



Recurso nº 281/2025 C.A. Castilla-La Mancha 24/2025

Resolución nº 684/2025

Sección 1ª

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

En Madrid, a 08 de mayo de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. C.F.A., en representación de DIREXIS SALUD, S.L.U., contra los pliegos del procedimiento “*Transporte Sanitario Terrestre de Castilla-La Mancha*”, expediente 2025/000289, convocado por el Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (SESCAM), el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Con fecha 23 de octubre 2024 fue publicado el correspondiente anuncio de licitación en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el DOUE, fijándose como fecha límite de presentación de las ofertas el 31 de octubre de 2024 a las 12.00 horas. El contrato se licitó por un valor estimado 540.525.540,05 euros, con un plazo máximo de ejecución de 5 años.

El contrato se adjudicará por los trámites del procedimiento abierto regulado en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP).

Segundo. El contrato de servicios está sujeto a regulación armonizada y el objeto del mismo es la gestión y prestación del servicio público del transporte sanitario terrestre en el ámbito territorial de Castilla-La Mancha, para el traslado de tipo urgente y no urgente de pacientes de los que el SESCAM tenga el deber legal o convencional de prestar este servicio, en vehículos especialmente acondicionados al efecto, todo ello previa indicación



del Centro Coordinador de Urgencias del SESCAM o de la Gerencia de Urgencias, Emergencias y Transporte Sanitario.

El objeto del contrato se divide en 5 lotes en función del objeto y ámbito de cobertura del servicio (provincia):

LOTE 1: Transporte sanitario urgente y no urgente en la provincia de Albacete.

LOTE 2: Transporte sanitario urgente y no urgente en la provincia de Ciudad Real.

LOTE 3: Transporte sanitario urgente y no urgente en la provincia de Cuenca.

LOTE 4: Transporte sanitario urgente y no urgente en la provincia de Guadalajara.

LOTE 5: Transporte sanitario urgente y no urgente en la provincia de Toledo.

Finalizado el plazo de presentación de las ofertas se habían presentado los siguientes licitadores:

- AMBUVITAL TRANSPORTE SANITARIO S.L.
- IVEMON AMBULANCIAS EGARA, S.L.
- SANIR MOVILIDAD SANITARIA, SAU BERLINAS DE CANARIAS, SL
- SERVICIOS AUXILIARES SANITARIOS DE URGENCIAS SL / AMBULANCIAS SANTO NIÑO DE LA BOLA SL
- SERVICIOS AUXILIARES SANITARIOS SANTA SOFIA, S.A.
- UTE DIREXIS SALUD & AMBULANCIAS AUTONOMAS SL
- UTE SSG-AMBUVITAL
- UTE SSG-DIGAMAR



Tercero. Con fecha 17 de octubre de 2024, se presentaron sendos recursos contra los pliegos, el primero de ellos por AMBULANCIAS Y SERVICIOS VALENCIA, S.L solicitando:

- i. Anular y dejar sin efecto el PCAP.
- ii. Anular y dejar sin efecto el PPT.
- iii. Retrotraer el procedimiento de contratación a fin de que se aprueben nuevos Pliegos respetuosos con los arts. 1, 28, 116, 122, 126, 131, 132 y 145 LCSP, en los términos expuestos en el presente recurso.

El recurso se fundaba en la falta de concreción del PCAP con relación al contenido de las ofertas, las prestaciones requeridas, la solvencia exigida y los criterios de adjudicación, entre otros motivos. Recurso 1406/2024 que fue desestimado íntegramente por este Tribunal en su resolución 1587/2024 de 12 de diciembre

El segundo recurso 1405/2024 por UGT SERVICIOS PUBLICOS que solicitaba que se reevaluarán los costes de personal de la licitación en base a datos reales dimanantes de la información exacta relativa a las plantillas subrogables existentes y sus actuales condiciones salariales en todos los conceptos, incluida la antigüedad real, y los costes indirectos reales en base al Convenio Colectivo del Sector y los costes adicionales no tenidos en cuenta. Por este Tribunal se dictó Resolución 12/2025 de 15 de enero de 2025, estimando el recurso y ordenando las modificaciones siguientes del pliego:

1. *En el transporte programado deben desglosarse en los costes salariales las partidas correspondientes a las pagas extras.*
2. *Las retribuciones del conductor de transporte urgente deben indicar un mismo importe en las pagas extraordinarias, lo que supone recalcular nuevamente el PBL.*
3. *El Plus de transporte debe reflejarse teniendo en cuenta el texto de la revisión salarial del IV convenio colectivo de empresas y personal del transporte de enfermos y accidentados en ambulancia para la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha (código de convenio n.º 77000255012008), publicado en el DOCM de 11 de febrero de 2020, revisión que fue suscrita con fecha 16 de noviembre de 2021 donde se refleja un mismo importe del plus de transporte.*



La estimación, aún parcial del recuso, produce los efectos establecidos en el art. 57.2 LCSP con anulación y consiguiente corrección de los aspectos citados de los costes salariales del presupuesto base de licitación.

