Recurso 72/2022
Resolución 215 /2022

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

Sevilla, 8 de abril de 2022

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **FALCK SERVICIOS SANITARIOS, S.L.U.** contra el anuncio de licitación y los pliegos que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado "Servicio de transporte sanitario terrestre urgente y programado para los centros sanitarios de la provincia de Málaga adscritos al Servicio Andaluz de Salud (Plataforma Logística Sanitaria de Málaga) mediante procedimiento abierto y presentación electrónica de ofertas"(Expte. +6+VN9VIN) promovido por el Hospital Universitario Regional de Málaga, adscrito al Servicio Andaluz de Salud, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 8 y 9 de febrero de 2022 se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante de la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía, respectivamente, el anuncio de licitación, por procedimiento abierto, del contrato indicado en el encabezamiento. Ese mismo día los pliegos fueron puestos a disposición de los licitadores en el citado perfil.

El valor estimado del contrato asciende a 144.746.563,72 euros.

La presente licitación se rige por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP) y demás normas reglamentarias de aplicación, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada disposición legal.

SEGUNDO. El 1 de marzo de 2022 tuvo entrada en el registro del Tribunal recurso especial en materia de contratación contra los pliegos que rigen la licitación referenciada, interpuesto por la entidad indicada en el encabezamiento.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal se dio traslado del recurso al órgano de contratación requiriéndole la documentación necesaria para su tramitación y resolución, que fue posteriormente recibida en este Órgano.

Mediante Resolución 22/2022 de fecha 11 de marzo, se adoptó la medida cautelar de suspensión del procedimiento de adjudicación.

Ha de indicarse que frente a los pliegos que rigen el presente procedimiento han interpuesto también recurso

especial el SINDICATO UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES (Recurso n.º 65/2022) y el SINDICATO PROVINCIAL DE LA FEDERACIÓN DE SERVICIOS A LA CIUDADANÍA DE COMISIONES OBRERAS EN MÁLAGA (Recurso nº 74/2022) por lo que la Secretaría del Tribunal confirió un trámite común de alegaciones a los interesados, por plazo de cinco días hábiles con traslado del escrito de recurso.

Con fecha 1 de abril se ha presentado escrito de alegaciones formulado por las entidades ASISTENCIA SANITARIA MALAGUEÑA, S.L. Y AMBULANCIAS TENORIOS E HIJOS, S.L.U que, según consta en la documentación remitida por el órgano de contratación, han concurrido a la licitación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y 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.

SEGUNDO. Legitimación.

La entidad recurrente ostenta legitimación para la interposición del recurso, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP, pese a que no consta que haya participado en la licitación.

En el escrito de recurso se dirige contra los pliegos que rigen la contratación, por considerar que en los mismos existen irregularidades que inciden significativamente en las condiciones de participación en la licitación. Por tanto, una eventual estimación del recurso permitiría la remoción de los obstáculos que dificultan la presentación de su proposición, quedando justificado el interés legítimo que ostenta para impugnar los citados actos.

TERCERO. Acto recurrible.

Visto lo anterior, procede determinar si el recurso se refiere a alguno de los supuestos contemplados legalmente y si se interpone contra alguno de los actos susceptibles de recurso en esta vía, de conformidad con lo establecido respectivamente en los apartados 1 y 2 del artículo 44 de la LCSP.

En el presente supuesto, el recurso se interpone contra los pliegos de un contrato de servicios cuyo valor estimado asciende a 144.746.563,72 euros y es convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública; por tanto, debe admitirse el recurso al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.a) y 2.a) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, conforme a la documentación enviada por el órgano de contratación, los pliegos fueron puestos a disposición de las personas interesadas en el perfil de contratante el 8 de febrero de 2022, por lo que el recurso presentado el 1 de marzo de 2022 en el registro de este Tribunal, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 b) de la LCSP.

QUINTO. Sobre el fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

La recurrente solicita la anulación del anuncio de licitación y de determinadas cláusulas de los pliegos rectores de la contratación, en concreto, de las cláusulas 2.5 y 3 del pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP) y 7.1, 7.2, 8 y 12 del cuadro resumen y 3.2 del pliego de prescripciones técnicas (en adelante, PPT) fundando su pretensión en los motivos, que se analizarán en este fundamento de derecho y en el siguiente.

En el primer alegato denuncia la vulneración de los principios de salvaguarda y libre competencia, no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores así como del principio de eficiente utilización de los fondos públicos que predica de la cláusula 2.5.1 y apartados 7.1 y 7.2 del cuadro resumen, que prevén el plazo de ejecución del contrato que fijan en cuatro años, a contar desde la fecha que se establezca. Dicha fecha será de dos meses contados desde la formalización, siempre que quede suficientemente garantizado la plena operatividad del servicio ofertado.

Pues bien, con invocación de la situación actual del mercado de materias primas agudizado por la situación de crisis sanitaria provocada por la COVID-19, considera que la exigencia que impone el pliego de tener disponible una flota de 202 vehículos en un plazo de dos meses desde la formalización, es claramente ilegal y deja fuera de la posibilidad de participar a aquellas empresas que no sean la actual prestataria del servicio que ya dispone de los vehículos. Y ello solo sería imputable, a su juicio, a la incorrecta planificación de la contratación por parte de la Administración, de ahí que solicite, bien que la nueva licitación prevea un plazo de inicio o implantación de la flota mayor, o bien que se arbitre una solución transitoria con una contratación que califica de “puente” y sea respetuosa con los principios que enuncia como fundamento de la impugnación.

El segundo alegato se construye en torno a la improcedente determinación del presupuesto de licitación, centrándose en dos aspectos que, a su juicio, no se han tenido en consideración a la hora de fijar el desglose de aquél que figura en el apartado 3.2 del PCAP.

En primer lugar, en relación con los costes salariales, advierte que, pese a que el componente de personal representa casi un 75% del total, en el pliego no hay un desglose ni siquiera mínimo de aquéllos, con incumplimiento de lo establecido en el artículo 100.2 de la LCSP, siendo necesario que, por imperativo legal, la documentación de la licitación permita conocer cuál ha sido la configuración de los aspectos económicos del contrato, y especialmente, de los costes salariales cuando, como sucede en el caso que nos ocupa, representan la mayor partida del presupuesto.

En relación con los costes inherentes a los equipos de electromedicina con los que deben estar dotadas las ambulancias de la modalidad C, según el apartado 3.1 del PPT, la recurrente alega que los costes inherentes a la dotación de este material de electromedicina tienen un claro impacto dentro del conjunto de costes, y al no haber sido tenidos en cuenta en la determinación del presupuesto de licitación que figura en el apartado 8.1 del cuadro resumen, se incumple la previsión del artículo 100.2 de la LCSP del desglose en el presupuesto de los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación, previsión que tiene la finalidad de que licitadores y tribunales puedan tener elementos suficientes para determinar si el precio es ajustado a mercado.

El tercer alegato impugna el criterio de adjudicación relativo a la antigüedad de los vehículos establecido en la cláusula 12 del cuadro resumen considerando que es arbitrario y contrario a la LCSP, en concreto, al artículo 145.2 de la citada norma que establece que los órganos de contratación deben velar por contratar prestaciones de gran calidad, debiendo configurar criterios basados en el principio de la mejor relación calidad-precio. Alega que el referido criterio no solo no atiende a razones de mayor calidad sino que vulnera la salvaguarda de la libre competencia ya que beneficia de manera flagrante al actual prestatario. Asimismo, añade que no consta justificación alguna en el expediente sobre la elección de dicho criterio cuyo efecto práctico, distorsionador de la competencia, es que una ambulancia de cinco años de antigüedad y que se encuentre en la mitad de su vida útil, presenta la misma calidad y es merecedora de idéntica puntuación que una ambulancia nueva.

