

**Recurso 567/2024**  
**Resolución 628 /2024**  
**Sección Primera**

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

Sevilla, 10 de diciembre de 2024.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **ASOCIACIÓN NACIONAL DE GRANDES EMPRESAS DEL TRANSPORTE SANITARIO (AGENTRANS)** contra el anuncio y los pliegos del contrato denominado “Servicio de transporte sanitario urgente y programado para la provincia de Sevilla del Servicio Andaluz de salud, mediante procedimiento abierto y presentación electrónica de ofertas” convocado por el Hospital Universitario Virgen del Rocío de Sevilla, adscrito al Servicio Andaluz de Salud (Expediente CONTR 2024 0000494276), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 5 de septiembre de 2024, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía y en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución.

Los pliegos de la citada contratación fueron objeto de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad IVEMON AMBULANCIAS EGARA S.L, que fue estimado parcialmente mediante la Resolución 447/2024, de 11 de octubre, de este Tribunal que anuló el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP).

En cumplimiento de la citada Resolución, el órgano de contratación acordó desistir del procedimiento de adjudicación, anular la aprobación de los pliegos, acordar la conservación del resto de actos y trámites del expediente y dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas en cumplimiento de su Resolución.

**SEGUNDO.** El 4 de noviembre de 2024, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato indicado en el encabezamiento. Ese mismo día, los pliegos rectores de la contratación se publicaron en el citado perfil, siendo posteriormente rectificadas mediante dos resoluciones de corrección de errores publicadas en el perfil de contratante los días 6 y 19 de noviembre de 2024, respectivamente. El valor estimado del contrato asciende a 239.091.711,41 euros.

A la presente licitación le es de aplicación 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), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

El 25 de noviembre de 2024, se presentó en el registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por AGETRANS contra el anuncio y los pliegos de la contratación, nuevamente aprobados y publicados.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de 26 de noviembre de 2024, se dio traslado del recurso al órgano de contratación y se le requirió la documentación necesaria para su tramitación y resolución que, tras su reiteración, ha sido recibida posteriormente en esta sede.

El 29 de noviembre de 2024, este Tribunal adoptó la medida cautelar de suspensión del procedimiento de adjudicación solicitada por la asociación recurrente. Asimismo, acordó la suspensión del plazo concedido para la presentación de ofertas.

No se ha cumplimentado el trámite de alegaciones al recurso al haber comunicado el órgano de contratación a este Tribunal que no existe ninguna oferta presentada a esta 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.**

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede abordar la legitimación de la asociación empresarial recurrente para la interposición del presente recurso especial.

Al respecto, el artículo 48 de la LCSP establece que *«Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso. Estarán también legitimadas para interponer este recurso (...). En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados».*

Asimismo, el artículo 24, apartado 1 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual (en adelante el Reglamento), aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, señala que *«Sin perjuicio de los supuestos generales previstos en el artículo 42 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y en el 102 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, los recursos regulados en este Reglamento podrán ser interpuestos por las asociaciones representativas de intereses relacionados con el objeto del contrato que se impugna exclusivamente cuando lo sean para la defensa de los intereses colectivos de sus asociados».*

Sobre la legitimación activa de las asociaciones, ya ha tenido ocasión de pronunciarse este Tribunal en numerosas ocasiones, valga por todas las Resoluciones 143/2016, de 17 de junio, 214/2017, de 23 de octubre y 233/2018, de 2 de agosto, en las que se pone de relieve la abundante doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo



existente al respecto y que debe entenderse igualmente aplicable en el ámbito del procedimiento del recurso especial en materia de contratación, pues la clave común en todos los casos está en el concepto de interés legítimo.

A priori, se ha de indicar que el estudio de la legitimación pasa por analizar el acto impugnado y su incidencia sobre los intereses colectivos defendidos por la asociación recurrente. En el supuesto analizado, la impugnación se dirige contra el anuncio y los pliegos que rigen el contrato, entre otros motivos, por considerar insuficiente el presupuesto base de licitación. Por tanto, siendo función de la asociación recurrente representar y defender los legítimos intereses de sus miembros, una eventual estimación del recurso especial reportaría un beneficio al colectivo empresarial por ella representado.

En consecuencia, queda justificado el interés legítimo que ostenta AGETRANS para la interposición del recurso especial aquí examinado, al amparo de lo previsto en el artículo 48 de la LCSP.

### **TERCERO. Acto recurrible.**

En el presente supuesto el recurso se interpone contra el anuncio y los pliegos de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1a) y 2a) de la LCSP.

### **CUARTO. Plazo de interposición.**

Los pliegos fueron puestos a disposición de las personas interesadas en el perfil de contratante el 4 de noviembre de 2024, por lo que, computando desde dicho día, el recurso presentado el 25 de noviembre de 2024 se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 apartados a) y b) de la LCSP.

### **QUINTO. Fondo del asunto. Sobre el motivo relativo a la insuficiencia del presupuesto base de licitación.**

#### 1. Alegaciones de la asociación recurrente

Solicita la anulación de los actos impugnados, fundando esta pretensión en los motivos que se analizarán en este fundamento de derecho y en los siguientes.

En primer lugar, AGETRANS esgrime la insuficiencia del presupuesto base de licitación (PBL) por las siguientes razones que desarrolla ampliamente en su escrito de impugnación.