Cuarto. Consecuencia de dicha resolución, el órgano de contratación resolvió declarar el archivo del expediente de contratación 2024/004133 y proceder a la apertura de un nuevo expediente de contratación 2025/000289 incorporando las diversas actualizaciones derivadas de la resolución 15 de enero de 2025.

Quinto. Con fecha 6 de febrero se publica en la Plataforma los Pliegos con las modificaciones operadas como consecuencia del cumplimiento de la resolución dictada por este Tribunal y expuesta en el fundamento anterior.

El plazo de presentación de ofertas finalizaba el 7 de marzo de 2025 a las 12:00 horas. Según acta de la mesa de contratación en sesión celebrada el 11 de marzo de 2025 consta la siguiente información en relación a la presentación de ofertas a la licitación:

F. Oferta	Empresa PLACSP	Lotes
06/03/2025 17:26:24	AMBUVITAL TRANSPORTE SANITARIO SL	2
07/03/2025 10:56:32	EMERGENCIAS SANITARIAS SA	2, 3, 4
07/03/2025 10:03:09	SANIR MOVILIDAD SANITARIA SAU, BERLINAS DE CANARIAS SL	4
06/03/2025 19:49:20	SERVICIOS AUXILIARES SANITARIOS DE URGENCIAS SL	3
06/03/2025 21:19:23	SERVICIOS AUXILIARES SANITARIOS SANTA SOFÍA SA	4
07/03/2025 11:24:21	TRANSPORTE SANITARIO DE GUADALAJARA UTE	4
07/03/2025 10:23:40	UTE IVEMON CLM (Ivemon Ambulancias Egara S.L./Ivemon Servicios Sanitarios, S.L.)	1, 4
06/03/2025 16:44:52	UTE SSG-AMBUVITAL	1
06/03/2025 18:41:58	UTE SSG-DIGAMAR	3, 5

Sexto. Con fecha 27 de febrero de 2025 se ha presentado recurso especial en materia de contratación por la FEDERACIÓN UGT SERVICIOS PÚBLICOS DE CASTILLA-LA MANCHA en el que se recurren los pliegos, y que se sigue en este Tribunal con número 278/2025.

Séptimo. Con fecha 27 de febrero de 2025 se ha presentado recurso especial en materia de contratación por DIREXIS SALUD, S.L., frente a los pliegos publicados el 5 de febrero solicitando de este Tribunal que se tenga por presentado recurso especial en materia de



contratación contra los pliegos de la licitación de referencia (expte. núm. 2025/000289), basándose en que: “El contrato se configura con la modalidad a tanto alzado. La oferta se realizará a la prestación completa excluida los gastos de personal sin perjuicio de que el precio del contrato incluya todos los elementos que forman parte del servicio. Ante todo, interesa advertir que el presente recurso se funda en la falta de concreción del PCAP con relación al contenido de las ofertas, las prestaciones requeridas y los criterios de adjudicación. a las que suman otras tantas, relacionadas, en particular, con la ponderación de los criterios de valoración de las ofertas.

3. A los efectos de verificar las irregularidades en que incurren los Pliegos, según justificaremos, sus contenidos relevantes a tener en cuenta son los que contiene el presente escrito, y que desglosaremos más adelante y que, conforme a ello, **nos lleva a la imposibilidad absoluta de presentar ofertas como empresas especializadas en el sector, en tanto resultan incomprensibles los costes que recoge la memoria, alejados de la realidad y que van a producir conflictos con el personal de todo orden y en especial pérdidas claras de la propia actividad”.**

Desglosa los motivos en los siguientes apartados:

1º. IMPOSIBILIDAD DE PRESENTAR OFERTA. INVALIDEZ DE LOS PLIEGOS POR INCURRIR EN INFRACCIÓN DE LOS ARTS. 1, 28, 99, 116, 122 Y 123 LCSP. EL PRECIO DE LICITACIÓN Y EL VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO NO CUBRE LOS COSTES. PARTIDAS QUE SON INSUFICIENTES, LLEVANDO AL FUTURO A PÉRDIDAS. CÁNON ILEGAL

3º VULNERACIÓN DEL ARTÍCULO 145 DE LA LSCP. CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN RELATIVOS A LA ANTIGÜEDAD DE LAS AMBULANCIAS DEL TODO ARBITRARIOS

4º. GASTOS GENERALES Y BENEFICIO INDUSTRIAL: FALTA DE CONCRECIÓN DEJANDO EN MANOS DE LA ADMINISTRACIÓN SU CONCRECIÓN EN FASE EJECUCIÓN

5º. INEXISTENCIA DE DESGLOSE DE COSTES



6º. SE PREVÉ QUE EL COSTE DE LAS AMBULANCIAS, EN PARTE, SE RECUPERE CON “LOS MEDIOS PUEDEN SER SUSCEPTIBLES DE UTILIZARSE EN EL RESTO DE LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA DEL CONTRATISTA”.