El cuarto alegato se centra en la duración del contrato y su incidencia en la amortización de la inversión en vehículos que ha de asumir el licitador, denunciando que la duración prevista en el pliego no permite amortizar los vehículos que haya de adquirir un eventual futuro contratista que no sea el actual prestatario, abocando a una situación anti económica para los intereses de aquél. En definitiva, considera que la configuración de los pliegos, por lo que respecta a la duración del contrato, vulnera los principios de libre concurrencia y constituye una clara distorsión de la libre competencia en el mercado, con un efecto discriminatorio para las empresas interesadas en participar.

El quinto y último alegato denuncia que la previsión establecida en el apartado 3.2.3 del PPT infringe 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, en la medida que el pliego permite que las ambulancias de transporte interhospitalario de la modalidad de transporte sanitario programado en las modalidades A1 y A2 se destinen a la realización de traslados urgentes y traslados no programados, que podrían requerir asistencia sanitaria *in itinere*, que no puede ser llevado a cabo por los referidos tipos de ambulancia, por así impedirlo los requerimientos técnicos establecidos en el referido Real Decreto.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

En su informe, el órgano de contratación solicita la desestimación del recurso y se opone a cada uno de los motivos esgrimidos con los siguientes argumentos que exponemos, de manera sistemática, a continuación.

En relación con el alegato de la ilegalidad de la exigencia de disponibilidad de la flota de vehículos en el plazo de dos meses desde la formalización del contrato, el órgano alega que el pliego no exige en ningún caso, que los vehículos hayan de ser nuevos, por lo que la decisión de utilizar un vehículo nuevo u otro ya matriculado, que es competencia exclusiva del operador, no puede trasladarse al órgano de contratación, como tampoco es admisible imputar a la Administración una incorrecta planificación de la actividad contractual y arbitrar soluciones alternativas que implican, en definitiva, una planificación de las licitaciones " a medida" del operador económico interesado.

En relación con la improcedente determinación y la falta de desglose del presupuesto de licitación en el pliego rector, el órgano de contratación combate el motivo alegando que sí ha cumplido con las exigencias legales a la hora de confeccionar la documentación del expediente, al considerar que no es de aplicación la segunda parte del artículo 100.2 de la LCSP que solo debe aplicarse, en su opinión, a aquellos contratos en los que los costes de los salarios de las personas empleadas formen parte del precio total del contrato. Invoca, al respecto, diversas resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales para fundamentar que no resulta

exigible el desglose de costes salariales, pese a indicar que en el pliego rector sí se ha indicado la forma de cálculo de los costes asociados con un alto grado de detalle, y por tanto, la información sobre los costes aportada en el expediente contiene una justificación suficiente y adecuada de todos los conceptos que han determinado el presupuesto de licitación.

En concreto, aduce que en el coste salarial se han tenido en cuenta todos los costes salariales recogidos en el convenio de referencia y que respecto del coste de los equipos de electromedicina, considera que en el concepto amortización del vehículo, que es uno de los componentes de los costes directos, está incluido el coste de todos los elementos obligatorios técnico-sanitarios, como así se aclaró en la reunión informativa celebrada el 23 de febrero de 2022.

Frente al alegato relativo al criterio de adjudicación referido a la antigüedad de los vehículos, sostiene que dicho criterio, que valora en su conjunto la antigüedad del parque móvil que se oferta, cumple los requisitos señalados en el artículo 145.6 de la LCSP y se encuentra vinculado al objeto del contrato en la medida que integra las prestaciones que tienen que ser realizadas durante su ejecución, no contraviniendo norma alguna.

Con relación a la nulidad de la cláusula relativa a la duración del contrato por impedir la amortización de la inversión en vehículos planteada por la recurrente, el órgano alega, en primer lugar, que lo que sí hubiera resultado un obstáculo a la competencia hubiese sido la fijación en el pliego de la exigencia de que los vehículos fuesen nuevos, o la fijación de la duración o plazo de ejecución vinculada a la salvaguarda de aspectos contables, ajenos a los fines o necesidades administrativas a satisfacer. En segundo lugar, aduce que no puede trasladar el recurrente a la administración sanitaria la responsabilidad sobre la viabilidad económica de la empresa exigiendo que el período de duración coincida con la amortización del parque móvil, ligado a la vida útil de éste.

Finalmente, respecto del motivo relativo a la infracción por el apartado 3.2.3 del PPT del Real Decreto 836/2012,de 25 de mayo, insiste en que el recurso efectúa una interpretación sesgada de los dos últimos párrafos del referido apartado puesto que, tras la redacción dada al apartado 3.1 del PPT por la resolución de corrección de errores, queda claro que la ambulancia tipo A1 podrá reforzar la Red de transporte urgente, por circunstancias extraordinarias y siempre que no sea previsible la necesidad de prestar asistencia sanitaria durante el traslado, por lo que no es posible advertir infracción de la normativa vigente.

3. Alegaciones de las entidades ASISTENCIA SANITARIA MALAGUEÑA, S.L. Y AMBULANCIAS TENORIOS E HIJOS, S.L.U.

En su escrito de alegaciones, las entidades consideran que no deben prosperar los motivos esgrimidos por la entidad recurrente en su recurso frente a los pliegos, por los argumentos que, de manera sucinta, exponemos a continuación.

En primer lugar, y con relación a la exigibilidad de una flota de vehículos en el plazo de dos meses, consideran que, si bien es cierto que la situación de disponibilidad de vehículos es un problema en la actualidad, el desarrollo de la argumentación de la recurrente se basa más en sus propias carencias que en una censura sostenible a los pliegos, que, en cualquier caso, podría solventar acudiendo a fórmulas de colaboración empresarial.

Respecto de la insuficiencia del desglose efectuado para la determinación del presupuesto base de licitación y consecuente vulneración de los artículos 100 y siguientes de la LCSP, alegan que los cálculos efectuados no son

sino una estimación de parte que no desvirtúa el realizado por el órgano de contratación cuya presunción de validez es norma de la contratación administrativa. Y dicha presunción no ha quedado desvirtuada por el estudio de costes que aporta ya que el precio del contrato se establece en horas, siendo el coste de personal una proporción de dicho precio. Además, consideran que tampoco cabe prosperar el alegato relativo a los costes del equipo de electromedicina con el que habrán de estar dotadas algunas de las ambulancias y para ello invoca doctrina general de este Tribunal sobre la cuestión relativa al cumplimiento del artículo 100 de la LCSP.

Con relación al criterio de adjudicación relativo a la antigüedad de la flota de vehículos, aun cuando manifiestan que la calidad del servicio no se ve predeterminada por la antigüedad del vehículo, consideran que se trata de una potestad del órgano de contratación no apreciando ilegalidad alguna en la inclusión de dicho criterio.

Respecto del plazo de duración del contrato y la inviabilidad de la amortización de la inversión en aquél, alegan que no concurren los supuestos del artículo 29 de la LCSP para la ampliación del plazo de cinco años, siendo perfectamente posible que la adjudicataria, una vez finalizado el contrato, destine los vehículos a otra licitación.

Finalmente, respecto del último motivo esgrimido en el recurso, invocan las entidades alegantes la Resolución 65/2021, de 19 de noviembre de la Comisión jurídica de Extremadura que resolvió en sentido desestimatorio idéntica cuestión planteada por la misma recurrente frente a los pliegos de transporte sanitario de Extremadura.