- No se ha considerado coste alguno para el transporte de personal sanitario en servicios urgentes.
- La partida para costes de estructura de los cuatro años de duración del contrato es deficitaria.
- Insuficiencia del PBL con relación a los costes directos salariales de los trabajadores afectos a la ejecución del contrato.

#### 2. Alegaciones del órgano de contratación

Se opone a la insuficiencia del PBL alegada por la asociación, si bien con carácter previo aduce la inadmisión del recurso.

Fundamenta esta alegación en que los pliegos impugnados son sustancialmente los mismos que fueron objeto de un recurso especial previo -parcialmente estimado por este Tribunal en la Resolución 447/2024- con las siguientes



modificaciones: la afectante a la cláusula 6.3.1 apartado c) y Anexo XVI del PCAP sobre compromiso de adscripción de medios personales y la relativa a la actualización del Anexo XIV correspondiente al listado del personal a subrogar.

Asimismo, señala que AGETRANS no impugnó los pliegos de la licitación anterior e invoca doctrina de este Tribunal -concretamente la Resolución 482/2024 que se remite a otras del propio Tribunal y de otros Órganos de resolución de recursos contractuales- en la que se inadmite el recurso especial sobre la base de que la recurrente no impugnó los pliegos inmediatamente anteriores -de los que traen causa los ahora impugnados- por los motivos ahora esgrimidos, adquiriendo aquellos firmeza en los extremos consentidos.

### 3. Consideraciones del Tribunal

Pues bien, examinado el contenido del PCAP inicial en lo relativo al presupuesto base de licitación, valor estimado y precio del contrato (cláusula 3 del citado pliego), se observa que su contenido coincide sustancialmente con el del nuevo pliego aprobado por el órgano de contratación tras la anulación del anterior pliego que fue impugnado por razones diferentes a la insuficiencia del PBL.

Así pues, en los pliegos originarios, las cláusulas sobre presupuesto, valor estimado y precio tenían la misma redacción que en el pliego actual. Estas cláusulas pudieron ser impugnadas con anterioridad y al no ser combatidas adquirieron firmeza, no pudiendo ser ahora impugnadas con ocasión de los nuevos pliegos.

De permitirse en estos casos el recurso especial contra cláusulas de un pliego cuyo contenido es el mismo que el de las cláusulas del anterior pliego del que trae causa, las mismas nunca adquirirían firmeza y su plazo de impugnación nunca precluiría, lo que no puede admitirse por razones elementales de seguridad jurídica, principio de alcance constitucional consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución.

En nuestra reciente Resolución 482/2024, de 31 de octubre, se resume la doctrina del Tribunal en esta materia del modo siguiente:

*<< (...) es doctrina de este Tribunal (v.g. Resoluciones 408/2015, de 4 de diciembre, 94/2016, de 6 de mayo, 151/2016, de 1 de julio, 125/2018, de 4 de mayo, 414/2020, de 26 de noviembre, 293/2022, de 27 de mayo, 407/2022, de 28 de julio y 621/2023, de 15 de diciembre, entre otras) que no es posible impugnar las cláusulas de un pliego cuyo contenido resulta idéntico al de las cláusulas de un pliego anterior recurrido y anulado por el Tribunal, pero por otros motivos y atacando otras cláusulas diferentes.*

*La argumentación de las Resoluciones citadas de este Tribunal ha sido, en síntesis, la siguiente:*

*1. Si un licitador pudo impugnar determinadas cláusulas de un pliego y no lo hizo, no puede hacerlo con ocasión del nuevo pliego que se apruebe como consecuencia de haber sido anulado el primero, pues el contenido de aquellas cláusulas quedó ya firme.*

*2. Si fuese permitido el anterior proceder de los interesados, es decir, si se admitiera un nuevo recurso contra cláusulas que no fueron impugnadas en un primer recurso contra el pliego y que vuelven a tener el mismo contenido en el pliego posterior que es reproducción parcial de aquel, dicho clausulado nunca adquiriría firmeza y su plazo de impugnación no precluiría, lo que no puede admitirse por elementales razones de seguridad jurídica, principio que es de alcance constitucional y se consagra en el artículo 9.3 de la Constitución.*

*3. No es admisible el recurso especial frente a cláusulas de un nuevo pliego que no fueron impugnadas con ocasión del recurso contra el anterior pliego anulado, tal como establece para los recursos jurisdiccionales el artículo 28 de la*



*Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa: «No es admisible el recurso contencioso- administrativo respecto de los actos que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes y los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma».*

*4. La Sentencia del Tribunal Constitucional 24/2003, de 10 de febrero, resulta ilustrativa al respecto y zanja cualquier duda sobre esta materia al señalar que «los actos confirmatorios –al igual que ocurre con los reproductorios a los que se refiere también el precepto legal que estamos examinando– no son en realidad actos nuevos, sino que se limitan a reiterar lo ya declarado en otra resolución anterior que es firme, por lo que, si se permitiera la impugnación de este tipo de actos, se estarían recurriendo en realidad actos que no son susceptibles de recurso. En definitiva, las mismas razones de seguridad jurídica que justifican la preclusividad de los plazos procesales son las que justifican que dichos plazos no puedan reabrirse forzando la producción de un acto cuyo contenido es el mismo que otro anterior que es firme por no haber sido recurrido en tiempo o forma. (...) dicho acto, como se ha indicado, no es un acto nuevo, sino que se limita a reiterar el contenido de otro anterior que, en su momento, pudo ser impugnado».*