7º. EL SERVICIO NO PROGRAMADO: PRESTACIÓN FUNDAMENTAL NO PRESUPUESTADA NI DESGLOSADA: INFRACCIÓN DEL ARTÍCULO 100.2 DE LA LCSP

8º. OCTAVO. INSUFICIENCIA DE DESGLOSE Y COSTES DE MANTENIMIENTO, REPARACIÓN DE VEHÍCULO Y ESTRUCTURA

Solicita se sirva admitirlo a trámite, y, en sus méritos, se estime íntegramente el mismo, acordando:

- i. Anular y dejar sin efecto el PCAP.*
- ii. Anular y dejar sin efecto el PPT.*
- iii. Anular y dejar sin efecto la memoria económica*
- iv. Retrotraer el procedimiento de contratación a fin de que se aprueben nuevos Pliegos respetuosos con los arts. 1, 28, 100, 116, 122, 126, 131, 132 y 145 LCSP, en los términos expuestos en el presente recurso.*

Octavo. En cumplimiento del artículo 56.2 de la LCSP, el SESCAM emitió el informe al recurso solicitando su inadmisión basándose en que el presente recurso tiene por objeto un expediente de contratación (2025/000289) que es fiel reflejo del expediente 2024/004133 con las modificaciones introducidas por el órgano de contratación tras la aplicación de la resolución del TACRC del Recurso interpuesto por UGT (Nº de Recurso TACRC 1405/2024) y que se describen con precisión en el apartado segundo de este documento. También se ha actualizado la antigüedad media de la plantilla de 10 a 11 años al iniciarse el expediente en una nueva anualidad presupuestaria. En todo lo demás, permanece inalterable. Por tanto, se ha respetado y cumplido íntegramente el contenido de la Resolución del TACRC más la actualización de la antigüedad media de la plantilla en



un año señalado anteriormente, por tal razón, se ha elevado el presupuesto base de licitación.

Sin embargo, DIREXIS SALUD, S.L NO PRESENTÓ RECURSO CONTRA LOS PLIEGOS del anterior expediente, que insistimos, es idéntico al actualmente recurrido, pero con las incorporaciones apreciadas por el TACRC y con la actualización de la antigüedad media de la plantilla por el propio transcurso de una anualidad en la preparación del contrato. Es más, la recurrente es la actual prestataria del servicio en el lote 3 de la provincia de Cuenca por lo que entendemos que la interposición del recurso pueda ser realizado con la finalidad de alargar la facturación de la prestación, por lo que entendemos mala fe añadiendo además que la mercantil recurrente presentó ofertas a tres lotes (1,3 y 4) en el expediente del que deriva el actual ya analizado por el TACRC.

En tal sentido recuerda la doctrina del TACRC expuesta entre otras en la Resolución nº 110/2021, de 5 de febrero: *“Los actuales pliegos y los demás documentos contractuales no son una creación ex novo sino que, muy por el contrario, son idénticos a los anteriores, con las únicas modificaciones en el PCAP y el Pliego de Prescripciones Técnicas ordenadas expresamente por nuestras Resoluciones.....por lo que no procede ahora, extemporáneamente, volver sobre aquellos aspectos del PCAP que devinieron firmes por no ser recurridos, y que no fueron objeto de pronunciamiento expreso ... Por tanto, en aplicación de la doctrina expuesta, el motivo debe ser inadmitido”* (Recurso nº 819/2024 C. A. Illes Balears 46/2024 Resolución nº 1082/2024).

Subsidiariamente, solicita la desestimación del recurso, ofreciendo sus argumentos respecto a cada uno de los motivos aducidos por la recurrente.

Noveno. Con fecha 13 de marzo de 2025 la Secretaria General del Tribunal por delegación de este, resolvió la concesión de la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, sin que esta afecte al plazo de presentación de ofertas ni impida su finalización, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.



FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 46.2 de la LCSP y el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 25 de septiembre de 2024 (BOE de fecha 03/10/2024).