Concluyen solicitando la desestimación del recurso interpuesto frente a los pliegos.

SEXTO. Consideraciones del Tribunal sobre el fondo del asunto.

1. Sobre la vulneración de los principios de salvaguarda y libre competencia, no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores así como del principio de eficiente utilización de los fondos públicos que la recurrente predica de la cláusula 2.5.1 y apartados 7.1 y 7.2 del cuadro resumen.

La recurrente, en síntesis, combate las cláusulas que señala con el argumento de que la exigencia que impone el pliego de tener disponible una determinada flota de vehículos en un plazo de dos meses desde la formalización, es claramente ilegal y cercena la posibilidad de participar a aquellas empresas que no sean la actual prestataria del servicio que ya dispone de los vehículos. En apoyo de su tesis, la recurrente ha aportado en sede de recurso un escrito de fecha 21 de febrero de 2022 suscrito por los gerentes de ventas y planificación logística de la empresa MERCEDES-BENZ ESPAÑA S.A.U en el que informan de que, a la fecha de la firma del mencionado escrito, solo hay disponible un cupo de producción de cien unidades del vehículo con las características exigidas en el pliego, con información previsible de suministro para el último trimestre del presente año.

A fin de abordar la cuestión controvertida, conviene acudir a la cláusula 2.5.1 del pliego que establece, con relación al plazo de ejecución, lo siguiente:

"El plazo de ejecución del contrato será de cuatro años, a contar desde la fecha que se establezca a este efecto en el contrato, que deberá ser dentro de los 2 meses siguientes a su formalización, tal y como se indica en el apartado 7.1 y 7.2 del Cuadro Resumen". Los referidos apartados indican:

"7.1.- Fecha de inicio del contrato: La ejecución efectiva del servicio comenzará, como máximo, a los 2 meses contados desde la fecha de formalización del contrato y siempre que quede suficientemente acreditado, conforme se establece en el PCAP, la plena operatividad del servicio ofertado. (el subrayado es nuestro).

7.2.- Duración del Contrato: Cuatro años"

A fin de resolver la controversia suscitada, interesa destacar la previsión establecida en la cláusula 7.5.1 del PCAP que, al enumerar la documentación justificativa del cumplimiento de los requisitos previos de la persona licitadora y en su caso, de aquellas otras empresas a cuyas capacidades se recurra, que haya presentado la mejor oferta, contempla lo siguiente en el apartado 6):

6) En relación al compromiso de adscripción de medios materiales, que se recoge en el apartado 16.3 del Cuadro Resumen, deberá acreditarse:
- En cuanto al compromiso de adscripción de la disponibilidad de las ambulancias, conforme al Anexo II de este Pliego, que deberá acreditarse en este momento en formato electrónico (fichero editable), referido a la fecha de finalización del plazo del requerimiento a que se refiere esta cláusula, cumplimentado; y presentar originales, copias legalizadas notarialmente o compulsadas por el mismo órgano que emitió el original, de la siguiente documentación de todas y cada una de las ambulancias que hubieran constituido su oferta, debiendo constar:
-Permiso de Circulación, de cada uno de los vehículos.
-Ficha técnica actualizada con las Inspecciones Técnicas de los Vehículos que pudieran corresponder.
Además:
<u>Documentación acreditativa de la disposición efectiva.</u>
En el caso de compromiso de disposición con empresa proveedora se presentará el acuerdo con la empresa proveedora de los vehículos por el que la persona licitadora obtendrá la disposición efectiva de los mismos en el momento de inicio de la prestación del servicio.
Toda la documentación mencionada y que acompaña al Anexo II deberá ser presentada original, o copia legalizada notarialmente o compulsada por la entidad pública emisora del documento.
-En cuanto al compromiso de disposición de un Centro de coordinación y gestión del servicio:
Deberá acreditarse mediante la licencia de apertura o mediante la solicitud de dicha licencia, con la documentación identificativa y memoria descriptiva de instalaciones y sistemas de gestión y comunicaciones, permanentemente operativo (24 horas x 365 días), con la dotación de comunicaciones, sistema de geolocalización de vehículos, ofimática y resto de medios necesarios, así como una base de vehículos.(….)" (el subrayado es nuestro).

Por otra parte, el apartado 6.4.2 del PCAP al referirse a la documentación técnica que ha de incluirse en el sobre electrónico n.º 3 para su valoración conforme a criterios de evaluación automática, dispone lo siguiente:

" Documentación técnica para su valoración conforme a criterios de evaluación automática
-Se aportará ANEXO II-B con un índice y un resumen de la proposición donde se reflejen las características técnicas de la oferta del licitador relativa a criterios de adjudicación cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas, que no se trate de la oferta económica, y que se especifican en el apartado 12 del Cuadro Resumen.
En este sobre se aportará:
Modelo Anexo II de este Pliego, en formato electrónico (fichero editable),
En este anexo se relacionarán todos los vehículos ofertados por el licitador y con los que se contará para prestar el servicio programado.
La relación enumerará, correlativamente, los vehículos previstos, con expresión de la clase de ambulancia (A1, A2, B o C).
Cada vehículo relacionado deberá contener la información del estado de situación en el que se encuentren, referido al momento inmediatamente anterior a la fecha de finalización de proposiciones, en relación a:

El estado de situación hará referencia a la situación en la que se encuentran referida, si simplemente se encuentra en compromiso de disposición con empresa proveedora (CD) o disposición efectiva(DE), resultante de:
1. Propiedad o usufructo.
2. Arrendamiento financiero (leasing).
3. Arrendamiento en las condiciones previstas en la Sección 1ª del Capítulo IV del Título V del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres y normas dictadas para su desarrollo.

A modo de ejemplo, en el Anexo II de este Pliego deberá consignarse en la columna correspondiente, en caso de ofertar una ambulancia de la que se disponga efectivamente su uso en virtud de arrendamiento financiero o leasing, lo siguiente: DE.2. Si se tiene un compromiso de disposición en arrendamiento financiero o leasing deberá consignarse: CD.2".

El apartado 16.3 del Cuadro Resumen, bajo la rúbrica *"Compromiso de dedicación de los medios personales o materiales suficientes para la ejecución"* establece lo siguiente:

" En cuanto al compromiso de adscripción de la disponibilidad de las ambulancias, conforme al Anexo II de este Pliego, que deberá acreditarse en este momento en formato electrónico (fichero editable), referido a la fecha de finalización del plazo del requerimiento a que se refiere esta cláusula, cumplimentado; y presentar originales, copias legalizadas notarialmente o compulsadas por el mismo órgano que emitió el original, de la siguiente documentación de todas y cada una de las ambulancias que hubieran constituido su oferta, debiendo constar:
-Permiso de Circulación, de cada uno de los vehículos.
-Ficha técnica actualizada con las Inspecciones Técnicas de los Vehículos que pudieran corresponder.
Además:
Documentación acreditativa de la disposición efectiva.
En el caso de compromiso de disposición con empresa proveedora se presentará el acuerdo con la empresa proveedora de los vehículos por el que la persona licitadora obtendrá la disposición efectiva de los mismos en el momento de inicio de la prestación del servicio.
Toda la documentación mencionada y que acompaña al Anexo II deberá ser presentada original, o copia legalizada notarialmente o compulsada por la entidad pública emisora del documento.(...)"

Por lo que aquí interesa, el Anexo I del PPT bajo la rúbrica "*Organización territorial y funcional del dispositivo*" establece que la empresa licitadora deberá presentar un *Plan de gestión y funcional* previo al inicio efectivo del contrato, detallando el número de ambulancias, profesionales, rutas, características del servicio con las condiciones descritas en este pliego y cumpliendo los indicadores de calidad propuestos para garantizar la totalidad de los traslados del transporte programado en cada una de las provincias. Asimismo, indica el número mínimo de ambulancias que la empresa licitadora deberá incluir en su oferta para dar la cobertura mínima de media anual por los días de la semana que se indican en el mencionado Anexo en el que se efectúa el desglose del mínimo exigido en cada una de los hospitales y áreas sanitarias incluidas en el objeto del contrato, en función del tipo de ambulancia y con indicación de las horas. Se indica también el mínimo indispensable de elementos materiales (ambulancias) para el cumplimiento del objeto del contrato con relación al transporte urgente.

De lo expuesto hasta ahora, se infiere que el Pliego exige que en la oferta técnica del licitador -que ha de cumplimentarse conforme al modelo del Anexo II del PCAP e incluirse en el sobre electrónico n.º 3- ha de indicarse el número de ambulancias para transporte programado; transporte urgente así como los vehículos para el traslado de personal que van a conformar dicha oferta en atención al mínimo indispensable exigido en el PPT, y con las que se contará para llevar a cabo el servicio, si bien en dicho momento anterior a la fecha de finalización

del plazo de presentación de proposiciones, el pliego prevé únicamente el compromiso de adscripción de los medios materiales suficientes para la ejecución y que el licitador indique el estado de situación en que se encuentran los vehículos, esto es, en compromiso de disposición con empresa proveedora *(CD)* o disposición efectiva *(DE)*.

Por lo tanto, el pliego exige que en la oferta técnica se incluya un compromiso de adscripción del mínimo exigido por el PPT en cuanto al número de ambulancias y vehículos previsto, pero no exige, como pretende sostener el recurrente, una disposición efectiva de tales elementos, sino hasta dos meses después de la formalización del contrato, que será coincidente con la fecha de inicio efectivo del contrato, y en la que se requiere la plena operatividad del servicio ofertado.

El pliego posibilita que en el momento de presentación de la oferta se indique el compromiso de disposición con empresa proveedora, o bien la disposición por alguno de los títulos que se enumeran como el arrendamiento financiero o leasing o el usufructo, aparte del arrendamiento en las condiciones previstas en la Sección 1ª del Capítulo IV del Título V del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres y normas dictadas para su desarrollo. Por lo tanto, el pliego no es restrictivo de la concurrencia como pretende hacer valer la recurrente, puesto que no cierra la posibilidad a ninguna empresa para concurrir a la licitación y conformar la oferta técnica de vehículos, bien con el compromiso de disposición efectiva, o bien acudiendo a un compromiso de disposición con otra empresa, sin que de ello pueda inferirse la ilegalidad de las cláusulas que denuncia la recurrente. Dichas cláusulas tan solo establecen un plazo de dos meses desde la formalización del contrato para la plena operatividad del servicio ofertado.

El documento aportado por la recurrente en sede de recurso es indicativo únicamente de que una, de entre las muchas empresas fabricantes de vehículos, existentes en el mercado, no está en condiciones de suministrar vehículos de las características exigidas en el pliego en un determinado plazo, pero dicho documento no acredita el extremo pretendido por el recurrente, es decir, el supuesto trato de favor del actual prestatario del servicio que disponga ya de los vehículos en detrimento de potenciales licitadores. Y ello es así porque las previsiones del pliego no impiden sino todo lo contrario, posibilitan aportar en fase de licitación, el compromiso de disposición con otra empresa proveedora, o bien, el compromiso de disposición efectiva de los vehículos que necesariamente hayan de configurar la oferta técnica, por alguno de los títulos que se establecen en el PCAP como por ejemplo, el arrendamiento financiero o leasing.

Por tanto, este Tribunal no advierte la vulneración de los principios de libre competencia, no discriminación e igualdad de trato denunciados. No puede prosperar, por ello el motivo, que ha de ser desestimado.

Asimismo, carecen de fundamento las afirmaciones vertidas en el recurso sobre la conveniencia de tramitar y celebrar contratos “puente” para satisfacer las necesidades de la Administración y permitir, al mismo tiempo, la concesión de un plazo mayor para poder contar los licitadores interesados con la disponibilidad de la flota de vehículos necesaria, ante la situación económica actual. Como indica el propio órgano en su informe, no es admisible la realización de licitaciones “a medida” de los operadores económicos, sin que puedan prevalecer los intereses privados de los licitadores o las circunstancias derivadas de su propia gestión empresarial sobre la planificación de la actividad contractual de cada Administración, con arreglo a la necesidad e idoneidad del contrato para satisfacer las necesidades administrativas y el interés público con fundamento en el principio de eficiencia en la contratación que establece el artículo 28 de la LCSP.

2. Sobre el alegato de la improcedente determinación del presupuesto de licitación y falta del desglose de los costes salariales exigidos por los artículos 100 y 102 de la LCSP.

El recurrente impugna el desglose de costes directos efectuado en la cláusula 3.2 del PCAP, denunciando, por un lado, que, a pesar de que el componente de personal representa casi un 75% del total, en el pliego no hay un desglose mínimo de aquéllos, con incumplimiento de lo establecido en el artículo 100.2 de la LCSP. Por otro lado, pone de manifiesto que los costes inherentes a la dotación de material de electromedicina tienen un claro impacto dentro del conjunto de costes, y al no haber sido tenidos en cuenta en la determinación del presupuesto de licitación que figura en el apartado 8.1 del cuadro resumen, se incumple la previsión del referido precepto legal.

Para dar respuesta a este primer motivo, hemos de partir de lo dispuesto en los artículos 100 y siguientes de la LCSP. En concreto, el artículo 100.2 del texto legal dispone que: *"En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia".*

Asimismo, el artículo 101.2 de la citada norma contractual señala que: "*En el cálculo del valor estimado deberán tenerse en cuenta, como mínimo, además de los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, otros costes que se deriven de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial. Asimismo deberán tenerse en cuenta:*
a) Cualquier forma de opción eventual y las eventuales prórrogas del contrato.
b) Cuando se haya previsto abonar primas o efectuar pagos a los candidatos o licitadores, la cuantía de los mismos.
c) En el caso de que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 204, se haya previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares o en el anuncio de licitación la posibilidad de que el contrato sea modificado, se considerará valor estimado del contrato el importe máximo que este pueda alcanzar, teniendo en cuenta la totalidad de las modificaciones al alza previstas.
En los contratos de servicios y de concesión de servicios en los que sea relevante la mano de obra, en la aplicación de la normativa laboral vigente a que se refiere el párrafo anterior se tendrán especialmente en cuenta los costes laborales derivados de los convenios colectivos sectoriales de aplicación".

De otro lado, hemos de tener en cuenta la asentada doctrina de este Tribunal sobre la materia, siendo una de las primeras resoluciones en que se abordó esta materia la Resolución 231/2018, de 31 de julio, en la que señalábamos lo siguiente:

"(…) para el cálculo del valor estimado deberán tenerse en cuenta como mínimo, además de los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, los costes resultantes de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial, debiendo dentro del presupuesto base de licitación consignarse de manera desglosada en el PCAP o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación y para el supuesto que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato -circunstancia que concurre en el supuesto examinado-, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con

desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia. Obviamente, dichas exigencias en el supuesto de que el contrato prevea su división en lotes habrán de cumplirse para cada uno de los lotes en que aquel se divida.

En el supuesto examinado, en el anexo I del PCAP en relación con el presupuesto base de licitación aparece el importe global y el de cada uno de los centros que integran cada uno de los lotes en los que se divide el contrato. Asimismo, respecto del valor estimado del contrato aparece el importe global como resultado de adicionar al presupuesto base de licitación la consideración de una prórroga de la misma duración que el contrato inicial.

Sin embargo, tanto para el supuesto del valor estimado como del presupuesto base de licitación, en todos y cada uno de los lotes en que se divide el contrato, no aparecen las exigencias previstas en el PCAP y en la LCSP, tales como el que se haya tenido en cuenta los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, los costes resultantes de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial -para el cálculo del valor estimado- y la indicación en el PCAP o documento regulador de la licitación de los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos, así como la indicación de los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional -para el cálculo del presupuesto base de licitación-. Omisiones que quedan acreditadas en base a lo manifestado por el órgano de contratación en su informe, al señalar que "dada la naturaleza económica del presente contrato decidió no desglosar en el PCAP una estructura de costes única para todo el contrato, debido a la complejidad de cada uno de los 24 lotes"; y ello a pesar de las exigencias recogidas en los preceptos transcritos de la LCSP y en las previsiones del PCAP.

El problema, por tanto, se centra en la existencia de un desajuste del presupuesto base de licitación y, consecuentemente, del valor estimado del contrato que no se encuentran correctamente configurados para cada uno de los lotes en que se divide el contrato conforme a lo anteriormente expuesto. Con ello se vulnera lo dispuesto en los artículos 100.2 y 101.2 de la LCSP, así como lo establecido en la cláusula 3 del PCAP, y se contraviene el principio de transparencia con grave perjuicio para las entidades licitadoras tanto en el momento de preparar y presentar sus ofertas, al no disponer de información necesaria para su adecuada formulación, como durante la ejecución del contrato, pues puede dar lugar a una inadecuada prestación del servicio que derive en la resolución del contrato".

Pues bien, en el supuesto examinado, el único desglose de costes del presupuesto se contiene en la cláusula 3.1 del PCAP, con remisión al apartado 8.2 del cuadro resumen, que lo contempla en los siguientes términos:

"*Resumen de los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para la determinación del Presupuesto base o precios unitarios de licitación*

	IMPORTE TOTAL 4 AÑOS	IMPORTE 4 AÑOS TRANSPORTE PROGRAMADO	IMPORTE 4 AÑOS TRANSPORTE URGENTE
Coste salarial	75.173.474,45 €	29.358.168,10 €	45.815.306,35 €
Combustible + Aprovisionamiento	5.675.472,00 €	3.177.992,00 €	2.497.480,00 €
Mantenimiento y Reparaciones	4.560.802,56 €	2.598.434,56 €	1.962.368,00 €
Seguros	657.313,08 €	389.620,00 €	267.693,08 €
Impuestos y Tasas	159.312,80 €	94.438,00 €	64.874,80 €
Amortización de la Flota	4.723.232,00 €	2.157.120,00 €	2.566.112,00 €
Costes Financieros	1.352.951,00 €	616.252,00 €	736.699,00 €
Gastos Generales (5%)	4.615.127,89 €	1.919.601,23 €	2.695.526,66 €
Beneficio Industrial (3%)	2.907.530,58 €	1.209.348,78 €	1.698.181,80 €
TOTAL LICITACIÓN	**99.825.216,36 €**	**41.520.974,67 €**	**58.304.241,69 €**

Por otra parte, en la cláusula 3.2 del PCAP relativa al valor estimado del contrato, se establece lo siguiente:

" (….)
Los conceptos de coste empleados son:
A. COSTES DIRECTOS:
1. Coste Salarial: Se aplica IV Convenio colectivo de trabajo para las empresas y las personas trabajadoras de transporte sanitario de personas enferm@s y accidentad@s de Andalucía (20202020-2025).
2. Amortización del Vehículo: Importe estimado del vehículo con una amortización de diez años.
3. Combustible: En función del precio del carburante, consumo medio cada 100 km y estimación media de kilómetros por ambulancia, centro y año.
4. Mantenimiento y Reparaciones: Estimación de importe medio de gasto por vehículo según km recorridos para el mantenimiento por ley y un coste fijo estimado para las reparaciones imprevistas.
5. Aprovisionamientos: Recoge la reposición de gases anuales por vehículo.
6. Seguros: Incluye el seguro de la ambulancia, el de accidente y de responsabilidad civil de los técnicos de transporte, así como el seguro a la dotación de los medios de comunicación que llevan incorporadas las ambulancias.
7. Tasas e Impuestos directos de la flota: Imputamos las tasas por tarjeta de transporte, inspección sanitaria, ITV e I.A.E anual.
8. Gastos financieros: costes financieros estimados para cada tipo de ambulancia en función de la inversión realizada.
*B. COSTES INDIRECTOS (% Vs Costes Directos)**:***
1. Gastos estructurales: El 5 % en el que ciframos el porcentaje de asignación de los Costes Indirectos al servicio está basado en el estudio realizado, por encargo de la Fundación Nacional de Transporte Sanitario para la Educación, Cooperación y Desarrollo, por la empresa Análisis e Investigación ISICS y contrastado con datos de ANEA.

C. BENEFICIO EMPRESARIAL
El valor del 3% se obtiene del mismo informe que el % de los gastos estructurales.
(….)

En el cálculo del valor estimado se tiene en cuenta, además de los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, otros costes que se deriven de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial….".

Asimismo, en la memoria justificativa obrante en el expediente remitido se contempla el desglose de los costes empleados en los mismos términos y con idéntico contenido al que figura en el PCAP que acabamos de transcribir.

En el informe sobre la adecuación del presupuesto base de licitación a los precios del mercado, obrante a los folios 15 a 17 del expediente remitido, se reproduce el desglose de costes empleados con el mismo contenido, quedando acreditado que el coste salarial representa un total de 75.173.474, 45 euros del total de la licitación cifrada en un importe de 99.825.216, 36 euros.

De este dato cuantitativo objetivo del que informa el pliego se infiere claramente que, en el supuesto examinado, el coste de los salarios de la personas empleadas para la ejecución del contrato sí forma parte del precio del contrato, como parte integrante de aquél, a diferencia de lo que sostiene el órgano de contratación en su informe al recurso. El componente personal o de mano de obra no es accesorio y forma parte del precio total del contrato lo que determina la necesidad, por imperativo legal, de que el presupuesto base de licitación indique de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia, extremo este que se omite en los pliegos y en el resto de los documentos de la licitación, puestos a disposición de las personas interesadas en el perfil de contratante.

No asiste, por tanto, la razón al órgano de contratación cuando afirma que los costes laborales del personal empleado en la ejecución del contrato son costes importantes y contribuyen a determinar el precio del contrato, pero no son precio ni integran parte del precio total. Es más, el órgano incurre en contradicción cuando, a pesar de lo manifestado en el informe al recurso, obra en el expediente remitido, folios 306 a 325, un informe de fecha 29 de diciembre de 2021, suscrito por la Directora económico-administrativa del Hospital Universitario Regional de Málaga, emitido en cumplimiento de lo establecido en la Resolución de 21 de diciembre de 2018, de la Interventora General de la Junta de Andalucía, por la que se da publicidad a la Instrucción 7/2018, en la que se establece la Guía de Fiscalización previa de los expedientes de gasto derivado de la contratación administrativa llevada a cabo por la Administración de la Junta de Andalucía, por la que se aprueba la Guía de Fiscalización Previa de los Expedientes de gasto derivados de encargos a medios propios regulados en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en el que sí se efectúa un desglose de conceptos para el cálculo del coste hora por categoría profesional en función del salario base, plus convenio, antigüedad, pagas, cuota patronal, coste hora diurna y hora nocturna; así como el oportuno desglose del resto de costes directos e indirectos.