*En el supuesto enjuiciado, aplicando la doctrina expuesta en estas resoluciones del Tribunal, no puede la recurrente impugnar la configuración del objeto del contrato, la no división en lotes y la reserva a la que hace referencia en los nuevos pliegos cuando consintió la configuración establecida en los pliegos iniciales de los que aquellos traen causa y que no han sido alterados en este particular extremo. El clausulado al que se refiere la recurrente quedó firme al no ser combatido mediante un recurso especial en materia de contratación contra los primeros pliegos en los que se pusiera de manifiesto estas cuestiones. Ello determina la inadmisión del recurso respecto al motivo analizado en este fundamento.*

*También el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales ha sostenido el criterio expuesto. En concreto, en su Resolución 462/2013, de 23 de octubre, señalaba que «procede también inadmitir el resto de motivos de impugnación que ahora incluye (nuevas cuestiones relacionadas con el IVA, insuficiencia del presupuesto del contrato, no diferenciación económica de las partidas del pliego lo que ocasiona indefensión y perjuicio económico para su empresa si se da por finalizado el contrato) en la medida que no fueron alegados en su día por la recurrente cuando impugnó el anuncio de licitación publicado en el BOP de Alicante el 31 de julio, pudiendo perfectamente haberlo hecho, por lo que debe considerarse que, en lo referente a los mismos, en cuanto que se trata de aspectos del anuncio y del PCAP que no han sido objeto de ninguna variación, tanto uno como otro quedaron en su día confirmados por su falta de impugnación, por lo que, al tratarse en este caso de una mera reproducción de los anteriores anuncios y pliegos firmes y consentidos, alcanzaron a su vez firmeza, sin que puedan ahora ser impugnados en la presente vía administrativa, tal como, respecto de los recursos jurisdiccionales, establece el artículo 28 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que declara inadmisibles los recursos “respecto de los actos que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes y los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma”».*

*Y el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en su Resolución 53/2020, de 10 de marzo, también comparte este criterio al manifestar que «Contrastados ambos pliegos, se observa que, si bien con una sistemática ligeramente diferente y con una variación en la redacción del primer punto del criterio “Medidas de carácter social” que se analizará posteriormente, los criterios de adjudicación que ahora se impugnan ya existían en el PCAP que rigió el procedimiento de adjudicación cancelado por la Resolución 034/2019 de este OARC / KEAO. Consecuentemente, la base fáctica sobre la que se sustenta el recurso que ahora se analiza ya existía y podía ser conocida cuando se publicó el primer procedimiento de adjudicación. El actual recurrente no lo hizo así, y su pretensión de hacerlo ahora no puede ser aceptada, ya que ello supondría mantener permanentemente abierto el plazo de interposición del recurso especial, cuando su carácter preclusivo es parte fundamental del sistema establecido en la LCSP y el Derecho comunitario que ésta incorpora (ver Resoluciones 24/2014, 26/2015, 152/2018, 76/2019 y 108/2019 del OARC / KEAO y la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el caso Universale-*



*Bau AG y otros contra Entsorgungsbetriebe, C- 470/99, de 12 de diciembre de 2002, apartados 75 y 76). La completa consecución de los objetivos del recurso especial (su rápida resolución para reparar la ilegalidad observada), así como los objetivos de la compra pública, se verían comprometidos si los candidatos y licitadores pudieran impugnar una a una las diversas irregularidades del PCAP, obligando a la entidad adjudicadora a reiniciar nuevamente el procedimiento de contratación por cada uno de los recursos. Es decir, de admitirse la posibilidad de impugnar cualquiera de las cláusulas de un pliego cada vez que se procediese a su publicación como consecuencia de la estimación de un recurso especial, éste se podría convertir en un instrumento para dilatar el procedimiento de contratación, perdiendo la finalidad que persigue y creando inseguridad en los potenciales licitadores en lo referente a la firmeza del pliego que se licita. Debe resaltarse que la cuestión sería distinta si el recurso se basara en un motivo referido a cláusulas nuevas o actuaciones propias del nuevo procedimiento de adjudicación (ver, en este sentido, la Resolución 112/2014 y 26/2015 del OARC / KAO)».*

*Como hemos argumentado, en el caso aquí analizado, teniendo en cuenta que la recurrente no recurrió (o al menos no consta ni se ha acreditado) los pliegos inmediatamente anteriores de los que traen causa los ahora impugnados, aquellos adquirieron firmeza en los extremos consentidos por inatacados. Asimismo, la recurrente debió observar en el presente recurso contra los pliegos la conducta que su actuación inmediatamente anterior hacía prever; es decir, que no iba a impugnar los actuales pliegos cuando no lo hizo respecto a los inmediatamente anteriores, generando con ello en la Administración contratante la confianza de que se aquietaba a su contenido en los particulares extremos ahora combatidos.>>*

Asimismo, para aplicar esta doctrina resulta indiferente que el recurso anterior contra los pliegos hubiese sido interpuesto por la misma entidad que ahora vuelve a hacerlo o por otra distinta. Lo relevante es el efecto de firmeza que adquieren las cláusulas del pliego que, pudiendo impugnarse en su momento procedimental oportuno, no lo fueron y quedaron firmes; sin que pueda entenderse reabierto el plazo de impugnación contra ellas por el hecho de que, tras la anulación parcial de un pliego inicial, se apruebe uno nuevo con cláusulas idénticas al pliego primitivo.

Incide igualmente sobre esta cuestión la Sentencia núm. 53/2022, de 2 de febrero (Recurso contencioso-administrativo 473/2021) del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, que de forma muy ilustrativa señala lo siguiente: *<< la seguridad jurídica es uno de los valores que se pretenden garantizar en materia de contratación, siendo elemento central para conseguirlo el recurso especial que provoca este recurso.*

*En tal sentido, la posibilidad de presentar recurso especial contra los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación tiene como claro objetivo conseguir la seguridad jurídica en el proceso de contratación, tratando de minimizar las posibles crisis en dicho proceso desde el primer momento, para lo cual la Ley concede una muy amplia legitimación, no sólo a los posibles licitadores interesados, sino, además, a cualquier entidad creada para defender intereses colectivos, como la Asociación ahora recurrente (artículo 48 de la Ley). Y ello se conjuga con las normas relativas a la publicidad de los pliegos y a la posibilidad de solicitar medidas cautelares incluso antes de presentar el recurso especial, suspendiendo el procedimiento de adjudicación.*

*La seguridad jurídica en el proceso de contratación de que se trate (en este caso el contrato de teleasistencia) exige que todo legitimado, ante la publicación del anuncio de licitación y los pliegos que la regirán, esté obligado a cuestionarlos a través del recurso especial, en el plazo legalmente establecido. Y si no lo hace, debe estimarse que los acepta, que los consiente, que no observa queja de legalidad. Para él estamos ante actos firmes y consentidos. Y nada obsta a ello el que otro legitimado haya cuestionado algún aspecto de los pliegos y que, como consecuencia de la estimación del recurso especial planteado, se haya decidido una nueva publicación del anuncio de licitación y de los pliegos modificados en cumplimiento de la resolución del CJE, pues seguimos en el mismo, y único, proceso de*



*contratación, con lo que el legitimado que no cuestionó los pliegos no puede ahora aprovechar la ocasión para impugnar lo que consintió. No estamos propiamente ante pliegos distintos, autónomos e independientes, sino ante pliegos parcialmente reproducción de los anteriores dentro del único proceso de contratación del único contrato que se ha licitado.*

*Por tanto, si fuese permitido y se admitiera un nuevo recurso contra cláusulas que no fueron impugnadas en el pliego inicial y que vuelven a tener el mismo contenido en el pliego posterior que es reproducción parcial de aquel, dicho clausulado nunca adquiriría firmeza y su plazo de impugnación no precluiría, sino que podría reabrirse cada vez que concurrieran circunstancias como la aquí examinada, lo que no puede admitirse por elementales razones de seguridad jurídica, principio que es de alcance constitucional y se consagra en el artículo 9.3 de la Constitución.*

*Este criterio es compartido por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales que en sus resoluciones (v.g. Resolución 448/2013, de 16 de octubre) señala que "(...) debe considerarse que, en lo referente a la alegación ahora efectuada, tanto el anuncio como los pliegos quedaron en su día confirmados por su falta de impugnación, por lo que, al tratarse en este caso de una mera reproducción de los anteriores pliegos firmes y consentidos, alcanzaron a su vez firmeza, sin que puedan ahora ser impugnados en la presente vía administrativa, tal como respecto de los recursos jurisdiccionales establece el artículo 28 de la Ley 29/1998.">> (el subrayado es nuestro).*

Con base en las consideraciones y doctrina expuesta, este primer motivo debe ser inadmitido al haber quedado firme y consentido el contenido del PCAP impugnado relativo al presupuesto base de licitación y valor estimado del contrato.

## **SEXTO. Fondo del asunto: sobre el motivo relativo a la comisión en los nuevos pliegos de similar error al que fue anulado por la Resolución 447/2024 de este Tribunal.**

### 1. Alegaciones de la entidad recurrente

Manifiesta que la modificación que figura en los nuevos pliegos -respecto al compromiso de dedicación de medios personales o materiales- continúa incurriendo en la misma infracción (al menos parcialmente) que ya cometía el pliego anterior y que fue apreciada por la Resolución 447/2024 de este Tribunal. En la nueva redacción de la cláusula 6.3.1 c) del PCAP se dice “Compromiso de adscripción de medios personales: (...)”

*Para ello, aportará el anexo XVI, al que unirá una relación firmada por la persona firmante de la proposición, especificando los nombres y cualificación profesional adecuada del personal directivo de la empresa responsable de dirigir la ejecución de la prestación. Reseñar que los directivos de la empresa no son personal subrogable, tal como recoge el artículo 9.2.B del Convenio Colectivo de Sector para las Empresas de Transporte de Personas Enfermas y Accidentadas en Ambulancia de Andalucía (cod. 71001075012005) y el artículo 27.2.B del Convenio Colectivo para las empresas y las personas trabajadoras de transporte sanitario de enfermos/as y accidentados/as (Código de convenio: 99000305011990)”*

Alega que lo anterior no es del todo correcto, puesto que cualquier trabajador con contrato laboral que cumpla los requisitos del artículo 9 del Convenio Colectivo de Andalucía tendría derecho a subrogación, aunque admite que podría ser cuestionable en los casos de contratos de alta dirección o trabajadores con poder inherente a la titularidad con el que puedan vincular u obligar a la empresa que representan -que son precisamente a los que se refiere el Convenio-.

Asimismo, señala que, en el nuevo listado de personal a subrogar que figura como Anexo XIV del PCAP, se incluye a un Director de Área que, sin duda, tendrá derecho de subrogación por ser una categoría profesional prevista en el citado Convenio Colectivo; y, sin embargo, sus datos personales no han sido publicados por lo que, como ya



argumentó la Resolución 447/2024 del TARCJA, este dato solo será conocido por la empresa que actualmente presta el servicio pero no por los restantes licitadores, incurriéndose en la misma infracción que motivó la anulación de los pliegos iniciales.

## 2. Alegaciones del órgano de contratación

Se opone a los argumentos de la recurrente señalando que solo se solicita la relación del personal directivo de la empresa responsable de dirigir la prestación y que no sea subrogable, tal como recoge el Convenio colectivo de Andalucía en su artículo 9.2.B; y que queda claro que el personal a incluir se refiere a los directivos de la empresa licitadora que vayan a responsabilizarse de la gestión del contrato, no entrándose en la interpretación que hagan las empresas del artículo 9 del mencionado convenio colectivo.

## 3. Consideraciones del Tribunal

La controversia planteada suscita realmente una cuestión sobre la adecuada ejecución de la Resolución 447/2024 de este Tribunal. En la misma se indicaba lo siguiente:

*<<Sobre la exigencia de aportar en el sobre 1 una relación especificando los nombres y cualificación profesional del personal responsable de ejecutar el contrato.*

*Al respecto, tanto en el apartado C de la cláusula 6.3.1 del PCAP como en el anexo XVI -compromiso de dedicación de los medios personales o materiales para la ejecución del servicio- del citado pliego, al que se remite dicho apartado C de la cláusula 6.3.1, relativa a la documentación a incorporar por las personas licitadoras en el sobre electrónico 1, como compromiso de adscripción de medios la entidad licitadora ha de declarar expresamente en lo que aquí concierne que aportará: «una relación firmada por la persona firmante de la proposición especificando los nombres y cualificación profesional adecuada del personal responsable de ejecutar la prestación, que deberá ser en número suficiente para la adecuada ejecución del contrato, que deberá cumplir los requisitos establecidos por 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.».*

*Sobre ello, afirma la recurrente en esencia que dicha exigencia es cuanto menos sorprendente ya que dicha información, y en concreto los nombres y cualificación profesional del personal responsable de ejecutar la prestación, únicamente obra en poder de la empresa que actualmente viene prestando el servicio. Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso indica sin más que se va a proceder a rectificar dicho anexo XVI del PCAP, sin que al dictado de la presente resolución le conste a este Tribunal tal circunstancia, teniendo en cuenta además que desde el pasado día 4 de octubre de 2024 el procedimiento de licitación está suspendido.*

*Pues bien, en la licitación que se examina en el primer inciso del párrafo primero de la cláusula 14.3 del PCAP se indica que «En el supuesto de que las normas laborales de aplicación impongan a la persona adjudicataria del contrato la obligación de subrogación como empleador en las relaciones laborales, los servicios dependientes del órgano de contratación deberán facilitar a personas licitadoras la información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afecta la subrogación que resulte necesaria para permitir una exacta evaluación de los costes laborales que se especificaran en el **Anexo XIV**». Dicho anexo XIV -datos de la subrogación- señala en lo que aquí concierne lo siguiente:*

*«El presente contrato se refiere a servicios que ya venían prestandose con anterioridad y en consecuencia puede darse la sustitución de la persona empresaria.*



*Por tanto, y en aplicación del Convenio Colectivo de aplicación, procede la subrogación.*

*En base a lo anterior, y en aplicación de lo dispuesto en el artículo 130.1 de la LCSP se aporta a continuación la información (incluyendo copia de la documentación en la que conste) sobre las condiciones de los contratos de las personas trabajadoras a los que afecta la subrogación:*

*Convenio colectivo de aplicación: Convenio colectivo del sector para las empresas de transporte de personas enfermas y accidentadas en ambulancia de Andalucía (cod. 71001075012005)  
(...).*».

*A continuación, en el citado anexo XIV del PCAP, consta un listado de personas trabajadoras en el que entre otras cuestiones figura la categoría profesional de cada una de ellas, sin que en el mismo se contemple ni el nombre ni la cualificación profesional, circunstancias que además de no exigir las el artículo 130 de la LCSP, solo puede conocer la actual persona contratista, única por tanto que podría presentar tales datos, con vulneración de los principios de libertad de acceso a las licitaciones, no discriminación e igualdad de trato entre las licitadoras.*

*En consecuencia, con base en las consideraciones realizadas, procede estimar el motivo de recurso analizado, sobre la exigencia de aportar en el sobre 1 una relación especificando los nombres y cualificación profesional del personal responsable de ejecutar el contrato>>.*

En cumplimiento de esta Resolución, se sustituyó la relación de personal responsable de ejecutar la prestación con indicación de nombres y cualificación profesional, por la relación del personal directivo de la empresa responsable de dirigir la ejecución de la prestación con especificación de nombres y cualificación profesional.

De este modo, la redacción inicial de la cláusula 6.3.1 c) del PCAP, cuyo tenor era “*Compromiso de adscripción de medios personales. Se unirá una declaración de la persona firmante de la proposición especificando los nombres y cualificación profesional adecuada del personal responsable de ejecutar la prestación, que deberá ser en número suficiente para la adecuada ejecución del contrato, que deberá cumplir los requisitos establecidos por 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*”, se ha sustituido en los nuevos pliegos por la siguiente “*Compromiso de adscripción de medios personales: la adjudicataria se compromete a destinar a la ejecución del contrato el número de personas necesarias para llevar a cabo la prestación, debiendo cumplir los requisitos establecidos por 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.*”

*Para ello, aportará el anexo XVI, al que unirá una relación firmada por la persona firmante de la proposición, especificando los nombres y cualificación profesional adecuada del personal directivo de la empresa responsable de dirigir la ejecución de la prestación. Reseñar que los directivos de la empresa no son personal subrogable, tal como recoge el artículo 9.2.B del Convenio Colectivo de Sector para las Empresas de Transporte de Personas Enfermas y Accidentadas en Ambulancia de Andalucía (cod. 71001075012005) y el artículo 27.2.B del Convenio Colectivo para las empresas y las personas trabajadoras de transporte sanitario de enfermos/as y accidentados/as (Código de convenio: 99000305011990).*”

A juicio de la recurrente, la modificación operada en los pliegos para cumplir con lo dispuesto en la anterior Resolución del Tribunal no es del todo correcta porque cualquier trabajador con contrato laboral que cumpla con los requisitos del artículo 9 del Convenio colectivo de Andalucía tendría derecho a subrogación, a lo que se opone el órgano señalando que solo se solicita la relación del personal directivo de la empresa responsable de dirigir la prestación y que no sea subrogable, como recoge el Convenio colectivo de Andalucía en su artículo 9.2.B.



Pues bien, el citado artículo del Convenio colectivo dispone que *“Quedan excluidos de la aplicación de la presente cláusula de subrogación aquellos/as empleados/as que sean directivos de su empresa, así como aquellos unidos por vínculos de consanguinidad y afinidad al accionista mayoritario, salvo que acrediten la existencia de relación contractual.*

*Igualmente, no tendrán la consideración de personas trabajadoras y, por tanto, no serán objeto de subrogación por la nueva adjudicataria los socios/as cooperativistas que no tengan la condición de socios/as trabajadores/as. Únicamente alcanzará la subrogación a los socios/as cooperativistas que tengan la condición de trabajadores/as, y exclusivamente en esta última condición, siempre que cumplan los requisitos establecidos en los apartados anteriores”.*

Centrado el debate exclusivamente en si el personal directivo responsable de dirigir la ejecución del contrato pudiera ser personal subrogable y, por ende, a la hora de facilitar sus datos existiría una posición de ventaja de la actual empresa adjudicataria, hemos de dar la razón al órgano de contratación. El artículo 9.2 B) del Convenio colectivo es claro cuando afirma que quedan excluidos de la subrogación los empleados que sean directivos de su empresa, y esto es precisamente lo que se incorpora a la nueva redacción de la cláusula 6.3.1 c) del PCAP.

La mera referencia a la categoría de Director/a de Área en el listado de personal subrogable (Anexo XVI del PCAP), con independencia de su carácter de personal subrogable - cuestión que excede del ámbito del presente recurso y del marco competencial de este Tribunal-, no determina necesariamente que vaya a adscribirse por la entidad que resulte adjudicataria a la dirección de la ejecución de la prestación.

Procede, en consecuencia, desestimar este motivo.

### **SÉPTIMO. Fondo del asunto: sobre el motivo relativo a la contravención por la memoria justificativa del mandato de la Resolución 447/2024 de este Tribunal**

#### 1. Alegaciones de la asociación recurrente

Aduce que la memoria justificativa del nuevo expediente es idéntica a la del expediente anterior, reiterando el mismo error sobre el compromiso de adscripción de medios personales.

#### 2. Alegaciones del órgano de contratación

Se opone a este motivo del recurso, señalando que, si bien no se ha modificado la memoria justificativa, ello no puede genera confusión, pues como señala la cláusula 1.1.6 del PCAP *“En caso de discrepancia entre el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, el Pliego de Prescripciones Técnicas y cualquiera del resto de los documentos contractuales, prevalecerá lo establecido en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.”*

#### 3. Consideraciones del Tribunal

La Resolución 447/2024 de este Tribunal acordó, en su fundamento de derecho séptimo, que *“La corrección de las infracciones legales cometidas, y que han sido analizadas y determinadas en los fundamentos de derecho quinto y sexto de esta resolución, debe llevarse a cabo anulando el pliego de cláusulas administrativas particulares que, entre otra documentación, rige el procedimiento de adjudicación del contrato citado en el encabezamiento, conforme a lo establecido en los citados fundamentos, así como los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación, debiendo, en su caso, convocarse una nueva licitación”*. Lo anterior supone aplicación de lo dispuesto



en el artículo 57.2 *in fine* de la LCSP conforme al cual “*En todo caso la estimación del recurso que conlleve anulación de cláusulas o condiciones de los pliegos o documentación contractual de naturaleza análoga, determinará la anulación de los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación*”.

Pues bien, lo cierto es que, en caso de anulación de los pliegos, por disposición legal solo procede anular también los actos del expediente relacionados con su aprobación y ello no afecta *strictu sensu* a la memoria justificativa del contrato que, en pura lógica, es un documento previo a los pliegos donde se justifican decisiones del poder adjudicador que luego se insertan en el contenido de aquellos.

Ciertamente para claridad del proceso, los términos de la memoria justificativa y de los pliegos deben coincidir, si bien lo único que vincula a los licitadores son los pliegos y no la memoria que, además, en caso de discrepancia, cederá ante lo que digan aquellos (cláusula 1.1.6 del PCAP).

Estamos, pues, ante una irregularidad no invalidante de la licitación y el motivo debe ser desestimado.

### **OCTAVO. Fondo del asunto: sobre el motivo relativo a la confusión generada en el proceso de licitación debido a las múltiples aclaraciones y rectificaciones de los nuevos pliegos**

#### 1. Alegaciones de la asociación recurrente

Sostiene, en síntesis, que los pliegos generan mucha confusión existiendo 17 rectificaciones de los mismos y 58 aclaraciones que pueden afectar a la transparencia y equidad del proceso de licitación.

#### 2. Alegaciones del órgano de contratación

Se opone al recurso esgrimiendo que la prestación es muy compleja, por lo que es habitual que las empresas interesadas planteen numerosas cuestiones sobre la licitación que son las que se publican como aclaraciones en cumplimiento de lo que mandata el legislador y los pliegos. Y en cuanto a las rectificaciones de los pliegos, señala que trece de las mismas se refieren a un mismo extremo -la norma UNE-EN 1789- y son para aclarar que toda alusión a dicha norma se entiende a la última versión publicada.

#### 3. Consideraciones del Tribunal

Al esgrimir este motivo, la recurrente no denuncia infracción legal alguna. Se refiere a la confusión generada en el proceso de licitación por el gran número de aclaraciones y rectificaciones. Ahora bien, esto no es argumento suficiente para anular una licitación; antes, al contrario, las aclaraciones contribuyen a solventar dudas y dar transparencia al proceso con su publicación en el perfil.

No puede prosperar el alegato de la recurrente, siendo el mismo insuficiente para anular la nueva licitación.

### **NOVENO. Fondo del asunto: sobre el motivo relativo a errores en el cálculo de los costes de personal de la memoria justificativa que no incluye al 14,62% del total de personal a subrogar**

#### 1. Alegaciones de la asociación recurrente

Manifiesta que el desglose de los salarios se hace exclusivamente sobre una categoría profesional (los técnicos) y no sobre la totalidad de los trabajadores a subrogar del Anexo XIV del PCAP. Señala que, de los 684 trabajadores que



recoge el listado de personal a subrogar, se valoran los costes de un total de 584 trabajadores técnicos que representan un 85,38% del total, excluyéndose a un 14,62% del total de la plantilla de dicha valoración.

Y añade que, al haberse utilizado la misma memoria del expediente anterior, no se ha podido llevar a cabo el desglose de costes sobre el nuevo listado de personal a subrogar que se publica en esta segunda licitación, luego el error en los cálculos persiste y aumenta.

## II. Alegaciones del órgano de contratación

Se opone por las razones que obran en su informe al recurso que se dan aquí por reproducidas.

## III. Consideraciones del Tribunal

El argumento del recurso parte de una premisa errónea y es entender que, a la hora de elaborar el presupuesto base de licitación, se han de tener en cuenta los costes salariales de todo el personal a subrogar; cuando es doctrina reiterada de todos los tribunales de recursos contractuales que solo habrán de tomarse en consideración los costes del personal encargado de ejecutar la prestación.

En el sentido expuesto, la Resolución 81/2024, de 23 de febrero, de este Tribunal señala que *«Como reiteradamente viene manifestando este Tribunal y el resto de los Órganos de resolución de recursos contractuales, una cosa es la obligación de subrogación que, en virtud del convenio colectivo, deba asumir el adjudicatario y otra bien distinta que el órgano de contratación, ante una nueva licitación, venga obligado a contemplar en el PBL los costes laborales de la plantilla de personal adscrito al anterior contrato.*

*La cuestión no es nueva y ya ha sido abordada ampliamente por este Tribunal. Así, en nuestra Resolución 131/2020, de 28 de mayo, sosteníamos, con apoyo en doctrina jurisprudencial y de otros tribunales administrativos de recursos contractuales, que en el cálculo del presupuesto y valor estimado de los contratos donde el factor humano es un elemento esencial habrá que contemplar, conforme a lo dispuesto en los artículos 100 y siguientes de la LCSP, los costes laborales del personal necesario para ejecutar la prestación y no del personal que pueda estar desempeñando sus servicios en la contrata anterior. Y añadíamos que “una cosa es que la empresa entrante venga obligada por el convenio colectivo a subrogarse en toda la plantilla destinada en el contrato que asume y otra que, si las necesidades públicas a satisfacer con el nuevo contrato han cambiado o se han reducido, venga obligada a destinar a todos ellos al nuevo contrato que le ha sido adjudicado, pudiendo en tales casos, como sostiene el Tribunal Supremo, proceder al despido por causas objetivas, a una reducción de jornada o a cualquier otra solución legal respecto a los trabajadores subrogados”.*

*Y concluíamos que, en este particular, cobra pleno sentido la premisa principal de todo contrato público que es atender las necesidades públicas cuya satisfacción corresponda a la esfera de competencia de cada poder adjudicador (artículo 28.1 de la LCSP); necesidades que pueden ser idénticas a las del contrato anterior o haber cambiado, sin que las mismas y por ende, el presupuesto para satisfacerlas deban estar vinculados a situaciones precedentes que no respondan a la realidad actual que pueda demandar el servicio.*

*En el mismo sentido, el TACRC, en su Resolución 826/2023, reprodujo el criterio que ya venía manteniendo, siendo sus términos similares a los de este Tribunal. Así, la resolución señala que “es nuestra doctrina, mantenida entre otras, en la reciente Resolución nº 68/2023, de 2 de febrero, la que reconoce la potestad discrecional de la que dispone el órgano de contratación para delimitar el objeto del contrato y sus características, y por ende, dimensionar la plantilla necesaria para su prestación; sin que la previsión de subrogación prevista en la legislación laboral o convenios vincule a la Administración a la hora de definir el contenido de la prestación a contratar, Resolución nº 1321/2021, de 7 de*



octubre. En esta misma dijimos, con cita de la Resolución nº 178/2019 que “no puede estimarse que el coste del contrato administrativo deba incluir la totalidad del coste que los trabajadores subrogados puedan suponer para la empresa adjudicataria. Las horas de prestación de servicios de dichos trabajadores subrogados que no deban emplearse en la ejecución del contrato administrativo deben ser gestionadas por las empresas empleadoras, que asumen el riesgo y ventura del negocio que gestionan.”

Por tanto, el órgano de contratación ha cumplido en la confección de la tabla de subrogación lo establecido en el artículo 130 de la LCSP, atendiendo para fijar el presupuesto base de licitación a las necesidades reales a las que responde la contratación”>>.

Procede, pues, desestimar el motivo pues se sustenta en una premisa errónea, no pudiendo apreciarse error en el cálculo de los costes de personal de la memoria justificativa por el solo argumento de no incluir al 14,62% del total de personal a subrogar.

### **DÉCIMO. Fondo del asunto: sobre la existencia en los pliegos de cláusulas oscuras, confusas, indeterminadas, contradicciones, opacidades y conceptos indeterminados en los pliegos.**

#### I. Alegaciones de la asociación recurrente

La recurrente, al esgrimir este motivo de confusión, indeterminación y contradicción, desarrolla las siguientes cuestiones:

- a) No viene reflejado en el PBL, dentro de la modalidad de transporte urgente de pacientes al que se alude en el Anexo I del PPT, el cálculo del coste de las horas de trabajo del personal de enfermería que se exige a las empresas para las unidades tipo “C” o de Soporte Vital Avanzado de los Hospitales de Alta Resolución (HAR).
- b) Hay opacidades en los cálculos de los traslados de personal sanitario de urgencias, respecto del IVA.
- c) En el contenido de los pliegos, se indica la existencia de un lote y en otras ocasiones, de dos lotes.
- d) Hay confusión en cuanto a ofertar más vehículos de los mínimos exigidos, en la obligación de sustituir los vehículos de urgencias, en el beneficio industrial y con relación a la fecha de inicio de la prestación.

#### II. Alegaciones del órgano de contratación

Se opone por las razones que obran en su informe al recurso y que se dan por reproducidas.

#### III. Consideraciones del Tribunal

El motivo no puede prosperar por las siguientes razones:

1. Las cláusulas y contenido del PCAP respecto de los que se alega confusión, indeterminación, oscuridad, contradicción y opacidad tenían la misma redacción en el PCAP originario del que trae causa el ahora impugnado. Por tanto, este motivo debió esgrimirse en un recurso especial contra el PCAP inicial. Al no haberlo hecho la asociación recurrente, las citadas cláusulas quedaron consentidas y firmes no pudiendo ahora, con motivo de un pliego posterior que es en su mayor parte reproducción de otro anterior, reabrirse un plazo precluido para impugnar unas cláusulas que quedaron ya firmes. Hemos de remitirnos, pues, para evitar repeticiones



innecesarias a la doctrina de este Tribunal y de otros Órganos de resolución de recursos contractuales, respaldada judicialmente, que se cita en el fundamento de derecho quinto de esta Resolución.

2. La asociación recurrente no invoca infracción legal alguna a la hora de desarrollar sus argumentos de impugnación. Sus razonamientos son insuficientes para provocar la nulidad o anulabilidad pretendida. El artículo 138.3 de la LCSP habilita a los órganos de contratación a proporcionar información adicional y respuestas a solicitudes de aclaración formuladas por los interesados, siendo entendible que en una contratación de tal magnitud puedan surgir dudas que deban ser aclaradas, sin que ello implique conculcación de norma legal alguna.

Por último, la recurrente considera vulnerados una serie de principios básicos como los de igualdad, libre concurrencia y confianza legítima; así como el deber de las Administraciones Públicas de servir con objetividad los intereses generales y de respetar en su actuación el principio de buena fe. No se aprecian por este Tribunal dichas infracciones, debiendo remitirnos para ello a lo ya señalado en los fundamentos anteriores.

Con base en las consideraciones realizadas, el recurso debe ser inadmitido respecto a las cláusulas que quedaron firmes y consentidas al no haber sido objeto de impugnación con ocasión de un recurso especial previo contra los pliegos anteriores del que trae causa el PCAP ahora impugnado, debiendo desestimarse en los demás motivos.

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

#### **ACUERDA**

**PRIMERO.** Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **ASOCIACIÓN NACIONAL DE GRANDES EMPRESAS DEL TRANSPORTE SANITARIO (AGENTRANS)** contra el anuncio y los pliegos del contrato denominado “Servicio de transporte sanitario urgente y programado para la provincia de Sevilla del Servicio Andaluz de salud, mediante procedimiento abierto y presentación electrónica de ofertas” convocado por el Hospital Universitario Virgen del Rocío de Sevilla, adscrito al Servicio Andaluz de Salud (Expediente CONTR 2024 0000494276), respecto de las cláusulas que han quedado firmes y consentidas; y desestimarlos en los demás motivos.

**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 mediante Resolución de 29 de noviembre de 2024.

**TERCERO.** Declarar que no se aprecia temeridad ni mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

**NOTIFÍQUESE** la presente resolución a las personas 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.

