

Recurso 240/2014
Resolución 149/2015

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS
CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.**

Sevilla, 28 de abril de 2015

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por las entidades **SERVICIOS SOCIOSANITARIOS GENERALES, S.L.** y **ANDALUZA DE AMBULANCIAS, S.L.** que han licitado con el compromiso de constituir la **UTE TRANSPORTE SANITARIO INTEGRAL DE SEVILLA**, contra la resolución, de 6 de junio de 2014, del Director General de Gestión Económica y Servicios del Servicio Andaluz de Salud, por la que se adjudica, entre otros, el lote 2 (Sevilla) del contrato denominado “Gestión del servicio público de transporte sanitario de los centros vinculados a las Plataformas de Logística Sanitaria de Málaga y Sevilla, en la modalidad de concierto, mediante procedimiento abierto” [Expte. 261/2013 (2901/2013)], este Tribunal, en sesión celebrada en el día de la fecha, ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 22 de octubre de 2013, se publicó en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 208 y en el perfil de contratante de la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía, el anuncio de licitación del contrato indicado en el encabezamiento de esta Resolución.



El valor estimado del contrato asciende a 404.772.172,80 euros y entre las empresas que presentaron proposiciones en el procedimiento, figura la recurrente.

SEGUNDO. Tras la calificación de la documentación de las empresas licitadoras y la valoración de las ofertas presentadas, el 6 de junio de 2014 el órgano de contratación dictó resolución por la que se adjudicaba el lote 2 (Sevilla) del contrato a la empresa AMBULANCIAS TENORIO E HIJOS, S.L.

El 1 de julio de 2014, la citada resolución fue publicada en el perfil de contratante del órgano de contratación y remitida a la UTE recurrente. Asimismo, consta en el expediente que el 18 de julio de 2014 se formalizó el contrato entre el Servicio Andaluz de Salud y la empresa adjudicataria.

TERCERO. El 18 de julio de 2014, tuvo entrada en el Registro Auxiliar de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la UTE TRANSPORTE SANITARIO INTEGRAL DE SEVILLA (en adelante, UTE).

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de 21 de julio de 2014, se dio traslado al órgano de contratación del escrito de recurso y se le requirió el expediente de contratación, el informe sobre el recurso y el listado de licitadores en el procedimiento, con los datos necesarios a efectos de notificaciones. Asimismo, mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de 23 de julio de 2014, se concedió al órgano de contratación un plazo de dos días hábiles para que efectuara alegaciones sobre el mantenimiento de la suspensión del procedimiento instado por la UTE recurrente.

CUARTO. El 25 de julio de 2014, se recibieron en este Tribunal las alegaciones del órgano de contratación a la solicitud de mantenimiento de la suspensión del acto de adjudicación, y el 28 de julio tuvo entrada en el Registro de este Órgano, el resto de documentación requerida a aquel órgano.

Mediante Resolución de este Tribunal, de 25 de julio de 2014, fue denegada la



solicitud de mantenimiento de la suspensión instada por la UTE recurrente.

QUINTO. Mediante escritos de la Secretaría del Tribunal de 31 de julio de 2014, se dio traslado del recurso a los interesados en el procedimiento, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones, habiéndolas presentado en plazo la entidad AMBULANCIAS TENORIO E HIJOS, S.L. (en adelante, TENORIO)

SEXTO. El 20 de marzo de 2015, tuvo entrada en el Registro Auxiliar de este Tribunal escrito de la entidad SERVICIOS SOCIOSANITARIOS GENERALES, S.L. (una de las dos empresas agrupadas con el compromiso de constituirse en UTE) en el que solicita de este Tribunal que se le tenga por desistida del recurso especial en materia de contratación, en su día, interpuesto junto a la otra entidad agrupada, a saber, ANDALUZA DE AMBULANCIAS, S.L.

Tras el requerimiento efectuado por este Tribunal sobre subsanación de las facultades de representación de quien comparecía en nombre de SERVICIOS SOCIOSANITARIOS GENERALES, S.L. para solicitar el desistimiento del recurso, el 26 de marzo de 2015 se presentó en el Registro del Tribunal escrito de ratificación del desistimiento por parte del representante que en su día suscribió el recurso en nombre de la citada empresa.

Asimismo, el 26 de marzo de 2015, tuvo entrada en el Registro Auxiliar del Tribunal escrito de la entidad ANDALUZA DE AMBULANCIAS, S.L. solicitando la continuidad del procedimiento de recurso y la resolución del mismo por parte de este Órgano.

SÉPTIMO. En la tramitación del presente recurso se han cumplido todos los plazos legales salvo el plazo para resolver previsto en el artículo 47.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, TRLCSP), aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, dada la acumulación de asuntos existente en este Tribunal.



FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 41.3 del TRLCSP), en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía y en la Orden de 14 de diciembre de 2011, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se acuerda el inicio del funcionamiento del citado Tribunal.

SEGUNDO. Respecto a la legitimación para la interposición del recurso, deben analizarse las circunstancias concretas que concurren en este procedimiento, donde el recurso se interpone inicialmente por las dos entidades que han licitado con el compromiso de constituirse en UTE, a saber, las empresas SERVICIOS SOCIOSANITARIOS GENERALES, S.L. y ANDALUZA DE AMBULANCIAS, S.L., si bien una de ellas (SERVICIOS SOCIOSANITARIOS GENERALES, S.L.) solicita, con posterioridad, de este Tribunal que se le tenga por desistida del recurso especial interpuesto, mientras que ANDALUZA DE AMBULANCIAS, S.L. presenta escrito ante este Órgano interesando la continuidad del procedimiento y una resolución sobre el fondo.

Pues bien, en cuanto al desistimiento del recurso solicitado por SERVICIOS SOCIOSANITARIOS GENERALES, S.L., el TRLCSP no prevé de modo expreso esta figura como como medio de terminación del procedimiento del recurso especial, por lo que ha de estarse a la regulación que sobre tal materia contiene la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP y PAC), toda vez que el artículo 46.1 de aquel texto legal dispone que *“El procedimiento para tramitar los recursos especiales en materia de contratación se regirá por las disposiciones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, con las especialidades que se recogen en los apartados siguientes.”*



En este sentido, el artículo 87.1 de la LRJAP y PAC establece que *“Pondrán fin al procedimiento la resolución, el desistimiento, la renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el Ordenamiento Jurídico, y la declaración de caducidad”*.

Asimismo, el artículo 91 de la citada ley dispone que **“1.** *Tanto el desistimiento como la renuncia podrán hacerse por cualquier medio que permita su constancia.*

2. *La Administración aceptará de plano el desistimiento o la renuncia, y declarará concluso el procedimiento salvo que, habiéndose personado en el mismo terceros interesados, instasen éstos su continuación en el plazo de diez días desde que fueron notificados del desistimiento.*

3. *Si la cuestión suscitada por la incoación del procedimiento entrañase interés general o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento, la Administración podrá limitar los efectos del desistimiento o la renuncia al interesado y seguirá el procedimiento.”*

En el supuesto analizado, ante el desistimiento formulado por una de las empresas recurrentes e integrantes de la futura UTE, la otra empresa, igualmente recurrente e integrante de dicha UTE, dirige escrito a este Tribunal manifestando que, con independencia del desistimiento instado por SERVICIOS SOCIOSANITARIOS GENERALES, S.L., interesa la continuidad del procedimiento y la resolución del recurso. Es por ello que, aún cuando la entidad que insta la continuación no tiene la condición de tercero interesado conforme al artículo 91.2 de la LRJAP y PAC, su condición jurídica de recurrente le otorga una posición si cabe más privilegiada en el procedimiento en orden a interesar su continuación -como de hecho ha ocurrido-. Por tal motivo, antes de que este Tribunal pueda pronunciarse sobre la aceptación o no del desistimiento formulado por SERVICIOS SOCIOSANITARIOS, S.L., hemos de analizar la consecuencia que una eventual aceptación del mismo tendría sobre la continuación y resolución final del recurso interpuesto.



Sobre tal cuestión, la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de junio de 2009 (RJ\2009\5865), recogiendo las distintas líneas jurisprudenciales en la materia, concluye que la legitimación activa de uno de los copartícipes de la UTE <<es admisible cuando se realiza “sin oposición de los restantes”. Y si aquí consta expresamente que uno de los componentes mostró su oposición clara a la interposición de cualquier recurso jurisdiccional, es obvio que la Sala de instancia (al declarar la falta de legitimación del otro componente de la UTE) no ha quebrantado el conjunto de preceptos esgrimidos.

Y, por lo mismo, tampoco se ha conculcado la doctrina sobre los intereses legítimos ya que la eventual anulación del acto ningún beneficio reportaría a los recurrentes ante la patente inexistencia de la unión temporal de empresas que concurrió al concurso dada la renuncia de uno de sus integrantes.>>

Esta posición del Tribunal Supremo ha sido también asumida por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución 479/2014, de 18 de junio.

De la doctrina expuesta se colige que el recurso interpuesto por un miembro de la UTE con la oposición expresa del otro integrante de la misma debe inadmitirse por falta de legitimación del primero. Particularmente, dicha inadmisión es patente cuando, como señala la citada Resolución 479/2014, de 18 de junio, del contenido del escrito de oposición se deduce la extinción de la propia agrupación de empresarios, que ningún beneficio obtendría ya en caso de una eventual estimación del recurso.

Así pues, los supuestos analizados por el Tribunal Supremo y el propio Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales conllevan una oposición al recurso por parte de uno de los componentes de la UTE y una renuncia al compromiso de constitución de la UTE.

Sin embargo, no es esto lo que acontece en el caso aquí examinado donde SERVICIOS SOCIO SANITARIOS GENERALES, S.L. interpuso inicialmente el



recurso junto con ANDALUZA DE AMBULANCIAS, S.L., si bien posteriormente desiste del recurso con el argumento de que <<(…) a pesar de que consideramos que existen sólidos fundamentos para la estimación del mismo, ante los graves hechos que han sucedido judicializando en sede penal los hechos sin nuestra autorización ni conocimiento, no podemos continuar con la pretensión para evitar interpretaciones incorrectas de nuestra posición en este asunto, que entendemos se circunscribe al ámbito estrictamente administrativo.>>

Así pues, el desistimiento del recurso no muestra una oposición a la continuación del recurso por parte de la otra empresa, ni del mismo se evidencia una voluntad inequívoca de romper con el compromiso de constitución de la UTE en caso de que una eventual estimación del recurso diere lugar, finalmente, a la adjudicación del contrato a su favor.

Por las razones expuestas, este Tribunal considera que *el principio pro actione* demanda en el supuesto analizado que, previa aceptación del desistimiento formulado por la entidad SERVICIOS SOCIOSANITARIOS GENERALES, S.L., se admita la legitimación de la otra empresa integrante de la UTE (ANDALUZA DE AMBULANCIAS, S.L.) en orden a la continuación del procedimiento exclusivamente con la misma, hasta la resolución del recurso, y ello con base en el artículo 42 del TRLCSP.

TERCERO. De conformidad con lo previsto en el artículo 40 del TRLCSP, debe analizarse la procedencia del recurso especial interpuesto. El mismo se deduce frente a la resolución de adjudicación del lote 2 del contrato, que es un acto susceptible de recurso de conformidad con lo estipulado en el artículo 40.2 c) del TRLCSP.

No obstante, debe examinarse la naturaleza de la prestación que constituye el objeto del contrato a fin de determinar la adecuada calificación jurídica de éste, toda vez que el órgano de contratación ha tipificado el contrato en los pliegos como gestión de servicio público, mediante concierto, en el que no concurren los



requisitos establecidos en el artículo 40.1 c) del TRLCSP, y por tanto, considera que no es procedente el recurso especial en materia de contratación.

En cambio, el recurrente sostiene la procedencia del recurso especial, al entender que sí concurren los dos requisitos del artículo 40.1 c) del citado texto legal para sujetar el contrato de gestión de servicios públicos al recurso especial, a saber, su duración es superior a cinco años y existen gastos de primer establecimiento por importe superior a 500.000 euros, IVA excluido, y es más, llega a cuestionar el recurrente la propia calificación del contrato como gestión de servicio público, concluyendo, en última instancia, que se trata de un contrato de servicios susceptible de recurso especial habida cuenta que no hay transferencia de riesgo al contratista. En tal sentido, invoca Jurisprudencia comunitaria y algunos informes de Juntas Consultivas de Contratación.

Debe, pues, abordarse, con carácter previo, por este Tribunal la cuestión relativa a la correcta calificación jurídica del contrato aquí analizado. Al respecto, hemos de indicar que la adecuada tipificación de un contrato como gestión de servicio público o como servicio ya ha sido abordada con profusión por este Tribunal y por otros Tribunales administrativos de recursos contractuales con apoyo en la doctrina comunitaria del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (v.g. Resoluciones 139/2015, de 21 de abril, 176/2014, de 25 de septiembre y 180/2014, de 3 de octubre, de este Tribunal, Acuerdos 52/2013, de 11 de septiembre, 55/2013, de 1 de octubre y 37/2014, de 30 de junio, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, Resoluciones 81/2013, de 20 de febrero y 204/2013, de 5 de junio, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, Resolución 48/2014, de 19 de marzo, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid y Resolución 56/2014, de 31 de julio, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León)

En concreto, el Acuerdo 52/2013, de 11 de septiembre, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón ya sostenía, a propósito de un contrato calificado por el órgano de contratación como gestión del servicio



público de hemodiálisis mediante concierto, que dicha calificación exige como condición *sine qua non* la transferencia de riesgo al contratista. En tal sentido, el Acuerdo alude a abundante jurisprudencia comunitaria, de la que destacamos las siguientes sentencias:

- **Sentencia del TJUE, de 10 de septiembre de 2009, (Asunto Wasser)** en la que se señala que la diferencia entre un contrato de servicios y una concesión de servicios reside en la contrapartida de la prestación de servicios. Un contrato de servicios requiere una contrapartida pagada directamente por la entidad adjudicadora al prestador de servicios -Sentencia Parking Brixen- mientras que, en el caso de una concesión de servicios, la contrapartida de la prestación de servicios consiste en el derecho a explotar el servicio, bien únicamente, bien acompañado de un pago. Asimismo, la Sentencia manifiesta que ante la inexistencia absoluta de transmisión al prestatario de los riesgos relacionados con la prestación del servicio, la operación en cuestión constituye un contrato de servicios y concluye que siempre que la otra parte contratante asuma la totalidad o, al menos, una parte significativa del riesgo de explotación se está en presencia de una concesión de servicios.
- **Sentencia del TJUE, de 10 de marzo de 2011, (Asunto Privater)** en la que se define el riesgo de explotación económica del servicio como el riesgo de exposición a las incertidumbres del mercado que puede traducirse en el riesgo de enfrentarse a la competencia de otros operadores, el riesgo de desajuste entre la oferta y la demanda de los servicios, el riesgo de insolvencia de los deudores de los precios por los servicios prestados, el riesgo de que los ingresos no cubran íntegramente los gastos de explotación o incluso el riesgo de responsabilidad por un perjuicio causado por una irregularidad en la prestación del servicio.

Asimismo, el informe 12/2010, de 23 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado señala que la línea diferenciadora entre



ambas modalidades contractuales -servicios y gestión de servicios públicos- es trascendental, pues de ello depende la aplicación o no de las normas relativas a los contratos sujetos a regulación armonizada. Así, los contratos de obras, de concesión de obras, de suministro y de servicios que, sin perjuicio de algún otro requisito, superen los umbrales comunitarios se encuentran sujetos a dicha regulación y son susceptibles de recurso especial, mientras que el contrato de gestión de servicios públicos no está en ningún caso sujeto a regulación armonizada y, salvo concurrencia de requisitos legales tasados, tampoco es susceptible de recurso especial.

El citado informe del órgano consultivo estatal, con apoyo en la Directiva 2004/18/CE y la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, define como características propias de la concesión de servicios, las siguientes:

1. La contrapartida de la prestación de servicios consiste bien únicamente en el derecho a explotar el servicio, bien en dicho derecho acompañado de un precio.
2. La atribución de la explotación del servicio al concesionario implica la asunción por éste del riesgo derivado de la misma.
3. Aunque los destinatarios de la prestación objeto de la concesión de servicio público lo son de una forma natural los particulares como usuarios del mismo, sin embargo, no es requisito imprescindible para que la relación jurídica se califique como tal que el pago por su uso sea realizado efectivamente por éstos. Por el contrario no se desnaturaliza la concesión por el hecho de que el pago por la utilización del servicio corra a cargo de la entidad concedente (pago en la sombra), siempre que subsista la asunción de riesgo por el concesionario.
4. La concesión administrativa de servicios públicos comporta la transferencia al concesionario de la organización del servicio, sin perjuicio naturalmente de las potestades de policía que sobre el mismo corresponden a la Administración concedente.



Asimismo, el informe mencionado de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado concluye que:

- La asunción del riesgo de explotación por el concesionario es el elemento determinante para atribuir a una relación jurídica la condición de concesión de servicios, de modo que la concurrencia de las demás características expuestas sin asunción del riesgo de explotación no permite calificar el negocio jurídico como concesión de servicios.
- Los contratos de gestión de servicios públicos se vinculan expresamente con las concesiones de servicios. No obstante, el contrato en cuya virtud se encomienda a un particular la gestión de un servicio público asumido como de su competencia por una Administración Pública habrá de ser calificado como contrato de servicios, si dicho particular no asume el riesgo de la explotación y el objeto contractual puede ser subsumido dentro de las actividades enumeradas en el Anexo II de la LCSP.

De otro lado, los Tribunales Administrativos de recursos contractuales se vienen pronunciando en igual sentido. Así, la Resolución 81/2013, de 20 de febrero, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales concluye que la gestión indirecta de un servicio público por un particular puede configurarse como una concesión administrativa si existe riesgo en la gestión o como un contrato de servicios, si el contratista se limita a realizar una serie de actuaciones que sirven a la Administración titular del servicio como instrumento auxiliar en la prestación del mismo.

El Acuerdo 37/2014, de 30 de junio, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón sostiene que *“un servicio sanitario como el analizado (Gestión de servicios públicos de un centro de día de salud mental para personas con enfermedad mental en la Comunidad Autónoma de Aragón), difícilmente encaja con modalidades de tipo concesional y transferencia de riesgos, en tanto puede desvirtuarse una prestación esencial y obligatoria*



contenida en la cartera de servicios del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia (...)”.

Finalmente, la Resolución 56/2014, de 31 de julio, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, ante un contrato calificado por el órgano de contratación como gestión del servicio público de prestación de transporte sanitario terrestre, urbano, interurbano e interprovincial, urgente y no urgente, concluye que *“En el presente caso, un servicio sanitario como el analizado difícilmente encaja con modalidades de tipo concesional y transferencia de riesgos operacionales, porque podría desvirtuar la prestación de carácter esencial contenida en el Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización, y concebida como obligatoria por la Ley 16/2003 de 18 de mayo de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud.*

Es más el referido Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, en su apartado referido al transporte sanitario (Anexo VIII), limita las posibles decisiones de carácter empresarial del contratista al concretar detalladamente las condiciones generales para el acceso a la prestación de transporte sanitario, su contenido, los requisitos generales, así como los criterios para la utilización del transporte sanitario entre Comunidades Autónomas.

Igualmente está determinado que los vehículos de transporte sanitario por carretera deben cumplir los requisitos señalados en el 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.

Por ello, este Tribunal considera que en el presente contrato no existe una transferencia relevante de riesgos operacionales, pues ésta exige capacidad de adoptar amplias decisiones de carácter empresarial, por ejemplo para captar usuarios; el pago es a tanto alzado independientemente del número de



traslados a realizar; y porque es la Administración sanitaria la que debe facturar en los casos en que exista un tercero responsable del pago de la prestación o del servicio que se efectúe (cláusula 18.3.1 del PCAP).”

Tras las anteriores consideraciones, procede analizar ahora las prestaciones y condiciones de ejecución del contrato examinado, a fin de determinar si responde a la categoría de contrato de servicios o de gestión de servicio público y por ende, si el acto impugnado es susceptible o no de recurso en esta sede. En tal sentido, la cláusula 4 del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) define el objeto del contrato para el lote 2 como la gestión del servicio terrestre de transporte sanitario urgente y programado de pacientes, así como el traslado de personal sanitario de urgencias y para servicios programados, tanto urbano como interurbano en el ámbito territorial de la provincia de Sevilla.

El presupuesto de licitación del lote 2 asciende a 49.170.240 euros, siendo su valor estimado, incluidas eventuales prórrogas y modificaciones, de 236.017.152 euros (apartado 9 del cuadro resumen del PCAP). Asimismo, la cláusula 21 del PCAP establece que la tramitación contable para el pago se hará con periodicidad mensual y de forma proporcional a la oferta adjudicataria (dividido en mensualidades), previéndose en el Anexo I del pliego de prescripciones técnicas particulares (PPT), de un lado, la media anual de traslados en el transporte programado de pacientes y del personal sanitario para servicios programados, tomando como referencia las cifras del ejercicio anterior, y de otro, el número mínimo de ambulancias para el cumplimiento del transporte urgente.

Finalmente, el PPT contiene previsiones relativas a la ordenación funcional y operativa del servicio, los requisitos técnicos de las ambulancias, el sistema de gestión informatizada del servicio y de comunicaciones y geolocalización, así como las características que debe reunir la base de datos de facturación.

A la vista de esta regulación contenida en los pliegos, debe concluirse que la prestación se incardina en el objeto propio del contrato de servicios,



concretamente, en la categoría 25 “Servicios sociales y de salud” del Anexo II del TRLCSP, toda vez que no concurren en aquélla las características definitorias de la gestión del servicio público en los términos antes expuestos, pues no se traslada al contratista riesgo alguno en la explotación del servicio. Antes al contrario, en el PCAP se fija un presupuesto de licitación y un régimen de pago que consistirá en el abono de una cantidad mensual al contratista en función del importe global de su oferta. Asimismo, se establece para el transporte programado una media anual de traslados tomando como referencia los del año anterior y para el transporte urgente, el mínimo de ambulancias necesarias, lo todo lo cual permite a los licitadores evaluar con amplio margen de seguridad los costes de la prestación durante la vigencia del contrato, así como los beneficios a obtener, haciendo nulo o prácticamente inexistente el riesgo de explotación inherente a toda concesión de servicios.

Además, tampoco se transfiere al contratista potestad plena para organizar la explotación del servicio, pues ya se ha indicado anteriormente que el PPT contiene detalle de la ordenación funcional y operativa del servicio, de los requisitos técnicos de las ambulancias, del sistema de gestión informatizada del servicio y de comunicaciones y geolocalización, así como de las características que debe reunir la base de datos de facturación, todo lo cual abunda en la idea antes expresada de que el adjudicatario no sustituye propiamente a la Administración en la gestión del servicio público de su competencia, sino que se limita a realizar una serie de prestaciones que sirven a la Administración contratante como instrumento auxiliar en la prestación del servicio, lo que evidencia que el contrato analizado responde en esencia a las características propias de un contrato de servicios.

Finalmente, como ya han señalado otros Tribunales de recursos contractuales -entre ellos, los Tribunales de Aragón y de Castilla y León- un servicio público sanitario, en este caso, el transporte sanitario, difícilmente puede encajar en las modalidades de tipo concesional y de transferencia de riesgo porque podría desvirtuarse el contenido de una prestación esencial y obligatoria contenida en



la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud, conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre.

Por todas las razones expuestas, este Tribunal no puede sino concluir que el contrato aquí examinado debe calificarse como contrato de servicios, siendo el mismo susceptible de recurso especial de conformidad con lo estipulado en el artículo 40.1 b) del TRLCSP, al tratarse de un contrato de servicios comprendido en la categoría 25 del Anexo II del TRLCSP y alcanzar su valor estimado el importe de 236.017.152 euros. Asimismo, el acto impugnado en el recurso es la adjudicación del lote 2 del contrato, el cual es susceptible de recurso conforme a lo establecido en el artículo 40.2 c) del citado texto legal.

Para concluir, debe indicarse que el recurrente plantea, en última instancia, con ocasión de la impugnación de la adjudicación, la inadecuada calificación del contrato por el órgano de contratación como gestión de servicios públicos, pero no consta que recurriese en su momento los pliegos que tipificaban de tal modo la prestación, cuestión esta que alega el órgano de contratación en su informe al recurso; es más, el recurrente los aceptó incondicionalmente al presentar su proposición de conformidad con lo estipulado en el artículo 145.1 del TRLCSP.

No obstante y pese a todo lo anterior, debe destacarse que la competencia para conocer de un determinado recurso es una cuestión de orden público procesal que debe apreciarse de oficio por los Tribunales u órganos encargados de resolver los recursos formalizados ante ellos, aún cuando tal cuestión no hubiera sido alegada por las partes. Es por ello que este Tribunal, a efectos de fijar su competencia para resolver el recurso especial interpuesto, ha tenido que entrar a analizar la prestación contractual objeto de los pliegos en orden a determinar la adecuada naturaleza jurídica del contrato y su sujeción o no al recurso especial. A tales efectos, resulta del todo indiferente la calificación jurídica contractual que se haya dado en los pliegos y que éstos hayan sido o no aceptados por el licitador hoy recurrente, pues dichos pliegos no pueden alterar, en modo alguno, el sistema de justicia administrativa dispuesto por el



legislador. En tal sentido, se pronuncia también el Acuerdo 55/2013, de 1 de octubre, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón.

CUARTO. En cuanto al plazo de interposición del recurso, el artículo 44.2 del TRLCSP dispone que *“El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles contados a partir del siguiente a aquel en que se remita la notificación del acto impugnado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 151.4”*

En el supuesto examinado, el 1 de julio de 2014 la resolución de adjudicación fue publicada en el perfil de contratante del órgano de contratación y remitida a la UTE recurrente, por lo que habiendo tenido entrada el recurso en el Registro Auxiliar de este Tribunal el 18 de julio, el mismo se ha interpuesto dentro del plazo legal.

QUINTO. Una vez examinados los requisitos de admisión del recurso, procede analizar los motivos en que el mismo se sustenta.

El recurso combate la valoración de las ofertas de la adjudicataria y de la propia recurrente con arreglo a los criterios de adjudicación del contrato y en el mismo se solicita la anulación de la resolución de adjudicación y la retroacción del procedimiento al momento previo al dictado de dicho acto. No obstante, con carácter previo al estudio de estas cuestiones, hemos de examinar el alegato de falta de independencia de un miembro de la Comisión Técnica evaluadora de las ofertas.

En tal sentido, el recurrente alega que, al parecer, uno de los integrantes de dicha Comisión Técnica pudiera ser familiar directo -hermano- de un empleado de Ambulancias Tenorio, S.L. que es la empresa adjudicataria. El recurrente manifiesta que, al no publicarse en el perfil de contratante la composición del Comité Técnico, no ha podido ejercer el derecho de recusación en los términos previstos en los artículos 28 y 29 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, si bien existe una fundada sospecha de que al menos un integrante de aquella Comisión



Técnica pudiera tener interés personal en la adjudicación, quebrándose la imparcialidad necesaria en la valoración de las ofertas.

Pues bien, el artículo 319 del TRLCSP prevé que las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que intervengan en los procedimientos de contratación deberán abstenerse o podrán ser recusados en los casos y en la forma previstos en los artículos 28 y 29 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. El tenor literal de estos preceptos es el siguiente:

Artículo 28 “Abstención”: << 1. *Las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones en quienes se den algunas de las circunstancias señaladas en el número siguiente de este artículo se abstendrán de intervenir en el procedimiento y lo comunicarán a su superior inmediato, quien resolverá lo procedente.*

2. Son motivos de abstención los siguientes:

a) Tener interés personal en el asunto de que se trate o en otro en cuya resolución pudiera influir la de aquél; ser administrador de sociedad o entidad interesada, o tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado.

b) Tener parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados, con los administradores de entidades o sociedades interesadas y también con los asesores, representantes legales o mandatarios que intervengan en el procedimiento, así como compartir despacho profesional o estar asociado con éstos para el asesoramiento, la representación o el mandato.

c) Tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior.

d) Haber tenido intervención como perito o como testigo en el procedimiento de que se trate.

e) Tener relación de servicio con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto, o haberle prestado en los dos últimos años servicios profesionales de cualquier tipo y en cualquier circunstancia o lugar.



3. La actuación de autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas en los que concurren motivos de abstención no implicará, necesariamente, la invalidez de los actos en que hayan intervenido.

4. Los órganos superiores podrán ordenar a las personas en quienes se dé alguna de las circunstancias señaladas que se abstengan de toda intervención en el expediente.

5. La no abstención en los casos en que proceda dará lugar a responsabilidad.>>

Artículo 29: “ Recusación” <<1. En los casos previstos en el artículo anterior podrá promoverse recusación por los interesados en cualquier momento de la tramitación del procedimiento.

2. La recusación se planteará por escrito en el que se expresará la causa o causas en que se funda.

3. En el día siguiente el recusado manifestará a su inmediato superior si se da o no en él la causa alegada. En el primer caso, el superior podrá acordar su sustitución acto seguido.

4. Si el recusado niega la causa de recusación, el superior resolverá en el plazo de tres días, previos los informes y comprobaciones que considere oportunos.

5. Contra las resoluciones adoptadas en esta materia no cabrá recurso, sin perjuicio de la posibilidad de alegar la recusación al interponer el recurso que proceda contra el acto que termine el procedimiento.>>

Expuesta la regulación de esta materia, debe indicarse que el examen de si concurre o no causa de recusación en uno de los autores del informe técnico sólo puede apreciarse por este Tribunal en la medida que así lo prevé el apartado 5



del artículo 29 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en el entendimiento de que, si se apreciara causa de recusación, existirían datos objetivos para considerar que quiebra la imparcialidad en la emisión del informe técnico con merma grave del principio de igualdad de trato de los licitadores, lo cual podría determinar la nulidad de todo el procedimiento de licitación.

Ahora bien, en el supuesto examinado, se dan las siguientes circunstancias:

1. El recurrente se limita a alegar ante este Tribunal el presunto parentesco entre un miembro de la Comisión técnica evaluadora de las ofertas y un empleado de la empresa adjudicataria, pero no aporta el más mínimo elemento probatorio de tal circunstancia, ni solicita prueba alguna para el esclarecimiento de tal situación. Su alegato se basa, pues, en una mera insinuación o sospecha sin el más mínimo soporte probatorio.
2. El recurrente aduce que no ha podido ejercer el derecho de recusación porque la composición de la Comisión técnica no se ha publicado en el perfil de contratante, a lo que debe responderse que no existe tal obligación de publicación por parte del órgano de contratación, toda vez que la publicidad en el perfil va referida solamente a la composición de la mesa de contratación (artículo 21.4 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público) y del Comité de expertos u Organismo técnico especializado que deban efectuar la valoración de las ofertas cuando se atribuya a los criterios de evaluación automática una ponderación inferior a la correspondiente a los criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor (artículo 150.2 del TRLCSP en relación con el artículo 29.3 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo).

En el supuesto aquí analizado, no se ha nombrado un Comité de expertos en los términos indicados en los preceptos anteriores porque la ponderación de los criterios de evaluación automática ha sido superior a



la de los criterios cuantificables mediante un juicio de valor, razón por la que no existía obligación alguna por parte del órgano de contratación en orden a la publicidad de la composición de la Comisión técnica que ha asistido a la mesa de contratación en la valoración de las ofertas.

3. En el momento en que el recurrente tuvo conocimiento de la supuesta causa de recusación, debió promoverla ante el órgano de contratación, y ello, con independencia del momento en que hubiera tenido conocimiento de la misma, toda vez que el artículo 29.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, no establece un plazo específico para plantear la recusación, pudiendo ésta promoverse en cualquier momento de la tramitación del procedimiento.
4. El procedimiento a tramitar en caso de recusación se sigue ante el superior jerárquico del recusado que deberá resolver sobre la cuestión, no siendo recurrible la resolución adoptada al respecto, sin perjuicio de que la recusación pueda alegarse al interponer recurso contra el acto finalizador del procedimiento. Ahora bien, esta última posibilidad no puede utilizarse ex novo, si antes no se ha agotado el procedimiento previo de recusación descrito en el artículo 29 de la ley 30/1992.

Todas las circunstancias expuestas nos llevan a concluir que no procede resolver ahora sobre la causa recusación planteada por el recurrente, máxime cuando, como se ha expuesto, se trata de un alegato basado exclusivamente en una mera sospecha o conjetura sin base probatoria alguna.

En consecuencia, procede desestimar este alegato del recurso sobre presunta irregularidad del procedimiento por supuesta falta de imparcialidad de uno de los autores del informe técnico. Es más, el informe técnico sobre valoración de las ofertas ha sido emitido colegiadamente por siete personas, siendo fruto de una actuación conjunta y no individualizada, sin que sea posible extender a los restantes autores del informe una causa legal de recusación que, a modo de sospecha, se dice que concurre en uno de ellos.



SEXTO. En este fundamento vamos a examinar los alegatos del recurrente frente a la valoración de las ofertas con arreglo al criterio de adjudicación ponderable mediante juicio de valor -criterio de evaluación no automática en la terminología del propio pliego- consistente en las <<características del dispositivo de gestión>> valorado con hasta 20 puntos y dividido en dos subcriterios: <<Organización y Plan de Gestión>> valorado con hasta 15 puntos y <<Sistema de información y comunicación con el centro>> valorado con hasta 5 puntos.

En concreto, la controversia solo afecta a la valoración de las proposiciones conforme al subcriterio <<Organización y Plan de Gestión>>, cuyo tenor literal según el apartado 16.2 del cuadro resumen del PCAP es el siguiente: “Se valorará el plan de gestión y funcional que propone cada empresa, así como su viabilidad, que deberá incluir, al menos, los aspectos señalados en los apartados 4.1, 4.3 y 4.4 y Anexo I del PPT, que se refieren especialmente a la identificación de la ruta, activación del servicio, absorción de la demanda sobre incrementos medios de la actividad, indicadores de calidad establecidos, planes de contingencia para el fallo, plan de coordinación y comunicación, plan de traslado del personal para servicios programados y urgentes, medidas de garantía de la confidencialidad de los datos de carácter personal, etc.”

Asimismo, en el informe sobre valoración de las ofertas, los 15 puntos asignados al subcriterio descrito se desglosan del modo siguiente:

- Identificación de la ruta: 1 puntos.
- Activación del servicio: 1 puntos.
- Absorción de la demanda sobre incrementos medios de la actividad: 2 puntos.
- Indicadores de calidad establecidos: 2 puntos.
- Planes de contingencia para el fallo: 2 puntos.
- Plan de coordinación y comunicación: 2 puntos.



- Plan traslado del personal para servicios programados y urgentes: 2 puntos.
- Medidas de garantía de la confidencialidad: 1 punto.
- Otros señalados en los apartados 4.1, 4.3 y 4.4 y Anexo I del PPT: 2 puntos.

Las puntuaciones asignadas en el subcriterio “Organización y Plan de Gestión” a las ofertas presentadas han sido las siguientes:

APARTADO	TENORIO	UTE
Identificación de la ruta	0,1	0,1
Activación del servicio	0,4	0,4
Absorción de la demanda sobre incrementos medios de la actividad	1,2	0,8
Indicadores de calidad establecidos	0,2	0,2
Planes de contingencia para el fallo	0,8	0,8
Plan de coordinación y comunicación	1,6	0,8
Plan de traslado del personal para servicios programados y urgentes	1,6	0,8
Medidas de garantía de la confidencialidad	0,1	0,1
Otros señalados en los apartados 4.1, 4.3 y 4.4 y Anexo I del PPT	0,6	0,8
TOTAL	6,6	4,8

Pues bien, tras la exposición de los datos anteriores del expediente, se está ya en condiciones de analizar cada uno de los alegatos del recurso relacionados con la valoración de las ofertas en varios de los apartados del subcriterio que se acaba de exponer.

En primer lugar, y como consideración general a tener en cuenta en la resolución de estos alegatos del recurso, hemos de partir de la doctrina de la discrecionalidad técnica de los órganos evaluadores de la Administración, ampliamente expuesta por los Tribunales de Justicia y por este Tribunal junto al resto de Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales, conforme a la



cual los juicios técnicos de aquellos órganos gozan de presunción de certeza y acierto, salvo prueba en contra que demuestre falta de motivación, error o arbitrariedad en su emisión. Es por ello, que el análisis que puede realizarse en esta sede pasa por respetar dicho juicio técnico -que por su propia naturaleza escapa al control jurídico-, salvo prueba o evidencia de que concurra alguna de las circunstancias expuestas.

Pues bien, comienza el recurrente con el aspecto denominado “Plan de coordinación y comunicación”, donde el informe técnico señala que TENORIO *“Introduce algunas mejoras con respecto al pliego, encontrándose alguna mejora más que en la otra oferta”*. En concreto, el informe señala como tal mejora adicional *“La disposición de esta empresa de un segundo centro coordinador que funcionaría como redundante en caso de fallo del primer centro, lo que supone una garantía relevante para el funcionamiento diario del servicio.”* Ello ha supuesto que la oferta de TENORIO reciba 1,6 puntos en este aspecto del subcriterio, mientras que la oferta de la UTE recibe 0,8 puntos.

Alega el recurrente que esta puntuación es improcedente ya que la UTE incluyó en su oferta tres centros coordinadores.

En el informe sobre el recurso del órgano de contratación se indica que *“Se valoraron positivamente las ofertas de ambas empresas, ya que las dos introducen mejoras. Se valora, no obstante, como más positivo y así se cuantifica la oferta de la empresa Tenorio, la cual incluye un centro <<espejo>>, que sería operativo desde el minuto cero de producirse la incidencia, ya que un centro espejo, por definición, tiene recogido todos los datos de la operativa del trabajo diario.*

TSIS (la UTE) oferta otros centros tanto en Sevilla, alternativo al de Dos Hermanas en Avenida de la Innovación, como en Cádiz o Málaga, sin especificar que sean centros espejos por lo que estos centros tendrían que volcar la información desde el primario.”



Por su parte, TENORIO señala, en sus alegaciones al recurso, que propone un sistema de <<centros espejo>> o <<recurrentes>> cuyas características son idénticas, funcionando con igualdad de medios técnicos, materiales y de personal, y con capacidad de absorber de manera inmediata el servicio de uno en el otro, características que no concurren en los centros del recurrente, los cuales funcionan de modo independiente y sin medios comunes, por lo que el fallo en uno de ellos no permite mantener el servicio prestado.

Pues bien, con relación a este primer alegato, este Tribunal considera plenamente justificado en el informe técnico la mayor valoración asignada a la oferta de la adjudicataria, toda vez que no es el número de centros coordinadores ofertados lo que otorga mayor puntuación en este apartado, sino el hecho de que el centro coordinador adicional funcione como redundante en caso de fallo del primer centro, circunstancia que, por concurrir solo en la oferta de TENORIO, ha sido determinante de su mayor puntuación.

Procede, pues, desestimar esta primera alegación del recurso.

En segundo lugar, cuestiona el recurrente la valoración realizada en el informe técnico respecto al apartado “Absorción de la demanda sobre incrementos medios de la actividad”, donde la oferta de TENORIO recibe más puntuación (1,2 puntos) que la oferta de la UTE (0,8 puntos) porque introduce alguna mejora más que la otra oferta. En este sentido, el informe técnico señala que *“La empresa Tenorio concreta que, en caso de aumento de la demanda, se podrán aumentar las rutas, así como prolongar los horarios de trabajo del personal”*

El recurrente alega que su oferta supera a la de TENORIO y debía haber sido más valorada que ésta, ya que añade una extensa relación de medidas y alternativas complementarias para reforzar las rutas y los horarios de trabajo.

En cambio, el informe sobre el recurso del órgano de contratación aduce que, mientras TENORIO asume explícitamente, sin condiciones y sin necesidad de un periodo de tiempo, un incremento de rutas y de horarios del personal en caso



de aumentos puntuales de la demanda, la UTE establece la necesidad de conocerlos con al menos 24 a 48 horas de antelación.

Finalmente, las alegaciones de TENORIO al recurso ponen de manifiesto que la UTE parece obviar la diferencia entre demanda puntual e incremento medio, presuponiendo una disponibilidad de medios que no acredita para el caso de aumento puntual de la demanda, mientras que AMBULANCIAS TENORIO e HIJOS, S.L. propone soluciones específicas a ambas situaciones.

Así pues, como en el anterior alegato, hemos de concluir que el informe técnico justifica la mayor puntuación asignada a una oferta respecto a otra, sin que tal motivación haya sido desvirtuada por el recurrente, que se limita en este punto a reproducir parte del contenido de su oferta, sin aportar argumentos ni prueba que acrediten error, arbitrariedad o falta de motivación en la valoración realizada por el órgano técnico especializado de la Administración.

Por último, el recurrente se opone a la valoración de la oferta de TENORIO en el apartado del subcriterio denominado “Otros (aspectos) señalados en los apartados 4.1, 4.3, 4.4 y Anexo I del PPT.” Así, el informe técnico indica que ambas ofertas garantizan el cumplimiento de las prescripciones técnicas, añadiendo alguna mejora. No obstante, la oferta de TENORIO recibe 0,6 puntos porque *“Añade la disponibilidad de desfibrilador semiautomático en todas las ambulancias de urgencia o programado”*, mientras que la oferta de la UTE es mejor puntuada (0,8 puntos) al proponer *“un 15% de ambulancias de reserva, aumentando el 7% exigido en el PPT.”*

A juicio del recurrente, la valoración de la oferta de TENORIO es improcedente porque se ha tomado como mejora lo que simplemente es un requisito mínimo del PPT conforme a la Norma UNE – EN 1789:2007 + A1:2010, cuya tabla 15 indica claramente que los cuatro tipos de ambulancias por carretera (A1, A2, B y C) deben ir dotadas de desfibrilador con registro ECG y datos del paciente.



En cambio, el informe al recurso del órgano de contratación señala que dicha Norma UNE explicita que, cuando exista conflicto entre la normativa nacional sobre equipos y los requisitos mínimos de las tablas 9 a 19, se debe aplicar la reglamentación nacional. Esta normativa nacional establece que el desfibrilador con registro de EKG y datos del paciente solo puede ser utilizado por personal facultativo para su interpretación y diagnóstico, por lo que no puede ser obligatorio para las ambulancias A1 y A2.

Y finalmente, TENORIO en las alegaciones al recurso manifiesta que la disponibilidad de un desfibrilador semiautomático en todas las ambulancias de urgencia o transporte programado es una mejora, toda vez que el Anexo II del PPT especifica que el monitor-desfibrilador es requisito exclusivo de las ambulancias clase C o de Soporte Vital Avanzado.

Este alegato del recurso tampoco puede prosperar, pues no puede realizarse ningún reproche jurídico al informe técnico por el hecho de valorar positivamente en la oferta de TENORIO la disponibilidad de un desfibrilador semiautomático en todas las ambulancias de urgencia o de transporte programado.

Al respecto, el artículo 3 del 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, dispone que todos los vehículos de transporte sanitario, sea cual fuere su clase, deberán cumplir una serie de exigencias y añade que, junto a dichas exigencias, cada una de las distintas clases de ambulancias deberá cumplir las condiciones que específicamente se señalan en las norma UNE -EN 1789:2007 + A1:2010.

No obstante, la disposición transitoria primera del citado Real Decreto establece que *“El cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 3 del presente real decreto para cada una de las clases de vehículos será obligatorio a partir de los dos años a contar desde la entrada en vigor del presente real decreto .*



No obstante lo anterior, las empresas o instituciones que en la fecha de entrada en vigor de este real decreto sean titulares de autorizaciones de transporte sanitario referidas a vehículos que no cumplan los requisitos previstos en el artículo 3, podrán seguir prestando sus servicios con ellos durante cinco años (...)”

Quiere ello decir que, a la fecha de la convocatoria de la licitación (octubre de 2013), el cumplimiento de las condiciones o requisitos de la citada norma UNE por cada una de las distintas clases de ambulancias no resultaba obligatorio, razón por la que la Comisión técnica consideró adecuadamente como mejora la oferta de TENORIO consistente en un desfibrilador semiautomático en todas las ambulancias de urgencia o de transporte programado.

En consecuencia, a la vista de todas las consideraciones realizadas, deben desestimarse todos los alegatos del recurrente respecto a la valoración de las ofertas con arreglo al subcriterio de adjudicación de evaluación no automática analizado.

SÉPTIMO. Los siguientes alegatos del recurso combaten la valoración de uno de los tres criterios de adjudicación de evaluación automática, en concreto, el criterio <<Características de la flota ofertada>> valorado con un máximo de 30 puntos en el apartado 16.3 del cuadro resumen del PCAP, conforme al siguiente tenor literal:

“Capacidad de desplazamiento. Las ofertas se valorarán:

- *Transporte programado – ambulancias colectivas: de acuerdo con el tamaño de la flota, teniendo en cuenta el nº de vehículos y el total de plazas.*
- *Transporte programado – ambulancias individuales: teniendo en cuenta el número de vehículos.*
- *Transporte urgente: teniendo en cuenta el incremento de la dotación prevista para este tipo de transporte.*



- *Transporte del personal sanitario: teniendo en cuenta el número de vehículos ofertados, conforme al Anexo I del PPT.*

Se valorarán de forma independiente las ambulancias de tipo colectivo para transporte programado con 10 puntos máximo, las individuales para transporte programado con 10 puntos máximo; con 5 puntos máximo para el incremento de la dotación del transporte urgente; y para los vehículos del traslado de personal, un máximo de 5 puntos.

Las empresas solo podrán ofertar vehículos sobre los que posean pleno derecho de uso resultante de propiedad o usufructo, arrendamiento financiero (leasin), arrendamiento en las condiciones previstas en la Sección 1ª del Capítulo IV del Título V del R.O.T.T. y normas dictadas para su desarrollo.”

En cuanto a la fórmula de valoración del criterio, se establece lo siguiente en el apartado 16.3 del cuadro resumen:

- Ambulancias colectivas (10 puntos): 10 x OVALORAR/F+CPA
- Ambulancias individuales (10 puntos): 10 x OVALORAR/F+CPA
- Incremento red urgente (5 puntos): 5 x OVALORAR/F+CPA
- Ambulancias/vehículos traslado personal: 5 x OVALORAR /F+CPA

Siendo F+CAP: Oferta de mayor capacidad de desplazamiento.

OVALORAR: Oferta a valorar.

La valoración de las ofertas con arreglo a este criterio ha sido la siguiente:

Empresas	3.Característica flota ofertada (30 p.)	3.1 (10 p.)	3.2 (10 p.)	3.3 (5 p.)	3.4 (5p.)
TENORIO	15	10	0	0	5
UTE	12,50	7,50	0	5	0

Pues bien, los alegatos del recurrente con relación a la valoración de las ofertas en este criterio pueden resumirse del modo siguiente:



1. Para la valoración de las ofertas se ha tomado en consideración la tarjeta de transporte en lugar de la ficha técnica, cuando el PCAP no exige a los licitadores aportar dicha tarjeta, ni prevé que la misma deba ser objeto de valoración, pues solo se requiere su aportación al adjudicatario para la formalización del contrato.

2. En relación al transporte programado colectivo, se ha asignado a la oferta de TENORIO 10 puntos, lo cual resulta improcedente por dos razones: en primer lugar, porque existe un error de cálculo al computarse hasta 756 plazas cuando realmente son 739 (17 menos) resultantes de sumar 71 ambulancias con 8 plazas y 19 con 9 plazas, y en segundo lugar, porque se ha tenido en cuenta el número de plazas descrito en las tarjetas de transporte y no el que figura en la ficha técnica de cada vehículo. Ello ha provocado errores en la valoración porque existe disparidad de criterios en cada Delegación Territorial para emitir la tarjeta de transporte en cuanto al número de plazas de los vehículos.

3. En relación al número de vehículos individuales de transporte programado, se ha asignado a la oferta de la recurrente 0 puntos, lo cual es improcedente. La recurrente alega que ofertó un total de 119 vehículos en la relación de ambulancias individuales, haciendo constar que dicha relación incluía la flota mínima de la red de transporte urgente (88 ambulancias), así como los vehículos individuales de transporte programado asistencial y no asistencial.

Por tanto, en total, deben considerarse válidas 31 ambulancias individuales de transporte programado, una vez descartadas las dedicadas a transporte urgente.

No obstante, sigue alegando el recurrente, la Comisión Técnica argumentó que, deducidas las ambulancias mínimas necesarias para el servicio urgente, no quedaría ninguna ambulancia para el transporte programado, y ello por las siguientes razones:



- Estar la tarjeta de transporte expedida a nombre de otra entidad; en concreto, a nombre de la entidad AMBULANCIAS M PASQUAU, S.L. Frente a este argumento, la recurrente aduce que en el informe técnico no se explicita cuál es la razón del descarte de las ambulancias, si bien esta razón se expone en el informe técnico emitido para el lote 2 (Málaga) por lo que cabe suponer que el motivo del descarte es el mismo en ambos lotes. En tal sentido, alega la recurrente que si bien la tarjeta de transporte debe estar expedida a nombre del usuario del vehículo por cualquiera de los títulos admitidos en la normativa sectorial aplicable, los pliegos no exigen que dichas tarjetas estén expedidas a nombre del licitador en el momento de presentación de la oferta. Además, la titularidad formal de los vehículos corresponde a AMBULANCIAS M. PASQUAU, S.L., que es una sociedad directamente vinculada a SERVICIOS SOCIOSANITARIOS GENERALES, S.L. (empresa integrante de la UTE) , quien en última instancia es propietaria de aquélla.

- Disponer la tarjeta de una fecha posterior a la de finalización del plazo de presentación de ofertas (13 de noviembre de 2013). Frente a esta consideración el recurrente alega que los vehículos fueron matriculados antes de la fecha que consta en la tarjeta de transporte y en todo caso, antes del 13 de noviembre de 2013, si bien por prescripción legal hubo que convalidar o renovar las tarjetas a principios de 2014. Cuando existe renovación, al lado del número de la tarjeta aparece un dos, pues el número 1 se hace coincidir con la tarjeta inicial. Al respecto, todas las tarjetas presentadas eran de renovación y no de alta nueva.

Todo ello determina, a juicio del recurrente, que su oferta debió recibir 10 puntos en este apartado del criterio, en lugar de 0 puntos.

4. En relación al número de vehículos de transporte de personal sanitario, se han asignado a la recurrente cero puntos, porque el informe técnico excluye vehículos cuya titularidad no resulta acreditada. También descarta un vehículo nuevo con el argumento de que la tarjeta de transporte no está a nombre del licitador usufructuario del vehículo, sino del propietario del mismo y finalmente, la comisión técnica descarta cinco vehículos por haberse aportado



un documento no válido para realizar trámites administrativos y que, además, ha caducado.

La recurrente muestra su desacuerdo con estas exclusiones de vehículos, remitiéndose a sus argumentos anteriores y añadiendo que el documento que se dice no ser válido para realizar trámites administrativos se aportó a fin acreditar que los vehículos cuentan con permiso de circulación, tratándose de un documento provisional pero válido para prestar el servicio, sin que el mismo estuviera caducado.

Por su parte, el informe sobre el recurso que emite el órgano de contratación pone de manifiesto lo siguiente:

1. La circunstancia de que los vehículos cuenten con tarjeta de transporte es una exigencia de los pliegos (cláusula 13.2 c) del PCAP y cláusula 5 del PPT) y en lo que concierne al cómputo de plazas de las ambulancias, la ficha técnica solo refleja, en primer lugar, las características de un vehículo de motor tal y como sale del fabricante y después, mediante notas complementarias, se indican las modificaciones efectuadas en el mismo tras su adaptación para uso sanitario. En cambio, la tarjeta de transporte contiene un dato unívoco y claro que es resultado de la consideración final del vehículo para el uso de transporte sanitario.

2. No existe el error que el recurrente imputa al informe técnico en cuanto al número de plazas ofertadas por TENORIO en transporte colectivo, pues oferta 72 ambulancias (y no 71 como aduce el recurrente) con 8 plazas. Lo que sí se detecta en la tabla anexa al informe técnico es que, al ser impresa desde el archivo de la hoja de cálculo, hay una fila oculta que corresponde al vehículo matrícula 9587DXM, cuyo número de orden tendría que ser el 15, y que cuenta con 9 plazas. Por ello, es correcto el cómputo de 756 plazas que se refleja en el informe técnico.



3. En relación al número de vehículos individuales de transporte programado, donde se asigna o puntos a la oferta de la recurrente, el informe sobre el recurso señala que el recurrente ha intentado sobredimensionar su oferta incluyendo vehículos de la red de transporte urgente que el pliego prohíbe expresamente destinar a otro servicio.

4. Respecto a la improcedencia de exigir que los vehículos ofertados tengan la tarjeta de transporte expedida a nombre del licitador, el órgano de contratación aduce que la ley y el pliego exigen correlación entre licitador y oferta material, de lo contrario se estaría dando pie a ofertas ficticias.

Finalmente, TENORIO en sus alegaciones al recurso manifiesta, en síntesis, lo siguiente:

1. La ficha técnica detalla las características del vehículo pero la tarjeta de transporte es lo que convierte al vehículo en ambulancia. Por ello, en pura lógica, la mesa de contratación utiliza ambos documentos para verificar el número de plazas de las ambulancias, toda vez que si, por ejemplo, una furgoneta inicial pierde espacio para incorporar una camilla o una silla de ruedas, la ficha técnica indicará ocho plazas, mientras que la tarjeta de transporte señalará el número de plazas útiles que será solo seis.

2. Respecto a las tarjetas de transporte caducadas o en renovación, TENORIO advierte que el escrito de recurso tiene una clara intención de confundir al Tribunal.

OCTAVO. Expuestas en el anterior fundamento las alegaciones de las partes respecto a la valoración del criterio de adjudicación de carácter automático <<características de la flota ofertada>>, procede examinar una a una.

En primer lugar, el recurrente denuncia que la Comisión Técnica ha tomado en consideración la tarjeta de transporte en lugar de la ficha técnica del vehículo, cuando el PCAP no exige a los licitadores aportar dicha tarjeta, ni prevé que la



misma deba ser objeto de valoración, pues solo se requiere su aportación al adjudicatario para la formalización del contrato.

Al respecto, según consta en el expediente de contratación, la mesa de contratación, en su sesión de 14 de marzo de 2014, adoptó varios acuerdos en respuesta a la consulta formulada por la Comisión Técnica evaluadora de las ofertas. La consulta se refería a la posibilidad de solicitar a todos los licitadores, en orden a la correcta valoración de las ofertas con arreglo a los criterios de evaluación automática, la tarjeta de transporte sanitario y la autorización administrativa sanitaria de funcionamiento de cada ambulancia, toda vez que la aportación de esta documentación solo es exigida en la cláusula 17 del PCAP al adjudicatario y ningún licitador había presentado dichos documentos con su oferta.

En la citada sesión de la mesa de contratación se acordó que era posible solicitar tal documentación como aclaración de las ofertas, si bien la misma no sería objeto de puntuación. También se acordó que dicha documentación había de presentarse en original, copia compulsada o legalizada notarialmente y debía ser de fecha anterior al vencimiento del plazo de presentación de ofertas (13 de noviembre de 2013).

Pues bien, entrando a analizar la cuestión controvertida, hemos de afirmar que la mesa u órgano de contratación pueden solicitar aclaraciones de las ofertas a los licitadores, siempre que tal aclaración no implique una modificación de la oferta y no se vulnere el principio de igualdad de trato. Así, lo ha declarado este Tribunal en varias resoluciones -por todas, la Resolución 123/2013, de 16 de octubre- aludiendo a la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea, de 10 de diciembre de 2009, (asunto T-195/08), cuya doctrina puede resumirse del modo siguiente:

- Si bien es cierto que un órgano de contratación está obligado a redactar las condiciones de una licitación con precisión y claridad, no está obligado a



prever todos los supuestos, por raros que sean, que puedan presentarse en la práctica.

- Cabe tomar la iniciativa de ponerse en contacto con el licitador cuando una oferta requiera aclaraciones suplementarias, o cuando se trate de corregir errores materiales en la redacción de la oferta, pues es esencial, en aras de la seguridad jurídica, que pueda asegurarse con precisión el contenido de la oferta y, en particular, la conformidad de ésta con los requisitos establecidos en el pliego de condiciones.
- El principio de igualdad de trato entre los licitadores no puede impedir el ejercicio de esta facultad siempre que se trate por igual a todos los licitadores y que ello no suponga la modificación del contenido de la oferta presentada.

En el supuesto examinado, el hecho de solicitar a todos los licitadores la presentación de una documentación prevista en los pliegos pero cuya aportación no se exigía en el momento de presentar las ofertas, no supone modificación de la oferta en sí misma, pues dicha documentación solo va a servir para comprobar o verificar datos de la oferta realizada, pero en modo alguno implica alteración o cambio alguno en la oferta presentada. Además, al exigirse a todos los licitadores, no se vulnera el principio de igualdad de trato.

En segundo lugar, el recurrente combate que, para determinar el número de plazas de las ambulancias, se haya tomado en consideración la tarjeta de transporte y no la ficha técnica del vehículo.

Conforme al apartado 5 del PPT, un vehículo se entiende disponible a efectos del contrato cuando, teniendo la empresa el pleno derecho de uso, cuente -entre otros documentos- con tarjeta de transporte que autorice el transporte sanitario.

La tarjeta de transporte es, pues, un requisito previsto en el pliego del que deben disponer los vehículos ofertados, siendo totalmente admisible que la Comisión



Técnica, una vez concedido plazo a todos los licitadores para la aportación del citado documento, lo haya tomado en consideración para computar el número total de plazas autorizadas por vehículo. Es más, el informe técnico obrante en el expediente señala que *“Se ha considerado la tarjeta de transporte sanitario como referente en caso de errores materiales o contradicciones entre la documentación presentada, toda vez que sin la tarjeta de transporte sanitario no existirían algunos de los requisitos previos relacionados (ficha técnica, ITV, matriculación, permiso de circulación, certificación sanitaria de funcionamiento etc”*. Y es que, en definitiva, como señala el informe sobre el recurso, la ficha técnica solo refleja las características de un vehículo de motor con las modificaciones efectuadas en el mismo tras su adaptación para uso sanitario, mientras que la tarjeta de transporte contiene un dato unívoco y claro que es resultado de la consideración final del vehículo para el uso de transporte sanitario.

Es más, en la determinación del número de plazas de los vehículos ambulancia se ha tenido en cuenta tanto la ficha técnica como la tarjeta de transporte, si bien esta última se ha considerado como documento de referencia en caso de errores o contradicciones. En tal sentido, resulta ilustrativo el ejemplo utilizado por TENORIO en sus alegaciones al recurso, cuando indica que 8 plazas, según la ficha técnica del vehículo, pueden ser realmente 6 según la tarjeta de transporte sanitario, si la ambulancia lleva camilla y/o silla de ruedas.

Es por ello que ninguna objeción cabe hacer a la consideración realizada por la Comisión Técnica respecto a la utilización de la tarjeta de transporte para verificar el número de plazas de los vehículos ofertados.

NOVENO. Asimismo, la recurrente combate la valoración otorgada a la adjudicataria en relación al transporte programado colectivo.

En primer lugar, alega error en el cómputo de plazas ofertadas por TENORIO. En tal sentido, señala que el número de plazas es 739 y no 756, extremo este que aclara el órgano de contratación en su informe aduciendo que la adjudicataria



ofertó 72 ambulancias (y no 71 como afirma el recurrente) con 8 plazas y que el único error que se detecta en la tabla anexa al informe técnico es que, al ser impresa desde el archivo de la hoja de cálculo, hay una fila oculta que corresponde al vehículo matrícula 9587DXM, cuyo número de orden tendría que ser el 15, y que cuenta con 9 plazas. Por ello, es correcto el cómputo de 756 plazas que se refleja en el informe técnico. Tales extremos alegados por el órgano de contratación se constatan en la tabla anexa donde, en efecto, se comprueba que hay un salto del vehículo con número de orden 14 al vehículo con número de orden 16.

En segundo lugar, el recurrente denuncia que se ha tenido en cuenta el número de plazas descrito en las tarjetas de transporte y no el que figura en las ficha técnica de cada vehículo, lo cual ha provocado errores en la valoración porque existe disparidad de criterios en cada Delegación Territorial para emitir la tarjeta de transporte en cuanto al número de plazas de los vehículos. Sobre tal particular, ya hemos señalado en el anterior fundamento, las razones justificadas por las que se decide acudir a la tarjeta de transporte para verificar el número de plazas por vehículo.

Procede, pues, desestimar este alegato del recurso.

DÉCIMO. En el siguiente alegato, la recurrente muestra su desacuerdo con la puntuación que recibe su oferta en cuanto al número de vehículos individuales para transporte programado. A su juicio, debía haberse valorado un total de 31 ambulancias individuales, mientras que la Comisión Técnica no ha computado ninguna.

Al respecto, hemos de indicar que el informe técnico asigna 0 puntos a la oferta de TENORIO y a la del recurrente. Respecto a esta última manifiesta que *“En este subconcepto (...) relaciona ambulancias individuales asistenciales y no asistenciales del tipo A1, tipo B y tipo C. Asimismo, manifiesta la empresa oferente que en dicha relación de vehículos se recoge la flota mínima de RTU*



que figura en los pliegos, así como los vehículos individuales del programado asistenciales y no asistenciales”

Por tanto, como la flota mínima de la red de transporte urgente (RTU) exigida en el PPT es 88 ambulancias y dicha flota según el PPT debe estar destinada específicamente al transporte sanitario urgente, no es posible computar aquel número a efectos de vehículos individuales para transporte programado.

Este argumento de la Comisión Técnica es aceptado por la recurrente que, no obstante, afirma que al ofertar 119 vehículos, una vez descartadas las 88 ambulancias dedicadas a transporte urgente quedarían 31 ambulancias individuales de transporte programado, pero no se le computa ninguna y recibe o puntos, bien porque la tarjeta de transporte está expedida a nombre de otra entidad, bien porque la misma es de fecha posterior a la finalización del plazo de presentación de ofertas.

Al respecto, el apartado 16.3 del cuadro resumen del PCAP establece que *“Las empresas solo podrán ofertar vehículos sobre los que posean pleno derecho de uso resultante de propiedad o usufructo, arrendamiento financiero (leasing) o arrendamiento en las condiciones previstas en la Sección 1ª del Capítulo IV del Título V del R.O.T.T. y normas dictadas para su desarrollo”*, y para el supuesto de que la empresa licitadora no sea propietaria del vehículo, de conformidad con el artículo 178.1 del Real Decreto 1211 /1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de Transportes Terrestres, el titular de la autorización de transporte deberá ser la empresa arrendataria, de donde cabe deducir, por analogía, que el titular de la autorización tendrá que ser la empresa que disponga del pleno uso del vehículo por cualquiera de los medios descritos en el pliego.

En el supuesto examinado, determinadas ambulancias individuales ofertadas por la UTE recurrente eran titularidad de otra empresa, lo cual en sí mismo no era un obstáculo para que la UTE realizase su oferta siempre que hubiera acreditado el pleno derecho de uso de los vehículos por cualquiera de los medios



antes descritos. Ahora bien, en tales supuestos, el titular de la tarjeta de transporte debía ser, por aplicación del precepto reglamentario antes referido, alguna de las empresas integrantes de la UTE y no la empresa titular del vehículo, siendo insuficientes los argumentos ahora esgrimidos por la recurrente en fase de recurso acerca de que la entidad titular de las ambulancias está directamente vinculada con una de las empresas integrantes de la UTE, pues ello no prueba sin más que ésta tuviera en el momento de licitar el pleno derecho de uso de los vehículos propiedad de aquélla.

Finalmente, en cuanto al alegato de renovación de la tarjeta de transporte para intentar acreditar que dicha tarjeta no es de fecha posterior a la finalización del plazo de presentación de ofertas, hemos de indicar que las aclaraciones realizadas por la recurrente en vía de recurso no fueron puestas de manifiesto durante la licitación, siendo así que las tarjetas de transporte aportadas al procedimiento de adjudicación hacían referencia, en muchos casos, a una fecha de autorización posterior al 13 de noviembre de 2013.

No obstante, y aun cuando se estimase este alegato del recurrente en cuanto a la renovación de las tarjetas, por sí solo no habría determinado la adjudicación del contrato a su favor; y ello, por cuanto la puntuación a recibir en este subcriterio nunca alcanzaría el máximo de 10 puntos, al haber considerado este Tribunal correcto el descarte de ambulancias por el otro motivo. Además, se da la circunstancia de que la adjudicataria también recibe 0 puntos en el mismo subcriterio y por el mismo motivo (disponer la tarjeta de transporte de una fecha de autorización posterior al 13 de noviembre de 2013), por lo que de haberse asignado puntos al recurrente pese a esta circunstancia, también tendría que haberlos recibido la oferta de TENORIO, lo que, en definitiva, no habría alterado el resultado de la adjudicación.

Procede, pues, desestimar este alegato del recurso.



UNDÉCIMO. El último alegato del recurso se refiere a la valoración del subcriterio “nº de vehículos de transporte de personal sanitario”, donde la oferta de la recurrente es valorada con 0 puntos.

El recurrente muestra su desacuerdo con el informe técnico emitido en el que se descartan vehículos cuya titularidad no resulta acreditada o en los que se aporta un documento no válido para realizar trámites administrativos y que, además, ha caducado.

Respecto a la primera causa de descarte, consta en el Anexo 1 al informe técnico que los vehículos son, en un caso, de titular desconocido o el titular es otra empresa sin que se acredite la cesión de uso del vehículo o constando la cesión, la documentación sigue expedida a nombre del cedente o bien este último es otra empresa distinta al titular del vehículos. Al respecto, está claro y no requiere argumentación alguna el hecho de que no es posible valorar aquellos vehículos cuyo titular no se conoce o es una empresa distinta al recurrente sin que conste la cesión de uso a éste, o la empresa que cede el uso del vehículo al recurrente no aparece como titular del mismo. Respecto a los casos de usufructo del vehículo a favor del recurrente, pero donde la documentación sigue figurando a nombre del cedente, debemos remitirnos a lo manifestado por este Tribunal en el fundamento de derecho anterior en orden a la desestimación de este alegato.

Finalmente, la última causa de descarte de vehículos que aparece en el Anexo 1 del informe técnico es la presentación de una autorización provisional caducada, documento que no se considera válido. Al respecto, hemos de indicar que dicha autorización no es ninguno de los documentos requeridos en los pliegos, esgrimiendo el recurrente su parecer a efectos de su admisión, pero sin que dicho criterio pueda prevalecer sobre el emitido por la comisión técnica para rechazar el documento y por ende, el vehículo afectado.

Por lo demás, aún cuando se hubiese otorgado al recurrente puntuación en este subcriterio, ello tampoco habría alterado el resultado de la adjudicación, por



cuanto la oferta de TENORIO ya recibió la valoración máxima de cinco puntos en este mismo apartado y dicha valoración no es combatida en el recurso.

Por último y respecto a la prueba documental solicitada por la recurrente en su escrito de recurso, este Tribunal ha tomado en consideración el expediente de contratación y las ofertas presentadas por la UTE recurrente y la empresa adjudicataria, que han sido remitidos por el órgano de contratación a petición de este Tribunal, así como la documentación que se adjunta al recurso. Toda esta documentación ha sido considerada suficiente por este Tribunal para resolver la controversia, sin que las cuestiones de derecho suscitadas en el escrito de recurso tengan que estar sometidas a prueba alguna. En consecuencia, a excepción de la documentación reseñada, el resto de prueba documental propuesta en el recurso debe rechazarse por innecesaria.

A la vista de cuanto se ha argumentado en la presente resolución, procede la desestimación íntegra del recurso especial interpuesto, confirmando la validez de la resolución recurrida en todos aquellos extremos que han sido objeto de impugnación.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

PRIMERO. Aceptar el desistimiento formulado por la entidad SERVICIOS SOCIO-SANITARIOS GENERALES, S.L., como una de las empresas integrantes de la futura UTE TRANSPORTE SANITARIO INTEGRAL DE SEVILLA, respecto al recurso especial en materia de contratación interpuesto contra la resolución, de 6 de junio de 2014, del Director General de Gestión Económica y Servicios del Servicio Andaluz de Salud, por la que se adjudica, entre otros, el lote 2 (Sevilla) del contrato denominado “Gestión del servicio público de transporte sanitario de los centros vinculados a las Plataformas de Logística



Sanitaria de Málaga y Sevilla, en la modalidad de concierto, mediante procedimiento abierto” [Expte. 261/2013 (2901/2013)].

SEGUNDO. Desestimar el citado recurso interpuesto por la entidad ANDALUZA DE AMBULANCIAS, S.L., como la otra empresa integrante de la citada UTE, contra la resolución de adjudicación citada en el encabezamiento y en el acuerdo primero de la presente resolución.

TERCERO. Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 47.5 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

CUARTO. Notificar la presente resolución a los interesados en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma sólo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra K) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