Por tanto, este Tribunal constata la infracción del artículo 100.2 de la LCSP al no figurar en el pliego el correspondiente desglose de los costes salariales con desagregación de género y categoría profesional, a partir del convenio laboral de referencia, que exige el mencionado precepto, siendo ostensible que nos encontramos ante un supuesto en el que los costes salariales forman parte del precio total como elemento fundamental, dado el porcentaje que representa dentro del presupuesto de licitación.

En ese sentido, la existencia del informe en el expediente remitido, al que hemos hecho referencia en el apartado anterior, y que ni siquiera nos consta que fuere publicado, no enerva la conclusión que alcanza este Tribunal al apreciar la infracción del artículo 100.2 de la LCSP en la medida que el pliego rector de la licitación no contiene el

preceptivo desglose de los costes salariales en la forma exigida legalmente. Es más, el propio órgano reconoce de manera implícita la infracción cometida, si bien la justifica manifestando que no resultaba exigible el desglose de costes salariales, según la interpretación que defiende. Dicha interpretación, fundamentada en los alegatos vertidos en el recurso, resulta contradictoria, a juicio de este Tribunal, con el dato objetivo que revela la preponderancia del importe de los costes salariales en el presupuesto total de la licitación.

Lo expuesto hasta ahora resulta de aplicación igualmente al cálculo del valor estimado, pues, conforme al artículo 101.2 de la LCSP, en su determinación se tomará en consideración no solo el importe de una eventual prórroga contractual sino también los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, otros costes que se deriven de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial.

El motivo, pues, debe estimarse procediendo la anulación del apartado 8.2 del cuadro resumen y de la cláusula 3.1 del PCAP por vulneración de lo dispuesto en los artículos 100 y siguientes de la LCSP por no incorporar el preceptivo desglose de los costes salariales en la forma exigida legalmente.

Procede, por tanto, la anulación de la cláusula 3.2 del PCAP y la necesidad de desglose en los futuros pliegos de los correspondientes costes salariales en la forma exigida legalmente.

No obstante la anulación de la citada cláusula, conviene abordar, de manera específica, el motivo de impugnación relativo a la insuficiencia del desglose, dentro de los costes directos, del material electromédico con que han de estar dotadas las ambulancias tipo C.

La recurrente afirma que esta partida tiene un evidente impacto dentro del conjunto de los costes, por lo que el órgano de contratación debió facilitar los importes tenidos en cuenta en la fijación del presupuesto. El órgano de contratación se opone en el informe manifestando, en síntesis, que tal partida se ha reflejado en el concepto coste amortización del vehículo e indica que " *es claro para cualquier licitador que el concepto Amortización de Vehículos lleva implícito el Coste de todos los elementos obligatorios técnico sanitarios que se solicitan para las ambulancias, además en la Reunión informativa celebrada el 23 de febrero de 2022, se aclaró este extremo y se informó que además están incluidos el coste del equipamiento en las partidas de mantenimiento y reparaciones y Gastos financieros".*

Pues bien, a la vista de las posiciones expuestas, y pese a la falta de acreditación por el recurrente del impacto que representa el equipamiento electromédico de las ambulancias en el coste de amortización de los vehículos, estimamos que, en aras a garantizar el principio de transparencia de los licitadores de cara a que puedan presentar debidamente sus ofertas y a fin de cumplir, en definitiva, el mandato legal establecido en el artículo 100 y concordantes de la LCSP, deberá reflejarse en el apartado correspondiente de los futuros pliegos que se aprueben el desglose de los costes relativos a la amortización de este tipo de material, en concordancia con lo que el propio órgano de contratación ha defendido en su informe, que reconoce que el coste de esos elementos está "implícito" en el coste de amortización, y por ende, en la partida a tanto alzado que se ha reflejado en el pliego.

Este Tribunal alcanza precisamente esa conclusión por la propia afirmación del órgano de contratación relativa a la obviedad de la inclusión de los requerimientos técnicos de las ambulancias dentro de los costes de amortización. El mandato establecido en el artículo 100 de la LCSP es claro y su finalidad, más aún, e impone a los órganos de contratación el deber de desglosar en el pliego los costes derivados de la aplicación de las

normativas laborales vigentes, los costes resultantes de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial -para el cálculo del valor estimado- y la indicación en el PCAP o documento regulador de la licitación de los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos, así como la indicación de los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional- para el cálculo del presupuesto base de licitación.

3. Sobre la arbitrariedad del criterio de adjudicación relativo a la antigüedad de los vehículos establecido en la cláusula 12 del cuadro resumen y vulneración del 145.2 de la LCSP.

El criterio de adjudicación controvertido es uno de los aspectos que se valoran como criterio automático junto a la dotación de equipamiento electromédico, y figura en el apartado 12.3 del cuadro resumen en los siguientes términos:

"3. ANTIGÜEDAD DE LOS VEHÍCULOS Y DOTACIÓN EQUIPAMIENTO ELECTROMÉDICO…15 puntos
En este criterio se valorará la antigüedad de la flota de vehículos ofertada por los licitadores
3.1. ANTIGÜEDAD DE LOS VEHÍCULOS:
La puntuación se calculará según la siguiente fórmula:

Puntuación = (número de vehículos con antigüedad igual o inferior a **5** años)*10/(número de vehículos ofertados)

El resultado obtenido se calculará con dos decimales.
La antigüedad de un vehículo se calculará por la diferencia, en días, entre el de finalización del plazo de presentación de proposiciones y la fecha de emisión de la Ficha Técnica.

(….)"

La recurrente cuestiona, en primer lugar, la falta de justificación en el expediente de la elección del criterio de adjudicación y por ende, la justificación del motivo por el que se otorga idéntica puntuación a una ambulancia nueva que a otra de cinco años. Califica el criterio de arbitrario y contrario al artículo 142.5 de la LCSP puesto que considera que ni persigue la elección de la oferta de mejor calidad, ni se encuentra propiamente vinculado al objeto del contrato, y su efecto práctico distorsiona la competencia, al primar, en definitiva, al actual prestador del servicio ya que equipara en puntuación por la antigüedad a la ambulancia nueva y a la de cinco años.

Pues bien, lo primero que hay que indicar es que asiste la razón al recurrente cuando pone de manifiesto que el órgano de contratación no ha justificado en el expediente la elección del criterio ni su vinculación al objeto del contrato, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 116.4 de la LCSP. En efecto, en la memoria justificativa obrante en el expediente remitido, no figura la motivación de la elección de dichos criterios sino que se limita a su exposición, indicando solamente que se establecen criterios económicos y cualitativos tal y como establece el artículo 145.2 de la LCSP.

El artículo 145. 5 de la LCSP prevé el mandato legal que propugna la necesaria vinculación del criterio al objeto del contrato, en los siguientes términos:

"Los criterios a que se refiere el apartado 1 que han de servir de base para la adjudicación del contrato se establecerán en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo, y deberá figurar en el anuncio que sirva de convocatoria de la licitación, debiendo cumplir los siguientes requisitos:

a) En todo caso estarán vinculados al objeto del contrato, en el sentido expresado en el apartado siguiente de este artículo
b) Deberán ser formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no conferirán al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada.
c) Deberán garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva e irán acompañados de especificaciones que permitan comprobar de manera efectiva la información facilitada por los licitadores con el fin de evaluar la medida en que las ofertas cumplen los criterios de adjudicación. En caso de duda, deberá comprobarse de manera efectiva la exactitud de la información y las pruebas facilitadas por los licitadores"

Pues bien, no obstante la falta de justificación en el expediente de la elección del criterio que, a la vista de la anulación de los pliegos, deberá subsanarse e incorporarse en su caso, a los futuros pliegos que se aprueben, lo cierto es que este Tribunal aprecia objetividad en la formulación del criterio controvertido, pues resulta ostensible que un criterio automático que puntúa la antigüedad de la flota destinada a la ejecución del contrato redunda en una mejor prestación del servicio contratado en términos de calidad y eficiencia medibles objetivamente, por el desgaste del vehículo a medida que aumenta la antigüedad del mismo.

Es cierto que el recurrente pone el énfasis, no tanto en la falta de vinculación al objeto del contrato, como en el carácter arbitrario del criterio establecido, y en el hecho de que al puntuar de la misma manera a ambulancias nuevas que a ambulancias de 5 años de antigüedad, en el fondo se prima a empresas que tengan disponibilidad de adscribir al contrato más de 200 ambulancias con una antigüedad de 5 años.

Como señala el órgano de contratación en su informe, no estamos ante un criterio que valore, e identifique, la misma calidad de una ambulancia nueva sobre otra con una antigüedad precisa, sino que valora la antigüedad del total del parque móvil que se oferte, considerando qué volumen del mismo tiene una antigüedad igual o inferior a cinco años, sobre el total de parque móvil ofertado.

Este Tribunal no aprecia, por tanto, irregularidad en la definición del criterio objetivo, que entendemos se encuentra vinculado al objeto del contrato, redunda en una mejor prestación del servicio objeto del contrato, y no vulnera los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, ni confiere al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada.

4. Sobre el establecimiento de un plazo de duración del contrato que vulnera los principios de libre concurrencia y constituye una clara distorsión de la libre competencia en el mercado.

El motivo pivota sobre la nulidad de la cláusula que establece la duración del contrato en cuatro años y el desfase con relación a la previsión de amortización fijada y calculada en los pliegos de los vehículos que haya de adquirir, en su caso, el contratista. La recurrente alega que en las bases del contrato no se prevé una duración que permita amortizar los vehículos que deberán adquirir los contratistas que no sean el actual prestatario del servicio, originando una situación antieconómica para los intereses del potencial licitador.

El recurrente vincula la antigüedad máxima de los vehículos destinados al transporte sanitario terrestre que el artículo 32 de 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, fija en diez años, al período de duración del contrato que permita la amortización de los vehículos, y critica que en el pliego el

cálculo de la amortización se haya hecho sobre cuatro años, lo cual, a su juicio, se revela claramente insuficiente para la cobertura o amortización de la inversión efectuada por el contratista.

La cláusula 2.5.1.establece que "*El plazo de ejecución del contrato será de cuatro años, a contar desde la fecha que se establezca a este efecto en el contrato, que deberá ser dentro de los 2 meses siguientes a su formalización, tal y como se indica en el apartado 7.1 y 7.2 del Cuadro Resumen.* En la cláusula 2.5.2 se prevé que "*El contrato podrá ser objeto de prórroga expresa, por un año de duración, antes de la finalización del periodo de vigencia, sin que la duración total del contrato, incluidas las prórrogas, pueda exceder de cinco años, como se establece en el apartado 7.3 de Cuadro Resumen".*

El plazo de duración del contrato se ha establecido, como dice el informe del órgano de contratación, atendiendo a las previsiones legales que, tal y como se contempla en el artículo 29.1, sujetan la duración de los contratos del sector público a la naturaleza de las prestaciones, las características de su financiación y la necesidad de someter periódicamente a concurrencia la realización de las mismas, sin perjuicio de las normas especiales aplicables a determinados contratos.

Asimismo, el apartado cuarto del artículo 29 de la LCSP establece que "*Los contratos de suministros y de servicios de prestación sucesiva tendrán un plazo máximo de duración de cinco años, incluyendo las posibles prórrogas que en aplicación del apartado segundo de este artículo acuerde el órgano de contratación, respetando las condiciones y límites establecidos en las respectivas normas presupuestarias que sean aplicables al ente contratante.*

Excepcionalmente, en los contratos de suministros y de servicios se podrá establecer un plazo de duración superior al establecido en el párrafo anterior, cuando lo exija el período de recuperación de las inversiones directamente relacionadas con el contrato y estas no sean susceptibles de utilizarse en el resto de la actividad productiva del contratista o su utilización fuera antieconómica, siempre que la amortización de dichas inversiones sea un coste relevante en la prestación del suministro o servicio, circunstancias que deberán ser justificadas en el expediente de contratación con indicación de las inversiones a las que se refiera y de su período de recuperación. El concepto de coste relevante en la prestación del suministro o servicio será objeto de desarrollo reglamentario". (el subrayado es nuestro).

Por lo tanto, una cosa es que la vida máxima útil de las ambulancias esté fijada legalmente en diez años y otra muy distinta, la exigencia contra legem de que el período de duración del contrato que nos ocupa haya de ser coincidente con aquélla. A mayor abundamiento, es posible la amortización de los vehículos en el plazo de duración establecido, tal y como se demuestra en el informe del órgano de contratación que indica que según los cálculos de la entidad recurrente, supone para cuatro años sería de 4.537.716,23 €, mientras que en el estudio justificativo del presupuesto de licitación (apartado 3.2 del PCAP) se calcula en 4.723.232,00 €, lo que viene a confirmar que los datos económicos señalados en la documentación del expediente, permiten la amortización de los vehículos. En cualquier caso, además, se trata de una inversión que sería susceptible de utilizarse en el resto de la actividad productiva del contratista.
Este Tribunal ya se pronunció sobre la cuestión controvertida en la Resolución 134/2021, de 8 de abril, a cuyo criterio nos remitimos y en la que nos pronunciábamos en los siguientes términos:

"Pues bien, procediendo al examen de la cuestión controvertida, lo primero que hemos de señalar es que el artículo 32 de 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 prevé que los vehículos de transporte sanitario no podrán superar la antigüedad de diez años, contados desde su primera matriculación. De este modo, si

las ambulancias tienen una vida útil de 10 años, resulta coherente utilizar este plazo para calcular la amortización de los vehículos.

Como sostiene el órgano de contratación, siendo el periodo de amortización y la vida útil de los vehículos de 10 años, no es de recibo el alegato de la recurrente de hacer coincidir los plazos de amortización y de duración del acuerdo marco, bien llevando la amortización a cuatro años, bien sobrepasando la duración máxima del acuerdo marco conforme al artículo 219.2 de la LCSP (cuatro años).

Asimismo, se ha de dar la razón al órgano de contratación cuando manifiesta que en la licitación en liza no se da el supuesto previsto excepcionalmente en el artículo 29.4 de la LCSP, cuyo tenor es el siguiente….

(...)Y es que, en la presente licitación, no se exige que los vehículos que se adscriban al servicio sean nuevos a estrenar, de modo que a la finalización del contrato el adjudicatario podría bien destinarlos a otros contratos, bien disponer de ellos en el modo legal que estime oportuno (alquiler, venta etc), puesto que los mismos tienen una vida útil de 10 años. Es más, como sostiene el órgano de contratación, los licitadores podrían aportar para la ejecución del presente contrato vehículos con una antigüedad de 6 años y serían perfectamente válidos. Por todo ello, no es posible acoger el argumento del recurso relativo a que el periodo de amortización de los vehículos no debe ser superior al del contrato. El motivo debe, pues, desestimarse".

Aplicando la doctrina anterior, el motivo ha de ser desestimado.

5. Sobre la infracción por el apartado 3.2.3 del PPT 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.

En este último motivo se plantea la infracción por el PPT del Real Decreto 836/2012, de 25 de mayo, al contemplarse en el apartado 3.2.3 que las ambulancias de transporte interhospitalario de la modalidad de transporte sanitario programado, clases A1 y A2, se destinen a la realización de traslados urgentes y traslados no programados, que podrían requerir asistencia sanitaria *in itinere. A* juicio de la recurrente dichos traslados no pueden ser llevados a cabo por los referidos tipos de ambulancia, por así impedirlo lo establecido en el referido Real Decreto.

El apartado 3.2.3 del PPT, bajo la rúbrica *Transporte sanitario programado de pacientes,* establece lo siguiente:

"Se entiende como transporte sanitario programado el traslado de enfermos o accidentados afectos de procesos que presentan imposibilidad física u otras causas médicas que, a juicio del facultativo prescriptor, impidan o incapaciten a aquéllos para desplazarse con sus medios a un centro sanitario de la red pública, centros externos contratados, a su domicilio dentro de la Comunidad Autónoma tras recibir la atención sanitaria correspondiente y, excepcionalmente, a centros con acuerdos puntuales.
El servicio se realizará mediante:
*1. Ambulancias de clase **A1, o convencionales**, destinadas al transporte individual de pacientes en camilla.*
*2. Ambulancias de clase **A2, o de transporte colectivo**, acondicionadas para el transporte conjunto de enfermos cuyo traslado no revista carácter de urgencia, ni estén aquejados de enfermedades infectocontagiosas*
3. Ambulancias de clase C, para el Transporte Interhospitalario cuando sea necesario el desplazamiento desde un centro sanitario a otro para proporcionar a los pacientes un mayor nivel de asistencia diagnóstica o terapéutica. A este tipo de traslado programado y, por las características del vehículo, se activará con personal sanitario

(enfermería) y en aquellos desplazamientos que por motivos de excepcionalidad y en los que corra peligro la vida del paciente, se activará también con un facultativo del SSPA siempre bajo autorización de la Dirección del Hospital /Área Sanitaria y con la colaboración del CCUE (061).
Para este tipo de transporte programado (Transporte Interhospitalario), cuando pueda ser efectuado con un vehículo de clase A1, este será dotado con el mismo equipamiento especial que el exigido en PPT para los vehículos clase A1 de la red de TSU.
Las ambulancias destinadas a este servicio (Interhospitalario) se integrarán en la Red de Transporte Sanitario Programado (RTP) del Sistema Sanitario Público de Andalucía (SSPA); si bien, y cuando concurrieran circunstancias extraordinarias que así lo aconsejaran, las unidades móviles de esta red reforzarán al dispositivo de la RTU durante el tiempo que persistieran aquellas."

La controversia se suscita con relación al apartado tercero al entender la entidad recurrente que, de la cláusula transcrita, se infiere que el órgano de contratación contempla poder realizar transporte urgente mediante ambulancias asistenciales A1 y *A2,* contraviniendo lo dispuesto en el artículo 2 del Real Decreto 836/2012. Dicho precepto establece lo siguiente:

"El transporte sanitario por carretera, definido en el artículo 133 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, podrá ser realizado por las siguientes categorías de vehículos de transporte sanitario:
1. Ambulancias no asistenciales, que no están acondicionadas para la asistencia sanitaria en ruta. Esta categoría de ambulancias comprende las dos siguientes clases:
1.1 Ambulancias de clase A1, o convencionales, destinadas al transporte de pacientes en camilla.
1.2 Ambulancias de clase A2, o de transporte colectivo, acondicionadas para el transporte conjunto de enfermos cuyo traslado no revista carácter de urgencia, ni estén aquejados de enfermedades infectocontagiosas."

Como afirma el órgano de contratación en su informe, la interpretación del recurrente no puede sostenerse, por dos razones: en primer lugar, porque el referido apartado solo comprende las ambulancias tipo C y las ambulancias A1 por lo que en ningún caso, se refiere a las ambulancias A2. En segundo lugar, porque, tras la modificación del referido apartado del PPT operada por la Resolución 136/2022, de 2 de marzo, la ambulancia tipo A1 podrán reforzar la Red de transporte urgente, por circunstancias extraordinarias y siempre que sea previsible que no será necesario prestar asistencia sanitaria durante el traslado, por lo que no se contraviene lo dispuesto en la normativa vigente para fijar el ámbito de desarrollo operativo de la tipología de ambulancia definida por el Real Decreto 836/2012.

A todas luces resulta sesgada la interpretación que efectúa la recurrente puesto que, en ningún momento, se indica en el pliego que las ambulancias A1 de urgencias estén destinadas a la asistencia sanitaria en ruta de los pacientes, sino que en el PPT se definen las funciones de estos vehículos, dentro del contenido del transporte sanitario, y de conformidad con la regulación establecida en el Anexo VIII del 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, cuya Disposición derogatoria única derogó el Real Decreto 63/1995, de 20 de enero, sobre ordenación de prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud, que, de manera errónea, es invocado por la recurrente.

En el referido Anexo VIII, apartado 2 se prevé que la cartera de servicios comunes de transporte sanitario incluye el transporte sanitario no asistido, que es el indicado para el traslado especial de enfermos o accidentados que

no requieren asistencia técnico-sanitaria en ruta, y el transporte sanitario asistido, para el traslado de enfermos o accidentados que requieren asistencia técnico-sanitaria en ruta.

De esta manera, las previsiones del PPT se ajustan tanto al Real Decreto 836/2012 como al Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, y las ambulancias A1 de urgencias serán destinadas al traslado de los usuarios que, por imposibilidad física u otras causas que los facultativos prescriptores entiendan necesarias, no puedan utilizar el transporte ordinario para desplazarse al centro sanitario donde recibir la asistencia que precisan, pero no están destinadas a la asistencia sanitaria en ruta.

Procede, pues, la estimación parcial del recurso con anulación de aquellas cláusulas del PCAP donde los alegatos del sindicato recurrente han sido acogidos por este Tribunal. Ello conlleva la anulación de los propios pliegos impugnados y del resto de documentos contractuales relacionados con su aprobación, debiendo convocarse una nueva licitación, en su caso.

El resto de motivos alegados son desestimados por las razones expuestas en el cuerpo de la presente resolución.

Vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

PRIMERO. Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **FALCK SERVICIOS SANITARIOS, S.L.U.** contra el anuncio de licitación y los pliegos que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado "Servicio de transporte sanitario terrestre urgente y programado para los servicios sanitarios de la provincia de Málaga adscritos al Servicio Andaluz de Salud (Plataforma Logística Sanitaria de Málaga) mediante procedimiento abierto y presentación electrónica de ofertas" (Expte. +6+VN9VIN), promovido por el Hospital Universitario Regional de Málaga, adscrito al Servicio Andaluz de Salud, y en consecuencia, anular los citados actos así como los del expediente de contratación relacionados con su aprobación.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal en resolución de 11 de marzo de 2022.

TERCERO. En cumplimiento de lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo 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.