Segundo. El presente contrato es susceptible de este recurso especial conforme al artículo 44.1 letra a), al tratarse de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. Asimismo, lo es el acto recurrido; los pliegos, ex artículo 44.2.a) de la LCSP.

Tercero. A tenor del artículo 50.1 de la LCSP:

“El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles. Dicho plazo se computará: (...) b) Cuando el recurso se interponga contra el contenido de los pliegos y demás documentos contractuales, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya publicado en el perfil de contratante el anuncio de licitación, siempre que en este se haya indicado la forma en que los interesados pueden acceder a ellos. Cuando no se hiciera esta indicación el plazo comenzará a contar a partir del día siguiente a aquel en que se le hayan entregado al interesado los mismos o este haya podido acceder a su contenido a través del perfil de contratante”.

Vistas las fechas del recurso, esto es, publicación de los pliegos el 6 de febrero de 2025, e interposición el 27 de febrero de 2025, el mismo está interpuesto en plazo 15 de hábiles que ordena la ley.

Cuarto. Por lo que se refiere a la legitimación, debemos discutir sobre la misma, pues el recurrente no ha concurrido a la licitación, de modo que aquí entra en juego la doctrina que distingue entre “licitador recurrente y recurrente no licitador”, fruto de la interpretación conjunta del artículo 48 en conexión con el artículo 50.1 b) de la LCSP, y que exige analizar si el sujeto que recurre los pliegos ha presentado o no oferta en la licitación impugnada y,



en caso afirmativo, el momento en el cual se presenta dicha oferta, si con anterioridad o posterioridad al recurso.

La legitimación se regula en el artículo 48 de la LCSP, que señala que *“Podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso”*. En el presente caso, la recurrente es una empresa del sector que no ha presentado oferta, según lo expuesto en los antecedentes de hecho.

De acuerdo con la doctrina de este Tribunal, reflejada en Resoluciones como la número 200/2023 o la número 1242/2024, para recurrir los pliegos de una licitación es necesario:

- que se haya presentado proposición, en tanto que solo en ese caso se adquiere la expectativa de resultar adjudicatario del contrato que conforma el interés legítimo;
- o que se no se haya podido presentar proposición como consecuencia de condiciones discriminatorias en el pliego.

Atendiendo al Antecedente de Hecho quinto, resulta que el recurrente no ha presentado oferta en esta licitación. De esta forma al subsumirse en el segundo supuesto, según doctrina reiterada de este Tribunal (por todas Resolución 230/2024) que se alinea con el criterio de la Sentencia 26 de enero de 2022 del GUE en el asunto Leonardo SpA contra Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, el recurso solo será admisible cuando el recurrente alegue y mínimamente pruebe que la cláusula o cláusulas del pliego que impugna son nulas, discriminatorias y le impiden presentar oferta en condiciones de igualdad.

En este sentido alega la mercantil recurrente la imposibilidad de presentar oferta al considerar que el precio de licitación y el valor estimado del contrato no cubre los costes; inexistencia de desglose de costes; falta de concreción de los gastos generales y beneficio industrial, dejando en manos de la Administración su concreción en fase de ejecución; que la prestación del servicio no programado, considerada como prestación fundamental, no

está presupuestada ni desglosada; así como la arbitrariedad de los criterios de adjudicación relativos a la antigüedad de las ambulancias.

Ahora bien, como se ha puesto de relieve en los antecedentes de hecho de esta Resolución, los pliegos ahora publicados no son sino consecuencia de la estimación parcial por el Tribunal de uno de los recursos interpuestos frente a los primeros pliegos publicados, una de cuyas consecuencias fue el incremento del valor estimado del contrato, y se da la circunstancia de que la mercantil ahora recurrente concurrió a la licitación en que la que regían los anteriores pliegos, de modo que difícilmente puede sostenerse que concurra ahora causa que le impida concurrir a esta licitación conforme a los nuevos pliegos, que son sustancialmente idénticos a los anteriores, no impugnados por la recurrente, con una serie de rectificaciones que en nada afectan a los motivos invocados por la recurrente.

En base a ello, dado que no ha concurrido a la licitación y que no acredita la imposibilidad de concurrir ahora a la misma, procede denegarle legitimación para la interposición del recurso, y en consecuencia la inadmisión del mismo ex artículo 55 b) de la LCSP.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Inadmitir el recurso interpuesto por D. C.F.A., en representación de DIREXIS SALUD, S.L.U., contra los pliegos del procedimiento “*Transporte Sanitario Terrestre de Castilla-La Mancha*”, expediente 2025/000289, convocado por el Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (SESCAM).

Segundo. Mantener la suspensión del procedimiento de contratación hasta la resolución del recurso 278/2025.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.



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

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES