

Recurso 108/2025
Resolución 188/2025
Sección Primera

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

Sevilla, 4 de abril de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **SERVICIO DE EMERGENCIAS MÉDICAS Y URGENCIAS S.L.** contra el anuncio de licitación, pliegos, memoria justificativa y resolución de aprobación del expediente que rigen el contrato denominado “Servicio de asistencia médico sanitaria en los traslados entre centros sanitarios de pacientes críticos adultos, pediátricos y neonatales para la Comunidad Autónoma de Andalucía mediante unidades asistenciales con base en las provincias de Almería y Cádiz”, convocado por el Centro de Emergencias Sanitarias 061 del Servicio Andaluz de Salud (Expte. 151/2025), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 25 de febrero de 2025, 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 negociado sin publicidad y tramitación de urgencia, del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución. Ese mismo día, los pliegos de esta contratación fueron puestos a disposición de los interesados a través del citado perfil.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante Real Decreto 817/2009) y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

SEGUNDO. El 12 de marzo de 2025, tuvo entrada en el registro electrónico de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **SERVICIO DE EMERGENCIAS MÉDICAS Y URGENCIAS S.L.** (SEMYU o la recurrente, en adelante) contra el anuncio de licitación, pliegos, memoria justificativa y resolución de aprobación del expediente que rigen el contrato indicado en el encabezamiento.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal del mismo día 12 de marzo, se dio traslado al órgano de contratación del escrito de recurso y se le requirió la documentación necesaria para su tramitación y resolución que, posteriormente, tras su reiteración, se ha recibido en esta sede administrativa.

El 21 de marzo de 2025, este Tribunal acordó, a instancia de la entidad recurrente, la medida cautelar de suspensión del procedimiento de adjudicación.

Habiéndose cumplimentado el trámite de alegaciones por los interesados con traslado del escrito de recurso por plazo de cinco días hábiles, no consta al día de la fecha que las mismas se hayan formulado.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 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 entidad recurrente para la interposición del recurso.

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 (...)”*.

Los motivos en que se fundamenta el recurso ponen de manifiesto que los actos impugnados pudieran originar un perjuicio a la recurrente -que además es licitadora- cuya evitación se pretende obtener a través de la estimación del recurso. Ostenta, pues, interés legítimo para su interposición, sin perjuicio de lo que más adelante se argumentará.

Asimismo, aunque la recurrente ha presentado oferta en la licitación, dicha presentación es posterior a la interposición del recurso, por lo que no se da el supuesto de inadmisión previsto en el artículo 50.1 b) de la LCSP *“Con carácter general no se admitirá el recurso contra los pliegos y documentos contractuales que hayan de regir una contratación si el recurrente, con carácter previo a su interposición, hubiera presentado oferta o solicitud de participación en la licitación correspondiente, sin perjuicio de lo previsto para los supuestos de nulidad de pleno derecho”*.

TERCERO. Acto recurrible.

El recurso se interpone contra el anuncio de licitación, pliegos y otros documentos contractuales que rigen un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros y ha sido convocado por un ente del sector público con el carácter de Administración Pública. El recurso resulta, pues, procedente al amparo de lo previsto en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 a) de la LCSP.

Aun cuando la memoria justificativa y la resolución de aprobación del expediente no son propiamente actos susceptibles de recurso especial independiente, como quiera que su contenido se proyecta posteriormente sobre los pliegos, cuanto se resuelva respecto a estos afectará igualmente al contenido de la memoria y a la resolución de aprobación del expediente que incluye, asimismo, la aprobación de los pliegos impugnados.



CUARTO. Plazo de interposición.

De conformidad con lo estipulado en el artículo 50 apartados 1 a) y 1 b) de la LCSP, el recurso se ha interpuesto dentro del plazo legal.

QUINTO. Fondo del asunto: sobre la falta de concurrencia de la imperiosa urgencia y acontecimientos imprevisibles del procedimiento negociado sin publicidad.

I. Alegaciones de la entidad recurrente.

Solicita la anulación de los actos impugnados, con retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente anterior a la aprobación de los pliegos, y que se anulen, en su caso, los contratos que eventualmente se hubiesen adjudicado en el seno de la licitación.

El recurso se estructura en varios motivos que se analizarán en este fundamento de derecho y en los siguientes. El primero de ellos versa propiamente sobre la inadecuación del procedimiento de adjudicación elegido.

La recurrente aduce que la licitación del presente contrato sigue los trámites del procedimiento negociado sin publicidad al amparo de lo previsto en el artículo 168.b.1º de la LCSP, que prevé que una imperiosa urgencia - resultante de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación y no imputables al mismo- demande una pronta ejecución del contrato que no pueda lograrse mediante la aplicación de la tramitación de urgencia regulada en el artículo 119.

Tras reproducir parcialmente el apartado 4 de la memoria justificativa relativo al procedimiento de adjudicación elegido para esa contratación, pone de manifiesto los siguientes antecedentes que, a su juicio, evidencian la falta de concurrencia de la imperiosa urgencia y acontecimientos imprevisibles que exige el precepto legal:

- La licitación del contrato anterior fue anulada por la Resolución 466/2024, de 15 de octubre de 2024, de este Tribunal, que estimó parcialmente el recurso especial formulado por SEMYU contra el anuncio y los pliegos del contrato anterior. En el recurso se solicitaba la anulación del anuncio y pliegos en base a errores y arbitrariedades, especialmente en la cuantificación del presupuesto y valor estimado, que también padecen el anuncio y pliegos del presente contrato.

- SEMYU continúa prestando el servicio a pesar de haber denunciado las tres prórrogas, a su juicio, ilegales impuestas por el órgano de contratación y soporta graves perjuicios dado que las prórrogas mantienen los precios de la licitación anterior que fue adjudicada en junio de 2022.

- Posteriormente a la anulación del anuncio y los pliegos del contrato anterior, en enero de 2025 el órgano ha iniciado expedientes de penalidades y resolución del contrato.

A la vista de tales hechos, la recurrente concluye que:

1) Queda desvirtuada la imperiosa urgencia, toda vez que la licitación deriva de un contrato prorrogado desde agosto de 2024 y de una licitación posterior por procedimiento abierto y tramitación ordinaria que fue anulada por errores, en parte, reiterados en los nuevos pliegos.



2) No concurren acontecimientos imprevisibles, sino falta de planificación del órgano de contratación que pretende justificar la imprevisibilidad en una resolución del contrato por supuesto incumplimiento de SEMYU; siendo razonablemente previsible que el contrato -en prórroga desde agosto de 2024- se mantendrá en idéntica situación hasta que el órgano de contratación adjudique el nuevo contrato.

Con base en tales consideraciones, SEMYU solicita la anulación del anuncio y los pliegos.

II. Alegaciones del órgano de contratación.

Se opone al motivo expuesto y defiende que se dan las condiciones para acudir al procedimiento negociado sin publicidad con tramitación de urgencia. Apoya esta afirmación en los siguientes argumentos:

1) La imperiosa urgencia deriva de la necesidad de sustituir el contrato de servicios de asistencia médico sanitaria en los traslados entre centros sanitarios de pacientes críticos adultos, pediátricos y neonatales para la comunidad autónoma de Andalucía (Lote 1 – Almería y Lote 2 – Cádiz), formalizado con SEMYU, en situación de prórroga obligatoria para el contratista hasta el 30 de abril de 2025 y cuyo procedimiento de resolución se ha iniciado mediante Resolución del órgano de contratación de 13 de enero de 2025 por incumplimiento de la obligación principal, pendiente de la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía.

Siendo imprescindible que el servicio, por sus características, se siga prestando de manera ininterrumpida, el órgano de contratación puede iniciar el procedimiento para la adjudicación del nuevo contrato que sustituya al que se encuentra en trámite de resolución; quedando condicionada la citada adjudicación a la finalización del expediente de resolución contractual.

2) Asimismo, la imperiosa urgencia, aun cuando no se acordare la resolución del contrato, radica en que el 30 de abril de 2025 se cumple el plazo de nueve meses de prórroga extraordinaria – a que se refiere el artículo 29.4 de la LCSP- del contrato actualmente pendiente de resolución por incumplimiento. Se acordaron tres periodos de prórrogas de contrato con duración desde el 01/08/2024 hasta el 31/10/2024, desde el 01/11/2024 hasta el 31/12/2024 y desde el día 01/01/2025 hasta el 30/04/2025.

Así, en el supuesto de vencimiento del contrato el 30 de abril de 2025, dado que el estado de tramitación de la nueva contratación del servicio mediante procedimiento abierto hace prever que su ejecución no habrá comenzado para el 1 de mayo de 2025 y siendo imprescindible que el servicio, por sus características, se siga prestando de manera ininterrumpida, resulta necesario la tramitación de un “contrato puente” en la línea que se apunta en el informe 13/2024, de 25 de abril, de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña cuando señala que “(...) si ya se ha ejecutado la prórroga de nueve meses del artículo 29.4 in fine de la LCSP, no podrá volver a prorrogarse el contrato, puesto que no habría amparo legal ni se darían los requisitos procedimentales exigidos para su adopción, con lo que la prórroga sería nula. Sin embargo, no puede obviarse que si subsisten las necesidades que dan origen al contrato de servicios, éstos no pueden simplemente dejar de prestarse por vicisitudes legales, si puede llegar a perjudicar el interés general. Por esta razón, ante casuísticas como la que se plantea en el supuesto de hecho que se analiza se ha reconocido la posibilidad de recurrir a mecanismos excepcionales con el fin de permitir la continuidad en la prestación de los servicios, tales como los denominados por la doctrina “contratos puente”, que podrían tramitarse, por ejemplo, por la vía del procedimiento abreviado o, incluso, si concurren las circunstancias, por la del procedimiento negociado sin publicidad por razones de urgencia o mediante la contratación menor. Estos contratos encuentran su justificación en el grave perjuicio que puede representar la pérdida del servicio para el interés público por afectar a aspectos tan relevantes como podría ser la salubridad o la seguridad, y quedan condicionados a que se haga un uso estrictamente de ellos, limitado al tiempo que sea necesario para finalizar la correspondiente licitación”.



Prosigue el órgano de contratación señalando que, en este caso, se trata de un servicio de prestación sucesiva que no puede verse, en ningún caso, interrumpido dada la vital importancia de la actividad descrita y la necesidad de garantizar una prestación asistencial sanitaria disponible las 24 horas del día, todos los días del año, sin interrupción, ya que lo contrario causaría enormes perjuicios al interés público y afectaría, además, a toda la población de la Comunidad Autónoma de Andalucía como potencial usuaria del servicio.

Y añade que, respecto a la tramitación del nuevo contrato por procedimiento abierto, se ha actuado con diligencia, dado el plazo requerido para llevar a cabo la adaptación y actualización de los términos técnico-económicos de la contratación del servicio, tras la anulación de la licitación anterior por la Resolución 466/2024 de este Tribunal; adaptación y actualización de gran complejidad -dada la aplicación para el cálculo de costes de dos convenios colectivos y cuatro tablas salariales distintas según la provincia, junto con el proceso de autorización conforme a la normativa interna del Servicio Andaluz de Salud- que ha determinado que el nuevo expediente “*en su fase de fiscalización previa en la que actualmente se encuentra y su posterior autorización por Consejo de Gobierno ha quedado postergada hasta el inicio del ejercicio presupuestario 2025*”.

III. Consideraciones del Tribunal.

Expuestas las alegaciones de las partes, procede su examen. Al respecto, hemos de señalar que este motivo del recurso en nada afecta al interés legítimo de la recurrente para participar en la licitación, por cuanto consta que ha presentado oferta en el procedimiento de adjudicación, faltando en este caso la necesaria afectación individual para considerar que se le origina un perjuicio.

En este sentido, merece destacar la Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea, de 21 de febrero de 2024, dictada en el asunto T-38/21 (Inivos Ltd e Inivos BV contra la Comisión Europea). En el recurso deducido se solicitaba la anulación de la decisión de la Comisión Europea de acudir al procedimiento negociado sin publicación previa de un anuncio por razones de urgencia.

En la Sentencia se señala que “*Es preciso recordar que, según jurisprudencia reiterada, únicamente las medidas que producen efectos jurídicos obligatorios que pueden afectar a los intereses de terceros, modificando de forma caracterizada su situación jurídica, constituyen actos que pueden ser objeto de recurso de anulación (véanse, en este sentido, las sentencias de 31 de marzo de 1971, Comisión/Consejo, 22/70, EU:C:1971:32, apartado 42; de 2 de marzo de 1994, Parlamento/Consejo, C-316/91, EU:C:1994:76, apartado 8, y de 13 de octubre de 2011, Deutsche Post y Alemania/Comisión, C-463/10 P y C-475/10 P, EU:C:2011:656, apartado 36).*

(...) la decisión de recurrir al procedimiento negociado sin publicación previa de un anuncio de licitación indica las razones por las que es necesario recurrir a dicho procedimiento. Este documento determina así la elección del procedimiento aplicable a la contratación de que se trata. No obstante, como subrayó la Comisión en respuesta a una pregunta escrita del Tribunal General, este documento no tiene destinatarios y no prejuzga a los operadores económicos invitados a presentar ofertas para dicho contrato. Así, en esta fase del procedimiento no se invitó a ningún operador a licitar y, por consiguiente, no pudo excluirse de él a ningún operador.

(...)

(...) la decisión de recurrir al procedimiento negociado sin publicación previa de un anuncio de licitación no constituye una decisión que afecte a los intereses de las demandantes, dado que no fueron excluidas del procedimiento de contratación de que se trata por dicha decisión.”



Esta falta de afectación individual a los intereses legítimos de la entidad recurrente de la elección del procedimiento por parte del órgano de contratación permitiría apreciar su falta de legitimación para esgrimir el motivo relativo a la inadecuación del procedimiento de adjudicación. En cualquier caso, aun cuando no concurriese tal supuesto de inadmisión, habría que desestimar el motivo en base a las consideraciones que efectuaremos a continuación.

Al respecto, hemos de partir de la regulación de este supuesto de procedimiento negociado, comenzando por lo dispuesto en la Directiva 2014/24/UE, cuyo artículo 32.2 c) circunscribe la posibilidad de recurrir al procedimiento negociado sin publicidad por urgencia imperiosa a los casos en que esta sea “*resultante de hechos que el poder adjudicador no haya podido prever*” y a que “*las circunstancias alegadas para justificar la urgencia imperiosa no deberán en ningún caso ser imputables a los poderes adjudicadores*”.

En la Sentencia de 18 de noviembre de 2004 (asunto C-126/03), el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ya había afirmado que el procedimiento negociado sin publicidad debe ser objeto de interpretación estricta, pues introduce una excepción a las normas que pretenden garantizar la efectividad de los derechos reconocidos por el Tratado CE en el sector de los contratos públicos de servicios, correspondiendo la carga de la prueba de que existen realmente las circunstancias que justifican la excepción a quien pretende beneficiarse de ella, y añade que la utilización de aquel procedimiento queda condicionado al cumplimiento de tres requisitos acumulativos: la existencia de un acontecimiento imprevisto, una imperiosa urgencia incompatible con los plazos establecidos en otros procedimientos y, por último, una relación de causalidad entre el acontecimiento imprevisto y la imperiosa urgencia que del mismo se deriva.

El legislador español recoge este causa de procedimiento negociado en el artículo 168 b 1º) de la LCSP, conforme al cual “*Los órganos de contratación podrán adjudicar contratos utilizando el procedimiento negociado sin la previa publicación de un anuncio de licitación únicamente en los siguientes casos b) En los contratos de obras, suministros y servicios, en los casos en que: 1.º Una imperiosa urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación y no imputables al mismo, demande una pronta ejecución del contrato que no pueda lograrse mediante la aplicación de la tramitación de urgencia regulada en el artículo 119*”.

En el supuesto analizado, el apartado 4 de la memoria justificativa obrante en el expediente señala lo siguiente:

El procedimiento de adjudicación de este expediente será el procedimiento negociado sin publicidad, con tramitación de urgencia, conforme al 168. b.1. de la LCSP, dada la imperiosa urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación y no imputables al mismo, que demandan una pronta ejecución del contrato que no pueden lograrse mediante la aplicación de la tramitación de urgencia a un procedimiento abierto.

La imperiosa urgencia a la que se ha hecho referencia deriva la necesidad de sustituir el contrato de SERVICIO DE ASISTENCIA MÉDICO SANITARIA EN LOS TRASLADOS ENTRE CENTROS SANITARIOS DE PACIENTES CRÍTICOS ADULTOS, PEDIÁTRICOS Y NEONATALES PARA LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA (Expediente E/21002071/000) Lote 1 – Almería y Lote 2 – Cádiz., cuyo procedimiento de resolución se ha iniciado mediante Resolución del órgano de contratación de 13 de enero de 2025 por incumplimiento de la obligación principal conforme a lo establecido en la letra f) del apartado 1 del artículo 211. Causas de resolución de la LCSP.

Siendo imprescindible que el servicio, por sus características, se siga prestando de manera ininterrumpida, y de conformidad con lo previsto en el apartado 6 del artículo 213 de la LCSP, el órgano de contratación puede iniciar el procedimiento para la adjudicación del nuevo contrato que



sustituya al que se encuentra en trámite de resolución. No obstante, la adjudicación del nuevo contrato, objeto de la presente memoria, quedará condicionada a la terminación del expediente de resolución de modo que, hasta que se formalice el nuevo contrato, el contratista del contrato resuelto quedará obligado, en la forma y con el alcance que determine el órgano de contratación, a adoptar las medidas necesarias indispensables para evitar un grave trastorno al servicio público hasta el inicio de la ejecución de la presente contratación.

El plazo de ejecución de la presente contratación será de dos meses, con fecha de inicio de la prestación del servicio estimada para el día 01/05/2025 hasta el día anterior a la fecha de inicio de la nueva contratación con procedimiento de adjudicación abierto actualmente en tramitación, prevista para el 01/07/2025.

La imperiosa urgencia que justifica la utilización del procedimiento negociado sin publicidad se mantiene incluso en el supuesto de que la resolución del contrato SERVICIO DE ASISTENCIA MÉDICO SANITARIA EN LOS TRASLADOS ENTRE CENTROS SANITARIOS DE PACIENTES CRÍTICOS ADULTOS, PEDIÁTRICOS Y NEONATALES PARA LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA (Expediente E/21002071/000) Lote 1 – Almería y Lote 2 – Cádiz, no llegue a acordarse por el órgano de contratación o éste llegue a desistir de dicho procedimiento ya que el día 30/04/2025, fecha de vencimiento actual del contrato en procedimiento de resolución, se cumple el plazo de nueve meses de prórroga extraordinaria previsto en el apartado 4 del artículo 29 de la LCSP cuando al vencimiento de un contrato no se hubiera formalizado el nuevo contrato que garantice la continuidad de la prestación a realizar por el contratista como consecuencia de incidencias resultantes de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación producidas en el procedimiento de adjudicación y existan razones de interés público para no interrumpir la prestación, prórrogas que fueron acordadas por el órgano de contratación cuando, agotándose la vigencia máxima el 31/07/2024 sin que el estado de la tramitación de la nueva contratación que había de sustituirlo permitiese prever la continuidad del servicio sin interrupción, el órgano de contratación acordó sucesivamente tres periodos de prórroga del contrato, con carácter obligatorio, con duración desde el 01/08/2024 hasta el 31/10/2024 mediante Resolución de 22/07/2024, desde el 01/11/2024 hasta el 31/12/2024 mediante Resolución de 15/10/2024 y desde el día 01/01/2025 hasta el 30/04/2025 mediante Resolución de 13/12/2024, y ello con fundamento en las razones de interés público que constan en los fundamentos jurídicos de las Resoluciones de inicio de expediente de prórroga y de las Resoluciones por las que se acuerdan las mismas.

Así, en el supuesto de vencimiento del contrato el 30/04/2025, dado que el estado de la tramitación de la nueva contratación del servicio mediante procedimiento abierto hace prever que su ejecución no habrá comenzado para el día 01/05/2025 y siendo imprescindible que el servicio, por sus características, se siga prestando de manera ininterrumpida, resulta necesario la tramitación de un “contrato puente” en la línea que se apunta en el informe 13/2024, de 25 de abril, de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña cuando apartado IV de las Consideraciones Jurídicas señala lo siguiente:

“Conviene remarcar que, si ya se ha ejecutado la prórroga de nueve meses del artículo 29.4 in fine de la LCSP, no podrá volver a prorrogarse el contrato, puesto que no habría amparo legal ni se darían los requisitos procedimentales exigidos para su adopción, con lo que la prórroga sería nula. Sin embargo, no puede obviarse que si subsisten las necesidades que dan origen al contrato de servicios, éstos no pueden simplemente dejar de prestarse por vicisitudes legales, si puede llegar a perjudicar el interés general. Por esta razón, ante casuísticas como la que se plantea en el supuesto de hecho de que se



analiza se ha reconocido la posibilidad de recurrir a mecanismos excepcionales con el fin de permitir la continuidad en la prestación de los servicios, tales como los denominados por la doctrina "contratos puente", que podrían tramitarse, por ejemplo, por la vía del procedimiento abreviado o, incluso, si concurren las circunstancias, por la del procedimiento negociado sin publicidad por razones de urgencia o mediante la contratación menor. Estos contratos encuentran su justificación en el grave perjuicio que puede representar la pérdida del servicio para el interés público por afectar a aspectos tan relevantes como podría ser la salubridad o la seguridad, y quedan condicionados a que se haga un uso estrictamente de ellos. limitado al tiempo que sea necesario para finalizar la correspondiente licitación”.

El objeto del contrato es la prestación del servicio de asistencia médico-sanitaria en los traslados entre centros sanitarios de pacientes críticos adultos, pediátricos y neonatales de la Comunidad Autónoma de Andalucía, desde la recepción del paciente en el centro de origen hasta su transferencia en el centro de destino. Teniendo en cuenta que se considera paciente crítico aquél en el que se da la existencia de una alteración en la función de uno o varios órganos o sistemas, situación que puede comprometer su supervivencia en algún momento de su evolución, con la presente contratación se pretende garantizar la atención sanitaria y la continuidad de cuidados, con personal y medios adecuados, para atender a los riesgos e incidencias que puedan producirse durante el mismo, desde la recepción en el centro de origen hasta la transferencia en el centro de destino, y ello, conforme a las prescripciones técnicas establecidas para el servicio.

Se trata, por tanto, de un servicio de prestación sucesiva que no puede verse, en ningún caso, interrumpido dada la vital importancia de la actividad descrita y la necesidad de garantizar una prestación asistencial sanitaria disponible las 24 horas del día, todos los días del año, sin interrupción, ya que lo contrario causaría enormes perjuicios al interés público y afectaría, además, a toda la población de la Comunidad Autónoma de Andalucía como potencial usuaria del servicio.

Por tanto, la presente contratación se fundamenta en la protección del interés público, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 43 de la Constitución Española, que reconoce el derecho a la protección de la salud y establece la atribución de competencias a los Poderes Públicos para organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. Este mandato constitucional ha sido objeto de desarrollo mediante la Ley 14/1986, General de Sanidad, a nivel estatal, y las Leyes 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía y 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía, a nivel autonómico.

Respecto a la referida tramitación de la nueva contratación con procedimiento de adjudicación abierto, se ha de hacer constar que el órgano de contratación ha actuado con la diligencia debida, dado el plazo requerido para llevar a cabo la adaptación y actualización de los términos técnico-económicos de la contratación del servicio tras la anulación del expediente nº 0000182/2024 licitado mediante procedimiento abierto como consecuencia de la Resolución nº 466/2024, de 23 de octubre, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía en la que estima parcialmente uno de los recursos especiales en materia de contratación interpuestos contra los pliegos. Adaptación y actualización del expediente que, con un elevado grado de complejidad dada la aplicación para el cálculo de costes de dos convenios colectivos y cuatro tablas salariales distintas según la provincia, junto con el proceso de autorización conforme a la normativa interna del Servicio Andaluz de Salud, culminó con la emisión del correspondiente informe de los servicios jurídicos el 19/12/2023 (sic) cuando ya había finalizado el plazo límite para solicitar antes del cierre del ejercicio presupuestario 2024 la fiscalización previa de gastos que han de ser autorizados por el Consejo de



Gobierno establecido en el día 11/12/2024 en la Orden de 10 de octubre de 2024, sobre cierre del ejercicio presupuestario de 2024 y apertura del ejercicio presupuestario de 2025, motivo por el cual la continuación de la tramitación del nuevo expediente, en su fase de fiscalización previa y autorización por Consejo de Gobierno ha quedado postergada hasta el inicio del ejercicio presupuestario 2025 y la habilitación del crédito necesario.

Por tanto, se dan las condiciones que justifican la utilización del procedimiento negociado sin publicidad, con tramitación de urgencia, conforme al 168. b.1. de la LCSP.

Conforme a lo establecido en el artículo 170 de la Ley 9/2017, en referencia a las a las normas que establece el artículo 169 de dicha Ley, se cursará invitación a presentar oferta a un mínimo de tres empresas.

El contrato se encuentra sujeto a regulación armonizada, por superar el umbral previsto en el artículo 22 de la LCSP y no encontrarse entre los excluidos en el artículo 19 del mismo texto legal”.

La recurrente aduce, en síntesis, (i) que no hay imperiosa urgencia puesto que la licitación deriva de un contrato prorrogado desde agosto de 2024 y de una licitación posterior por procedimiento abierto y tramitación ordinaria que fue anulada por errores, en parte, reiterados en los nuevos pliegos y (ii) que no concurren acontecimientos imprevisibles, sino una falta de planificación del órgano de contratación que pretende justificar la imprevisibilidad en una resolución del contrato por supuesto incumplimiento de SEMYU, siendo razonablemente previsible que el contrato -en prórroga desde agosto de 2024- se mantenga en idéntica situación hasta que el órgano de contratación adjudique el nuevo contrato.

No obstante, debe partirse de la consideración de que el contrato que pretende adjudicarse tiene por objeto el servicio de asistencia médico-sanitaria en los traslados de pacientes críticos entre centros sanitarios, los cuales se hallan en una situación que puede comprometer su supervivencia, resultando esencial garantizar su atención sanitaria para cubrir posibles riesgos e incidencias que puedan surgir desde el centro de origen al de destino. Se trata, pues, de un servicio esencial y de vital importancia para los usuarios del sistema sanitario, cuya prestación ha de quedar asegurada y protegida, en todo caso, porque cualquier irregularidad en su ejecución podría poner en serio riesgo la vida de los pacientes.

Así pues, hemos de analizar la concurrencia de los requisitos de este procedimiento sin perder de vista el interés público que preside la contratación en liza. Como se relata en la memoria justificativa anteriormente reproducida, el contrato en vigor está pendiente de resolución por incumplimiento imputable al contratista. No compete a este Tribunal entrar a analizar la procedencia o no de la citada resolución contractual, ni esta es la única causa en que el órgano de contratación fundamenta la urgencia inaplazable; es más, aun cuando el expediente de resolución del contrato vigente no se hubiere iniciado, ni se hallare pendiente de culminar al día de la fecha, no puede obviarse que dicho contrato se halla en prórroga cuyo periodo máximo de duración conforme al artículo 29.4 de la LCSP (nueve meses) finalizará el próximo 30 de abril de 2025, situación que en sí misma es reveladora de la urgencia inaplazable en la adjudicación del nuevo contrato para evitar una interrupción de este servicio esencial con los graves riesgos que ello generaría en la salud y supervivencia del paciente.

Por otro lado, estamos ante una contratación compleja cuya inicial licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, ha sido objeto de un recurso especial previo parcialmente estimado por este Tribunal. La convocatoria de la citada licitación se publicó el 25 de julio de 2024 no habiéndose adjudicado como



consecuencia del recurso especial interpuesto por la hoy recurrente el pasado 14 de agosto de 2024, que finalizó con la estimación parcial por parte de este Tribunal en la Resolución 466/2024, de 15 de octubre.

Así pues, es de prever que el nuevo contrato hubiese sido adjudicado de no haberse interpuesto el recurso especial mencionado. Y si bien es cierto que la interposición de un recurso es una eventualidad que puede producirse en toda licitación y no puede considerarse en sentido estricto un acontecimiento totalmente imprevisible, no deja de ser una situación anormal o una hipótesis incierta en el curso de un procedimiento que, en principio, parecía planificado adecuadamente por el órgano de contratación para evitar la interrupción del servicio a la finalización de la prórroga del vigente contrato, el próximo 30 de abril de 2025.

Con ello, no estamos queriendo decir que el recurso especial sea el factor externo e imprevisible causante de la demora en la adjudicación del nuevo contrato. Al contrario, dicha impugnación puso de manifiesto determinados vicios y defectos en los pliegos que determinaron la anulación de estos por parte de este Tribunal para su adecuación a la legalidad, situación que podría haberse evitado con una actuación más previsora por parte del órgano de contratación a la hora de elaborar los pliegos. Lo que se quiere indicar tan solo es que el recurso es un riesgo posible, pero no deja de ser una contingencia accidental que interfiere en el curso de una licitación y cuyo acaecimiento no es provocado directamente por el órgano de contratación quedando fuera de su ámbito estricto de control; a lo cual que se une, en este caso concreto, el carácter esencial de la prestación, la imposibilidad de prorrogar más el contrato vigente y la provisionalidad de la presente contratación hasta la formalización del contrato resultante del procedimiento abierto, cuyo expediente ya está iniciado y en tramitación, según manifiesta el órgano de contratación en su informe.

Con base en lo expuesto, este Tribunal considera adecuada la elección y justificación del procedimiento elegido para la adjudicación del contrato y ello por las siguientes razones:

- El carácter esencial de la contratación, directamente dirigida a la atención médico-sanitaria a pacientes críticos. Concurren razones de interés general cuya prevalencia y satisfacción deben quedar garantizadas.
- La necesidad primordial de no interrumpir esta prestación a la finalización de la prórroga el 30 de abril de 2025; lo que determina la imperiosa urgencia en la adjudicación del contrato resultante de este procedimiento.
- La complejidad técnica que reviste la configuración por parte del órgano de contratación de la prestación a contratar.
- La existencia de una impugnación previa que ha impedido al órgano de contratación contar con un nuevo contrato, fruto de un procedimiento abierto con máxima concurrencia a la fecha de finalización de la prórroga del contrato actual.
- El carácter provisional del contrato resultante del procedimiento negociado en liza, que se mantendrá vigente hasta que culmine el contrato resultante del nuevo expediente que ha de ajustarse a los términos de nuestra Resolución 466/2024.

En parecidos términos se ha pronunciado el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución 33/2018, de 12 de enero, donde se analiza la legalidad del procedimiento negociado sin publicidad por razones de imperiosa urgencia en la contratación del servicio de transporte sanitario aéreo en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. El Tribunal concluye que *“Así las cosas, la justificación de la aplicación del procedimiento negociado por razones de urgencia resulta acreditada formalmente en el expediente de contratación, considerando el Tribunal que las razones materiales aducidas en dicha justificación resultan objetivamente atendibles, al derivar de circunstancias (cambios normativos con efectos operacionales en uno de los aeropuertos designados en el pliego y en el propio objeto del contrato), que pueden considerarse ajenas y no*



directamente imputables al órgano de contratación, todo ello en un contrato que ya no admite más prorrogas, y cuyo objeto (el transporte sanitario aéreo en las Islas Baleares) debe seguir prestándose sin interrupción por razones de interés general”.

Con base en las consideraciones realizadas, el motivo del recurso no puede prosperar.

SEXTO. Fondo del asunto: sobre el fraccionamiento indebido del contrato para eludir el trámite de fiscalización previa del expediente de contratación.

I. Alegaciones de la entidad recurrente.

SEMYU invoca el artículo 99.2 de la LCSP -que prohíbe el fraccionamiento del contrato con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan- para esgrimir que, en el supuesto analizado, el órgano de contratación ha fraccionado el contrato con la finalidad de evitar el requisito de fiscalización previa.

Al efecto, señala que, en los anteriores pliegos anulados por este Tribunal, las prestaciones se licitaban en un único contrato, mientras que ahora los mismos servicios se licitan mediante dos expedientes distintos:

- (i) El servicio de asistencia médico-sanitaria en los traslados entre centros sanitarios de pacientes críticos adultos, pediátricos y neonatales para la Comunidad Autónoma de Andalucía mediante unidades asistenciales, que agrupa las provincias de Córdoba, Granada y Jaén en un lote, y las provincias de Huelva, Málaga y Sevilla en otro lote (expediente 154/2025).
- (ii) El servicio de asistencia médico-sanitaria en los traslados entre centros sanitarios de pacientes críticos adultos, pediátricos y neonatales para la Comunidad Autónoma de Andalucía mediante unidades asistenciales, que realiza una división en dos lotes, uno correspondiente a la provincia de Almería (lote 1) y otro para la provincia de Cádiz (lote 2) (expediente 151/2024).

Menciona, entre otros, el artículo 28.1 de la Ley 7/2024, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2025, relativo a las competencias del Consejo de Gobierno para la autorización de gastos, cuando señala que *“Se requerirá acuerdo del Consejo de Gobierno para autorizar, con carácter previo a su aprobación, los actos administrativos o negocios jurídicos que conlleven la realización de cualquier tipo de gastos de consejerías, agencias y consorcios adscritos cuyo importe global sea igual o superior a ocho millones de euros (8.000.000 euros), de conformidad con lo dispuesto en los artículos 12.d), 52 y 52 bis del texto refundido de la Ley de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, y en los términos del apartado 2 de la disposición final undécima del Decreto Ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía”.*

Y concluye que (i) el valor estimado del contrato para las provincias de Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla (expediente 154/2025) es de 9.145.807,63 euros y (ii) el valor estimado del contrato para las provincias de Almería y Cádiz (expediente 151/2025) es de 4.311.137,83 euros; siendo la suma del valor estimado de ambos expedientes 13.456.945,46 euros, lo que evidencia que el fraccionamiento indebido del contrato responde a una estrategia para eludir el trámite preceptivo de fiscalización previa por parte del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, evitando que la licitación supere un valor estimado de 8.000.000 de euros.

II. Alegaciones del órgano de contratación.



Se opone al motivo expuesto señalando que “Los únicos expedientes de contratación del Centro de Emergencias Sanitarias 061 sometidos a fiscalización previa son los siguientes:

1. Los expedientes de gasto en los que sea necesaria la autorización del Consejo de Gobierno, que se someterán a fiscalización previa de la autorización del gasto o del compromiso en el caso de expedientes de gasto correspondientes a subvenciones en régimen de concurrencia.

2. Los expedientes de gasto relativos a procedimientos de contratación tramitados por los centros asistenciales periféricos del Servicio Andaluz de Salud en los que la aprobación del gasto se realiza con carácter previo al inicio del procedimiento de licitación abierto, que se someterán a fiscalización previa de la autorización del gasto.

Dicho régimen de control es el establecido en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 6 de octubre de 2020 (BOJA 197 – 09/10/2020 Anexo 1) en el que se sustituye el control previo de los gastos de, entre otros, los centros de gasto periféricos del Servicio Andaluz de Salud, por el control financiero permanente con las excepciones de los expedientes indicados en los puntos 1 y 2 anteriores.

En consecuencia, únicamente se someten a fiscalización previa los expedientes de gasto relativos a procedimientos de contratación tramitados mediante procedimiento de licitación abierto, así como aquellos expedientes para los que sea necesaria su autorización por Consejo de Gobierno. El resto de expedientes se contabilizan en control financiero permanente.

A los efectos del control de los gastos, el importe del expediente de gasto de los contratos no es el del valor estimado, sino el del presupuesto base de licitación como expresión del límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación (art. 100.1 LCSP) que en el caso del expediente objeto del presente informe asciende a 630.133,76 euros, importe que incluso acumulado al del expediente 154/2025 al que la recurrente hace referencia como resultado de un supuesto fraccionamiento y que asciende a 1.243.103,76 euros, arroja un importe inferior a los 8.000.000 euros de los expedientes de gasto sometidos a fiscalización previa por requerir autorización por Consejo de Gobierno”.

III. Consideraciones del Tribunal.

Sin perjuicio de reiterar en este nuevo motivo la consideración realizada en el anterior fundamento respecto a la falta de afectación individual de la cuestión aquí esgrimida por la recurrente a la esfera de sus intereses legítimos - en la medida que las infracciones denunciadas en nada le han impedido presentar oferta en esta licitación-, se analiza, a mayor abundamiento, el alegato de SEMYU en el que manifiesta que, en los pliegos anteriores que fueron anulados, las prestaciones se licitaban en un único contrato, mientras que ahora los mismos servicios se licitan mediante expedientes distintos:

- Expediente 154/2025: servicio de asistencia médico-sanitaria en los traslados entre centros sanitarios de pacientes críticos adultos, pediátricos y neonatales para la Comunidad Autónoma de Andalucía mediante unidades asistenciales, que agrupa las provincias de Córdoba, Granada y Jaén en un lote, y las provincias de Huelva, Málaga y Sevilla en otro lote.
- Expediente 151/2024 (El aquí examinado): servicio de asistencia médico-sanitaria en los traslados entre centros sanitarios de pacientes críticos adultos, pediátricos y neonatales para la Comunidad Autónoma de Andalucía mediante unidades asistenciales, con dos lotes, uno correspondiente a la provincia de Almería (lote 1) y otro para la provincia de Cádiz (lote 2).



Sostiene que el valor estimado del contrato en el expediente 154/2025 es de 9.145.807,63 euros y el valor estimado del contrato en el expediente 151/2025 es de 4.311.137,83 euros; siendo la suma de ambos 13.456.945,46 euros, lo que evidencia que el fraccionamiento indebido del contrato responde a una estrategia para eludir el trámite preceptivo de fiscalización previa por parte del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, evitando que la licitación supere un valor estimado de 8.000.000 de euros.

No obstante, no puede darse la razón a SEMYU. En efecto, el artículo 99.2 de la LCSP dispone que *“No podrá fraccionarse un contrato con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan”*.

El precepto legal prohíbe el fraccionamiento del contrato cuando su finalidad sea disminuir su cuantía para eludir los requisitos de publicidad y los relativos al procedimiento de adjudicación. Y no es esto lo que acontece en el supuesto examinado donde la existencia de la división del anterior expediente en dos no obedece a ninguna de esas dos finalidades prohibidas, pues el procedimiento de adjudicación elegido y la falta de publicidad previa concurrirían igualmente aun cuando tal fraccionamiento no se hubiera producido.

Pero es más, como señala el órgano de contratación, a los efectos del control de los gastos, el importe del expediente de gasto de los contratos no es el del valor estimado, sino el del presupuesto base de licitación como expresión del límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación (art. 100.1 LCSP) que en el caso de la licitación en liza asciende a 630.133,76 euros, importe que, acumulado al presupuesto base de licitación del expediente 154/2025 (1.270.251,06 euros), arroja un importe inferior a los 8.000.000 euros de los expedientes de gasto sometidos a fiscalización previa por requerir autorización por Consejo de Gobierno.

Al respecto, el artículo 28.1 de la Ley 7/2024, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2025, establece que *“Se requerirá acuerdo del Consejo de Gobierno para autorizar, con carácter previo a su aprobación, los actos administrativos o negocios jurídicos que conlleven la realización de cualquier tipo de gastos de consejerías, agencias y consorcios adscritos cuyo importe global sea igual o superior a ocho millones de euros (8.000.000 euros), de conformidad con lo dispuesto en los artículos 12.d), 52 y 52 bis del texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, y en los términos del apartado 2 de la disposición final undécima del Decreto Ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía”*.

Así pues, el motivo no puede prosperar.

SÉPTIMO. Fondo del asunto: sobre la indeterminación del objeto del contrato en lo relativo a los servicios de asistencias primarias, la asistencia a emergencias sanitarias, la dotación de fármacos a los servicios primarios y los servicios asociados a emergencias colectivas.

I. Alegaciones de la entidad recurrente

Aduce que la cuestión relativa a las asistencias primarias no ha sido resuelta por el órgano de contratación del modo en que se pronunciaba este Tribunal en su Resolución 466/2024, pues el elemento esencial de la prestación no está adecuadamente definido ni presupuestado.

A tal efecto, señala que el servicio objeto del contrato tiene origen y destino en un centro sanitario y está definido en la cláusula 1 del PPT que alude expresamente a su carácter de traslados **secundarios**, diferenciando entre



traslados programados, urgentes o emergentes o con patologías tiempo-dependientes. Es, pues, un servicio de traslados de pacientes críticos cuyo origen o destino no puede ser ni la calle o la carretera, ni un domicilio. Estos servicios, cuando tienen carácter emergente, son los llamados servicios **primarios**, asistencias primarias o asistencias a emergencias sanitarias, a los que el órgano de contratación da un carácter accesorio o subsidiario de tal forma que el contratista estará obligado a prestarlos *“en situaciones de presumible emergencia sanitaria con plena ocupación de los Equipos de Emergencias del CES061”*.

Añade que otra de las prestaciones accesorias del contrato son los servicios de **emergencias colectivas**, que sólo aparecen mencionados, sin mayor explicación de la prestación, ni desglose presupuestario, con la consiguiente indeterminación del objeto y error en la cuantificación del presupuesto y valor estimado del contrato. En definitiva, sostiene que el órgano de contratación ha mantenido la indefinición respecto a los servicios primarios y las emergencias colectivas en la estructura del contrato, sin dotación presupuestaria específica, ni diferenciación clara en la estimación de costes.

Manifiesta, en relación con el número estimado de servicios primarios y su previsión en el presupuesto base de licitación, que la diferencia presupuestaria estriba cuando el órgano de contratación los factura a terceros en lugar de abonarlos directamente. Señala que, en el expediente anterior, el porcentaje de dichos servicios se situó en un 4.76% sobre el total; mientras que en los nuevos contratos la cifra supone un 10% y no puede considerarse accesorio.

Por otro lado, la recurrente aduce que la cláusula 6 del PPT establece la dotación de fármacos para la ejecución de los servicios primarios de una forma indeterminada y que no se indica nada en los pliegos sobre los servicios asociados a emergencias colectivas, ni con qué medios ni fármacos se ejecutarán, ni cuántos se han estimado, ni si hay desglose en el presupuesto que permita saber a qué prestaciones y por qué importe se compromete el licitador. Por todo lo anterior, resulta acreditada, a su juicio, la indeterminación del objeto del contrato.

II. Alegaciones del órgano de contratación.

Se opone al motivo anterior señalando que el pliego de prescripciones técnicas (PPT) incluye la estimación del número anual de servicios de las unidades con plena disponibilidad y con adscripción exclusiva al servicio. Al respecto, expone la actividad anual estimada, distinguiendo, traslados urbanos programados, urgentes y emergentes, intraprovincial programados, urgentes y emergentes, interprovinciales programados, urgentes y emergentes, traslados fuera de Andalucía programados y asistencias primarias.

Manifiesta que esta estimación de actividad diferencia entre la distinta tipología de servicios y ámbito de actuación, en línea con la apreciación de este Tribunal en su resolución 466/2024 y que la misma se ha realizado sobre *“la base del histórico”* habiendo sido considerada en el cálculo del presupuesto base de licitación, sin que sea válida a la hora de cuantificar los costes de la prestación en el presente contrato la referencia a los precios públicos consignados en la Orden de 24 de mayo de 2024, por la que se establece el importe de los servicios, actividades y bienes de naturaleza sanitaria, prestados en centros sanitarios del Sistema Sanitario Público de Andalucía, como ya quedó establecido en la Resolución 466/2024 de este Tribunal, al desestimar el motivo del recurso en el fundamento de derecho quinto.

En cuanto a la actividad derivada de situaciones de emergencias colectivas, el órgano de contratación alega que se trata de sucesos extraordinarios en los que existe gran desproporción entre el número de víctimas y los recursos disponibles, en los que, llegado el caso, se podría requerir la participación de los equipos asistenciales adscritos al servicio con plena disponibilidad y con adscripción exclusiva para realizar servicios que se corresponderían, bien con traslado de pacientes entre centros sanitarios, bien con asistencias primarias, en un número tan insignificante



que, en ningún caso, desvirtuaría la estimación de actividad contemplada en el cálculo del presupuesto, dado lo excepcional de dichos sucesos sobre “la base del histórico” y teniendo en cuenta, además, que en caso de ocurrir sería actividad sustitutiva de la ya reflejada en la referida estimación de actividad, por lo que no se produciría incremento de la misma.

Alega, pues, que el motivo debe desestimarse.

III. Consideraciones del Tribunal.

En nuestra anterior Resolución 466/2024 señalábamos lo siguiente, a propósito del motivo de impugnación en que se denunciaba por SEMYU la falta de previsión expresa en los pliegos de los servicios primarios y la consiguiente indeterminación del objeto:

<<Pues bien, en el examen de la controversia ha de partirse de lo dispuesto la cláusula 1 del PPT referida al objeto del contrato. Esta cláusula señala que “La naturaleza de la prestación que se describe en el presente pliego es, como elemento esencial, la asistencia sanitaria desde la recepción del paciente en el centro de origen hasta su transferencia en el centro de destino, por lo que el objeto del contrato es la Asistencia Médico Sanitaria en los traslados entre centros sanitarios de pacientes críticos adultos, pediátricos y neonatales para la Comunidad Autónoma de Andalucía”.

Ciertamente, la citada cláusula, al definir el objeto, no se refiere expresamente a los servicios primarios; si bien alude expresamente al elemento esencial de la prestación, lo que permite entender que pueda haber alguna prestación no esencial también comprendida en el objeto, como la que refiere la cláusula 3.4 del PPT al señalar que “En situaciones en las que los Equipos de Emergencias del CES061 estén todos ocupados y se demande una situación de presumible emergencia, a juicio del centro coordinador de emergencias sanitarias, se podrá movilizar una unidad de traslado de pacientes críticos”.

En definitiva, no aprecia este Tribunal indeterminación en el objeto por el hecho de que no se mencionen expresamente en la cláusula 1 los servicios primarios, por cuanto la prestación esencial es otra; incluyéndose, como mera posibilidad y con carácter subsidiario, servicios primarios para casos de presumible emergencia en supuestos donde todos los equipos de emergencias del Centro de Emergencias Sanitarias 061 (CES061) estén ocupados.

Cuestión distinta es la relativa a la estimación del número de servicios primarios y a su previsión en el PBL. Al respecto, el órgano de contratación aduce que se encuentran efectivamente incluidos en los 15.310 servicios estimados que se detallan para todos los lotes en los apartados A.1.6) y A.2.3) del Anexo 2 al CR, desglosados según el ámbito de actuación urbano, intraprovincial, interprovincial y fuera de Andalucía por ser la clasificación que se considera relevante a efectos de costes variables por su incidencia -en función de su duración y distancia recorrida- en el coste de dietas y consumo de combustible, respectivamente. En tal sentido, manifiesta que la estimación del número de servicios se ha realizado sobre la base de la actividad del año 2023 con un total de 14.582 traslados entre centros sanitarios realizados en dicho año, que es el mismo número previsto en el nuevo contrato correspondiendo la diferencia hasta los 15.310 servicios anuales estimados al número de servicios primarios en situación de emergencia por ocupación de los Equipos de Emergencias del CES061.

Al respecto, se comprueba que en los apartados citados del Anexo 2 del CR están totalizados 15.310 servicios distribuidos entre los distintos lotes y atendiendo al ámbito de actuación del servicio. El



órgano de contratación indica que los servicios primarios están comprendidos en dicho número en la proporción que menciona que supone un 4,76% del total de los servicios estimados. Y, si bien hubiera resultado más esclarecedor que tales servicios se hubieran identificado en el PBL, el órgano de contratación justifica razonablemente por qué no se han diferenciado de los otros servicios, esgrimiendo, entre otras razones, que los consumos de productos farmacéuticos y fungibles sanitarios en ambos tipos de servicios son semejantes, con la única excepción del tratamiento fibrinolítico del paciente con síndrome coronario agudo con elevación del segmento ST, en el que la dosis del fármaco necesario para dicho tratamiento tiene un elevado coste y se corresponde con el supuesto de facturación independiente de fármacos de más de 100 euros la dosis prevista en la Orden de 24 de mayo de 2024>>.

En definitiva, en la licitación anterior no se efectuó una estimación del número de servicios primarios y pese a ello el motivo del recurso fue desestimado sobre la base de que el órgano de contratación indicaba que los servicios primarios estaban comprendidos en el número total de servicios previstos en el pliego, siendo razonable para el Tribunal la justificación esgrimida por el órgano de contratación para no diferenciar unos y otros servicios.

El apartado 1 del nuevo PPT -objeto de la presente impugnación-, al definir el objeto del contrato, señala en un cuadro la actividad anual estimada distinguiendo, de un lado, (i) traslados urbanos programados, urgentes y emergentes, traslados intraprovinciales programados, urgentes y emergentes, traslados interprovinciales programados, urgentes y emergentes y traslados fuera de Andalucía programados; y, de otro lado, asistencias primarias (emergentes) en un número total de 395.

No es posible apreciar, pues, la indeterminación del objeto nuevamente denunciada en el recurso que estamos examinando. En los pliegos ahora impugnados, se ha estimado el número de asistencias primarias que no se reflejaban en los pliegos anteriores. Por lo demás, en cuanto a los servicios de emergencias colectivas, el órgano de contratación esgrime que se trata de sucesos excepcionales sobre “*la base del histórico*” que, en ningún caso, desvirtuarían la estimación de actividad contemplada en el cálculo del presupuesto; asimismo, añade que, de producirse, supondría una actuación sustitutiva de la ya reflejada en la estimación de actividad, no produciendo un incremento de esta.

Al hilo de lo expuesto, hemos de considerar que es el órgano de contratación el que mejor conoce sus necesidades y puede partir de la experiencia acumulada en la prestación del servicio en años anteriores, debiendo considerarse válida la estimación de actividad establecida en el PPT con la indicación de servicios primarios y secundarios y su apreciación respecto a las emergencias colectivas.

El motivo debe, pues, desestimarse.

OCTAVO: Fondo del asunto: sobre la solvencia económica desproporcionada y restrictiva de la libre concurrencia.

I. Alegaciones de la entidad recurrente.

Sostiene que la solvencia económica es del todo desproporcionada y restringe la libre competencia. Reproduce el apartado 20.1 del cuadro resumen del PCAP cuyo tenor es el siguiente: “*La solvencia económica y financiera se acreditará mediante un volumen anual de negocios de la persona licitadora, referido al mejor ejercicio dentro de los tres últimos disponibles en función de las fechas de constitución o de inicio de actividades de la persona licitadora y de presentación de ofertas, por importe igual o superior al valor estimado del contrato correspondiente a cada uno de los lotes*”.



Señala que, a título ilustrativo, el valor estimado del lote 2 (Cádiz) es, aproximadamente, un 139% superior al presupuesto base de licitación del contrato anterior y el valor estimado del lote de Málaga es, aproximadamente, un 448% superior al presupuesto del contrato anterior. Alega la recurrente que este caso último es especialmente llamativo pues casi se ha quintuplicado el presupuesto del contrato anterior, suponiendo ello un obstáculo casi insalvable para las empresas interesadas en participar en la licitación.

Concluye que los pliegos de esta licitación endurecen la solvencia económica exigiendo un volumen anual de negocios muy superior al contrato anterior, ya que en este la solvencia económica se fijaba en relación con el presupuesto base de licitación, mientras que en esta nueva contratación se fija en base al valor estimado del contrato; sin que conste en el expediente justificación alguna respecto a este incremento.

II. Alegaciones del órgano de contratación.

Se opone al motivo señalando que el criterio de solvencia económica fijado en el pliego es inferior al límite máximo fijado en el artículo 87 de la LCSP e invoca en su defensa la Resolución 16/2025 de este Tribunal.

III. Consideraciones del Tribunal.

El apartado 20.1 del cuadro resumen del PCAP establece lo siguiente respecto a la solvencia económica y financiera *“La solvencia económica y financiera se acreditará mediante un volumen anual de negocios de la persona licitadora, referido al mejor ejercicio dentro de los tres últimos disponibles en función de las fechas de constitución o de inicio de actividades de la persona licitadora y de presentación de ofertas, por importe igual o superior al valor estimado del contrato correspondiente a cada uno de los lotes”.*

El volumen anual de negocios de la persona licitadora se acreditará por medio de sus cuentas anuales aprobadas y depositadas en el Registro Mercantil, si el empresario estuviera inscrito en dicho registro, y en caso contrario por las depositadas en el registro oficial en que deba estar inscrito. Los empresarios individuales no inscritos en el Registro Mercantil acreditarán su volumen anual de negocios mediante sus libros de inventarios y cuentas anuales legalizados por el Registro Mercantil.”

Como justificación en la memoria a este requisito de solvencia se indica que *“Un volumen de negocios en la proporción requerida en relación al importe del contrato permite presumir suficiencia en la capacidad del adjudicatario para producir y hacer frente a las obligaciones económicas y financieras que derivarán de la adjudicación del presente contrato. El umbral establecido, es conforme con el previsto en el artículo 87.1.a) de la LCSP”.*

Ciertamente, en la anterior licitación anulada por este Tribunal en su Resolución 466/2024, se estableció como requisito mínimo de solvencia económica y financiera *“(…) un volumen anual de negocios de la persona licitadora, referido al mejor ejercicio dentro de los tres últimos disponibles en función de las fechas de constitución o de inicio de actividades de la persona licitadora y de presentación de ofertas, por importe igual o superior al presupuesto base de licitación, IVA excluido, de cada una de las agrupaciones de lotes”.* (el subrayado es nuestro)

Es decir, en la anterior licitación el volumen anual de negocios tomaba como referencia el presupuesto base de licitación (IVA excluido) de cada agrupación de lotes, mientras que en el presente dicho volumen anual se fija en función del valor estimado de cada uno de los lotes. Ahora bien, tal variación no supone por sí misma que la solvencia económica ahora exigida sea desproporcionada. Hemos sostenido en nuestras resoluciones que una solvencia elevada puede resultar adecuada si está debidamente acreditada.



Es más, también hemos señalado que la ley no establece parámetros para medir la proporcionalidad de los requisitos mínimos de solvencia establecidos en los pliegos; si bien hay ciertos indicadores válidos que pueden orientar acerca de la proporción legalmente exigida. Uno de ellos se refiere a los requisitos mínimos de solvencia legalmente establecidos que operan supletoriamente en aquellos casos en que los pliegos no los establezcan.

En este sentido, el artículo 87.3 de la LCSP dispone que “(...) Para los contratos no sujetos al requisito de clasificación, cuando los pliegos no concreten los criterios y requisitos mínimos para su acreditación los licitadores o candidatos que no dispongan de la clasificación que en su caso corresponda al contrato acreditarán su solvencia económica y financiera con los siguientes criterios, requisitos mínimos y medios de acreditación: a) El criterio para la acreditación de la solvencia económica y financiera será el volumen anual de negocios del licitador o candidato, que referido al año de mayor volumen de negocio de los tres últimos concluidos deberá ser al menos una vez y media el valor estimado del contrato cuando su duración no sea superior a un año, y al menos una vez y media el valor anual medio del contrato si su duración es superior a un año”. (El subrayado es nuestro).

Con base en lo expuesto, el motivo del recurso basado en la desproporción del criterio de solvencia debe desestimarse por las siguientes razones:

- Los dos procedimientos de contratación -el anulado y el ahora impugnado- son autónomos. No hay vinculación entre ellos a los efectos de tener que establecer los mismos requisitos de solvencia. Es más, hay diferencias que pueden justificar en este caso un tratamiento distinto, pues, en la anterior licitación anulada el criterio de solvencia se fijaba en atención a la agrupación de lotes cuyo importe es superior (al aunar varios de ellos) al de un solo lote que es el tomado como referencia en la licitación ahora examinada.
- El criterio impugnado prevé un volumen anual de negocios, referido al mejor ejercicio dentro de los tres últimos disponibles, por importe igual o superior al valor estimado del contrato de cada lote, mientras que el criterio establecido en el artículo 87 de la LCSP antes transcrito es más elevado previendo como mínimo una vez y media el valor estimado del contrato. No cabe, en principio, apreciar desproporción cuando las exigencias del pliego están por debajo de las indicadas en la ley. Así lo indica, además, la justificación del criterio en la memoria obrante en el expediente (véase en este sentido nuestra reciente Resolución 16/2025).
- SEMYU ha presentado oferta en esta licitación, lo que hace presumible que disponga de los niveles de solvencia económica que expresamente impugna. Asimismo, otras tres empresas han participado en el procedimiento de adjudicación.
- Por último, si bien con carácter general los órganos de contratación deben velar por que los criterios de solvencia no supongan una puerta de cierre a la licitación de empresas capacitadas para realizar el objeto del contrato, no puede olvidarse en este caso el contexto en el que esta licitación se desarrolla y cuál es su finalidad. Se trata de una contratación puente entre el contrato vigente a punto de finalizar y el que se adjudique en un ulterior procedimiento abierto que únicamente pretende garantizar la continuidad del servicio, una vez termine el contrato actual. Así las cosas, el carácter de provisionalidad del contrato y su adjudicación mediante procedimiento negociado sin publicidad por imperiosa urgencia determinan que la menor concurrencia que pueda suponer la licitación en liza se encuentre justificada. No obstante, como ya se ha advertido, han concurrido cuatro empresas a la licitación y entre ellas, la propia recurrente.



Con base en las consideraciones realizadas, y aun cuando el requisito mínimo de solvencia económica previsto en el PCAP sea elevado, no por ello ha de estimarse desproporcionado; concurriendo las razones antes indicadas para considerarlo ajustado a lo dispuesto en el artículo 74.2 de la LCSP.

NOVENO. Fondo del asunto: sobre la prohibición de subcontratación.

I. Alegaciones de la entidad recurrente.

Aduce que la prohibición absoluta y genérica de la subcontratación prevista en el apartado 32 del cuadro resumen del PCAP no se ajusta a lo previsto en el artículo 215 de la LCSP, al no haberse identificado ni justificado debidamente la existencia de tareas críticas cuya ejecución deba ser asumida exclusivamente por el contratista principal. Esta omisión vulnera el derecho del contratista a concertar con terceros la realización parcial de la prestación, restringiendo de manera injustificada la competencia en el procedimiento de contratación.

Señala que, conforme a lo dispuesto en el artículo 215 de la LCSP, la subcontratación se concibe como un derecho del contratista cuya limitación, en ningún caso, puede suponer una restricción efectiva de la competencia, como sucede en este caso; pudiendo limitarse de forma excepcional cuando se trate de contratos de carácter secreto o reservado, o cuando la ejecución deba ir acompañada de medidas de seguridad especiales por así exigirlo la norma o la protección de los intereses esenciales de la seguridad del Estado. Cita diversas Resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en apoyo de sus argumentos.

II. Alegaciones del órgano de contratación.

Alega que el motivo carece de fundamento y que en el expediente (apartado 32 del cuadro resumen) consta la justificación de las tareas críticas que no pueden ser objeto de subcontratación, debiendo ser estas ejecutadas directamente por el contratista principal. Así, señala que en el pliego se justifica por qué no se permite la subcontratación de la actividad principal objeto del contrato.

III. Consideraciones del Tribunal.

El apartado 32 del cuadro resumen del PCAP dispone que no se permite la subcontratación. Al respecto, se indica que *“No se permite la subcontratación de la actividad principal objeto del contrato consistente en la asistencia y transporte sanitario con el fin de garantizar la calidad del servicio que se pretende contratar.*

Debido a la criticidad del servicio a prestar, con incidencia directa sobre la salud de los pacientes con alteración en la función de uno o varios órganos o sistemas, situación que puede comprometer su supervivencia en algún momento de su evolución, se debe garantizar la correcta atención sanitaria y la continuidad de cuidados, con personal y medios adecuados, para atender a los riesgos e incidencias que puedan producirse desde la recepción en el centro de origen hasta la transferencia en el centro de destino, por lo que no se admite la subcontratación de la realización de la prestación objeto del contrato.

La ejecución de dicha tarea ha de ser prestada directamente por el adjudicatario, con el fin de garantizar la calidad del servicio, teniendo en cuenta el carácter esencial y de alto interés público del servicio a prestar, con la complejidad que implica en funcionamiento, tiempos de respuestas y cronas, cuya subcontratación dificultaría de forma importante la gestión, la capacidad de las empresas para dar respuestas al servicio, la funcionalidad y coordinación con los centros de referencia y el Centro de Coordinación de Urgencias y Emergencias”.

El artículo 215 de la LCSP dispone que:



“1. El contratista podrá concertar con terceros la realización parcial de la prestación con sujeción a lo que dispongan los pliegos, salvo que conforme a lo establecido en las letras d) y e) del apartado 2.º de este artículo, la prestación o parte de la misma haya de ser ejecutada directamente por el primero.

En ningún caso la limitación de la subcontratación podrá suponer que se produzca una restricción efectiva de la competencia, sin perjuicio de lo establecido en la presente Ley respecto a los contratos de carácter secreto o reservado, o aquellos cuya ejecución deba ir acompañada de medidas de seguridad especiales de acuerdo con disposiciones legales o reglamentarias o cuando lo exija la protección de los intereses esenciales de la seguridad del Estado.

2. La celebración de los subcontratos estará sometida al cumplimiento de los siguientes requisitos:

(...)

e) De conformidad con lo establecido en el apartado 4 del artículo 75, en los contratos de obras, los contratos de servicios o los servicios o trabajos de colocación o instalación en el contexto de un contrato de suministro, los órganos de contratación podrán establecer en los pliegos que determinadas tareas críticas no puedan ser objeto de subcontratación, debiendo ser estas ejecutadas directamente por el contratista principal. La determinación de las tareas críticas deberá ser objeto de justificación en el expediente de contratación”.

Resulta claro, pues, que el legislador concibe la subcontratación como un derecho del contratista a concertar con terceros la realización parcial de la prestación; y ello, con el ánimo de promover una mayor concurrencia favoreciendo la participación de las pequeñas y medianas empresas.

Ahora bien, el que sea un derecho del contratista no impide que el órgano de contratación, justificándolo debidamente en el expediente, pueda prever en los pliegos que la prestación haya de ser ejecutada directamente por el adjudicatario de manera total o parcial (véase el artículo 215.1 párrafo primero *in fine*).

Ciertamente, el artículo 215.2 e) de la LCSP dispone que “(...) los órganos de contratación podrán establecer en los pliegos que determinadas tareas críticas no puedan ser objeto de subcontratación, debiendo ser estas ejecutadas directamente por el contratista principal. La determinación de las tareas críticas deberá ser objeto de justificación en el expediente de contratación”, pudiendo dar a entender que la criticidad solo afecta a determinadas tareas y que no es posible prohibir totalmente la subcontratación; pero la clave estará, en todo caso, en la justificación que efectúe el órgano de contratación respecto de la realización de dichas tareas críticas por el propio contratista.

En definitiva, siendo la subcontratación parcial de las prestaciones un derecho del contratista, ello no resulta incompatible con la prohibición de subcontratación siempre que se halle debidamente justificada en el expediente esta necesidad de que las tareas críticas sean desarrolladas por el contratista. En tal caso, la motivación de la prohibición en el expediente resultará esencial, en la medida que ello supone una restricción o limitación a la concurrencia y no favorece la participación de las pequeñas y medianas empresas en la licitación.

En el caso que estamos analizando, el apartado 32 del cuadro resumen justifica la prohibición de subcontratación en la criticidad del servicio a prestar y su carácter esencial y de alto interés público, lo que exige garantizar la calidad del servicio por la complejidad que implica; evitando la subcontratación en la medida que dificultaría la gestión, la capacidad de las empresas para dar respuesta al servicio, así como la funcionalidad y coordinación con los centros.



Este Tribunal considera suficiente la motivación del pliego sobre la prohibición de subcontratación. Asimismo, la redacción de esta prohibición era idéntica en el pliego de la anterior licitación que fue anulado por este Tribunal, sin que curiosamente la recurrente impugnase en aquel momento este apartado 32 del cuadro resumen que consintió, aceptó y dejó firme.

El motivo debe, pues, desestimarse.

DÉCIMO. Fondo del asunto: sobre los errores y arbitrariedades en el presupuesto base de licitación y valor estimado del contrato.

En la exposición y resolución de este motivo -que se subdivide en varios apartados-, la metodología a seguir consistirá en expresar, respecto de cada uno de dichos apartados, las alegaciones de las partes seguidas de las consideraciones del Tribunal sobre la controversia suscitada en cada uno de ellos.

La recurrente alega que resulta llamativo que el órgano de contratación incurra nuevamente en errores y arbitrariedades en la configuración del presupuesto y valor estimado del contrato que, en gran parte, motivaron la anulación de la licitación del contrato anterior acordada por este Tribunal y parte, como premisa, de que el presupuesto base de licitación (PBL) no está desglosado conforme requiere el artículo 100.1 de la LCSP y que quiebra el principio de onerosidad exigible a los contratos del sector público.

Antes de comenzar con la exposición de los errores que, a juicio de la recurrente, cometen los nuevos pliegos, hemos de tener presente un dato que resulta fundamental, a juicio de este Tribunal, y que habrá de ponderarse adecuadamente en la resolución de las irregularidades que se denuncian en el recurso. Se trata del carácter provisional e interino del contrato derivado de este procedimiento, que solo va a servir de puente entre el contrato vigente y el que se adjudique próximamente como consecuencia de la nueva licitación iniciada por el órgano de contratación, tras la anulación de la anterior mediante la Resolución 466/2024 de este Tribunal.

Esta perspectiva no debe olvidarse pues, si bien el PBL de la presente contratación deberá acomodarse a las previsiones de la LCSP y de los convenios colectivos de aplicación, no puede perderse de vista el carácter interino de este procedimiento y del contrato que de él derive; cuyo plazo de ejecución, sin perjuicio de la posibilidad de prórroga, será de tan solo dos meses.

Dicho lo anterior, procede entrar a resolver sobre los distintos errores y arbitrariedades que se denuncian en el escrito de recurso:

1. Desviación presupuestaria. El presupuesto base de licitación no garantiza la viabilidad económica del contrato.

La recurrente señala que el incremento presupuestario de los dos nuevos contratos respecto al último procedimiento de contratación anulado (expediente nº 182/24) es el siguiente:

- Expediente nº 154/2025: el 16.93% en el lote 1 y el 15.89% en el lote 2.
- Expediente nº 151/2025: habida cuenta de la distinción que hace entre los primeros 2 meses y los 12 meses adicionales, en los primeros 2 meses, un incremento del 29.29% en el lote 1 y del 21.98% en el lote 2; a partir del tercer mes (primero de la prórroga), el 21.79% en el lote 1 y el 14.60% en el lote 2.

Y añade que *“Aunque este presupuesto aún es insuficiente, según acreditará esta parte, por los motivos que serán expuestos, se trata de un número de una magnitud que da una dimensión de la importante desviación*



presupuestaria. Es evidente la desviación cuya cifra es considerablemente superior al margen de beneficios aceptado por el órgano de contratación del 5% sobre costes directos (...)

(...)

Igualmente, el presupuesto de los nuevos contratos no garantiza la viabilidad económica de la prestación pues el déficit es superior al beneficio industrial, de modo que el contrato parte de la asunción por el licitador de una ejecución a pérdidas desde el inicio de la prestación, lo cual contraviene los principios de contratación administrativa, desde el principio de buena administración, hasta el de onerosidad del contrato, y el respeto al carácter sinalagmático de la relación contractual”.

Por último, pone de manifiesto la dificultad añadida que ha supuesto la extrañeza de que, tratándose del mismo objeto del contrato respecto al expediente de licitación que se impugnó y fue anulado, el órgano de contratación haya empleado formas tan dispares de expresar las magnitudes en los nuevos contratos respecto del anulado, creando una complejidad que no debería existir, pues tendría que ser más sencillo entender el presupuesto.

Frente a este motivo, el órgano de contratación opone que se ha de destacar, respecto a los costes de personal, que el importe previsto para la categoría de Médico en el cálculo del PBL de los dos lotes es muy superior al que se deriva de los convenios sectoriales de aplicación, tal como se expone en el apartado A.1) (Desglose de los costes directos de personal) de la cláusula 3.1.1. del PCAP cuyo tenor es el siguiente: *“Asimismo, a efectos de adecuación a precios de mercado de la categoría Médico, el salario anual se ha incrementado hasta alcanzar el importe resultante de aplicar a la retribución total del puesto de trabajo MEDICO DE FAMILIA S.C.C.U. del Servicio Andaluz de Salud el porcentaje del 83,4% que representa el salario anual más plus de convenio de la categoría enfermero en el Convenio Andalucía respecto a la retribución total del puesto de trabajo ENFERMERO/A (DIST.) del Servicio Andaluz de Salud. Dicha adecuación incluye, a los exclusivos efectos de cálculo del PBL, la equiparación de condiciones de retribución y régimen de jornada de la categoría Médico de las unidades con base en la provincia de Cádiz a las consideradas en PBL para dicha categoría en la provincia de Sevilla”.*

A continuación, el órgano de contratación efectúa una serie de cálculos que le llevan a concluir que el presupuesto del contrato de los lotes 1 y 2 se ha incrementado en un 9,79% y un 11,14% respectivamente, respecto al presupuesto calculado con el coste de personal que se deriva de los convenios colectivos de aplicación; y concluye que *“De lo expuesto por la entidad recurrente en sus alegaciones, basado en la comparativa del presupuesto con otros expedientes de contratación correspondientes a periodos de ejecución y ámbitos territoriales distintos a los del contrato objeto del presente informe, no se desprende incumplimiento alguno de lo establecido en los artículos 100, 101 y 102 de la LCSP, en relación con la elaboración del presupuesto base de licitación, la determinación del valor estimado del contrato y el establecimiento del precio, respectivamente. Por el contrario, el presupuesto base de licitación se ha calculado bajo la premisa de garantizar la viabilidad económica del contrato”.*

Consideraciones del Tribunal.

Expuestas las alegaciones de las partes, procede su examen. La propia recurrente reconoce que existe un incremento presupuestario en los dos nuevos contratos respecto al expediente anulado que cifra en los porcentajes antes señalados. No obstante, insiste en que el presupuesto de los nuevos contratos no garantiza la viabilidad económica de la prestación pues el déficit es superior al beneficio industrial lo que supone la asunción por el licitador de una ejecución a pérdidas. También señala que es difícil entender el presupuesto al haberse empleado en los nuevos expedientes formas muy dispares de expresar las distintas magnitudes respecto de la anterior contratación anulada.



En definitiva, la recurrente viene a señalar que el incremento del presupuesto en los nuevos contratos sigue siendo insuficiente y que ello supondría la asunción por el licitador de una ejecución a pérdidas, pero tampoco justifica esta afirmación, centrándose en la dificultad de las magnitudes utilizadas en la nueva contratación para la determinación del presupuesto. Tal alegación, sin una base probatoria clara ni cálculos que permita acreditar esa eventual ejecución a pérdidas, no puede prosperar. En contraposición, el órgano de contratación desglosa en un cuadro los conceptos que le llevan a estimar un incremento del presupuesto del contrato en los porcentajes que indica, respecto al calculado según los costes de personal derivados de los convenios de aplicación.

El motivo debe, pues, desestimarse en los términos en que ha sido planteado.

2. Falta de inclusión en el presupuesto del coste destinado a ambulancia de reserva.

SEMYU señala que el coste destinado a ambulancia de reserva ha desaparecido, sin justificación alguna, en el PBL de los nuevos contratos, pese a que el vehículo de reserva debe ser contemplado expresamente en el presupuesto conforme a la Resolución 466/2024 de este Tribunal. Y añade que el coste del vehículo de reserva es un gasto previsible e inherente al servicio, ya que el propio PPT sanciona con penalidades económicas la falta de sustitución inmediata del mismo, haciendo imprescindible la dotación de dicho recurso.

Manifiesta que *“Se trata de una incoherencia o contradicción entre la exigencia de vehículo de reserva y el régimen de penalidades previsto en el PPT de los nuevos contratos, por cuanto, de un lado, no se contempla en el presupuesto base de licitación el coste del vehículo de reserva, (como sí se contemplaba en la anterior licitación anulada (182/2024), lo que supone un incumplimiento defectuoso de la Resolución nº 466/2024 de este Tribunal, y significa que no se asignan recursos económicos para garantizar su disponibilidad. Por otro lado, el régimen de penalidades de los PPT de los nuevos contratos sanciona al contratista si no se sustituye inmediatamente el vehículo operativo, imponiendo graves penalizaciones económicas en caso de demora”*.

Concluye que procede estimar el motivo y anular los pliegos para que se rectifique el presupuesto incluyendo expresamente el coste del vehículo de reserva que, a su juicio, debe ser de, al menos, un vehículo de reserva por cada vehículo contratado.

Por su parte, el órgano de contratación aduce que el contrato tiene un plazo de ejecución de dos meses, a contar desde la resolución o finalización del contrato actualmente formalizado con la entidad recurrente hasta el inicio de la ejecución del nuevo contrato, actualmente en tramitación mediante procedimiento abierto, previsto para el 1 de julio de 2025.

Señala que el breve plazo de ejecución del contrato de dos meses hace perfectamente factible que el contratista incorpore al servicio vehículos que no requieran su sustitución por mantenimiento programado durante dicho plazo; y que, en caso de necesidad de sustitución por mantenimiento correctivo (avería), el presupuesto contempla una dotación para mantenimiento de 711,67 €/mes por vehículo que, unido a la no consideración como requisito mínimo de la rotulación e identificación corporativa de los vehículos siendo éste un aspecto a negociar con los licitadores, permite la posible adscripción temporal de una ambulancia de sustitución de uso general para transporte sanitario de pacientes, sin que necesariamente incorpore la identidad corporativa del servicio descrita en PPT. Por tanto, a juicio del órgano de contratación, el cálculo del presupuesto incluye adecuadamente el coste de los vehículos a utilizar en la prestación del servicio.

Consideraciones del Tribunal.



La recurrente aduce que ha desaparecido sin justificación en el PBL el coste destinado a ambulancia de reserva, pese a que el PPT hace imprescindible la dotación de este recurso y la Resolución 466/2024 de este Tribunal señala que el vehículo de reserva debe ser contemplado expresamente en el presupuesto.

En este punto, hemos de hacer hincapié en la naturaleza de esta contratación que se ha expuesto anteriormente. La presente contratación nace con una finalidad muy singular y excepcional que es evitar la interrupción de un servicio esencial para los pacientes hasta la adjudicación mediante procedimiento abierto e inicio de la ejecución del nuevo contrato que, según afirma el órgano de contratación, se prevé para el 1 de julio de 2025.

Sobre esta base, hemos de acoger las alegaciones del órgano de contratación cuando afirma que el breve plazo de ejecución del contrato permite que el contratista incorpore al servicio vehículos que no requieran sustitución y que, en caso de necesitarla, el presupuesto contempla una dotación para mantenimiento de 711,67 euros/mes por vehículo, como este Tribunal ha comprobado tras examinar el apartado A.2.1) de la cláusula 3.1 del PCAP (página 13).

A ello, se une que no es requisito mínimo obligatorio en el PPT la rotulación de las unidades adicionales (así se desprende del apartado 1 del PPT -página 3-) lo que permite la posible adscripción temporal de una ambulancia de sustitución de uso general para transporte sanitario de pacientes.

El motivo debe, pues, desestimarse atendidas las singularidades aquí expuestas, respecto a la licitación anterior anulada por este Tribunal.

3. Error en los costes de personal de enfermería y técnico de emergencias sanitarias (TES) del lote 2 correspondiente a la provincia de Cádiz.

SEMYU alega que el órgano de contratación ha adoptado un criterio erróneo a la hora de desglosar los costes directos de personal del lote 2 de Cádiz. Aduce que, en la contratación anterior (expediente nº 182/2024), se contenía una mención específica del propio órgano de contratación, determinante a la hora de fijar el cómputo de la jornada del personal afectado, consistente en que las horas realizadas en sábados, domingos y festivos computan como jornada laboral ordinaria de 39 horas semanales. Indica que el Cuadro Resumen del PCAP decía lo siguiente: *“En relación con el artículo 13. JORNADA, TURNO, CALENDARIO LABORAL las sentencias del Tribunal Supremo (Social) nº 159/2022 de 17/02/2022 y nº 763/2022 de 26/09/2022, determinan que el Real Decreto 1561/1995, de 21 de septiembre, sobre jornadas especiales de trabajo. no es de aplicación al Sector del Transporte Sanitario, por lo que a efectos de cálculo de costes se ha considerado que las horas realizadas en sábados, domingos y festivos computan como jornada laboral ordinaria de 39 horas semanales (1.764 horas/año) establecida en dicho artículo. Asimismo, a los exclusivos efectos de estimación de costes, en defecto de retribución específica de trabajo en festivos, se ha aplicado la establecida en dicho concepto en el Convenio Andalucía en sus artículos 25 y 26”*.

No obstante, alega que, en el expediente 151/2024, el órgano de contratación se aparta injustificadamente de ese criterio, originando en el presupuesto una desviación consistente en la infravaloración de dichas horas de sábados, domingos y festivos, con un impacto de aproximadamente el 8% del importe inicialmente presupuestado en las categorías de enfermería y TES en el lote 2 de Cádiz.

Manifiesta que el órgano de contratación considera, por un lado, las horas de lunes a viernes del personal de enfermería y técnico de emergencias sanitarias al precio respectivo de 17,86 euros/hora y 14,44 euros/hora; mientras que, bajo el epígrafe guardias, considera las realizadas en sábados, domingos y festivos al precio de 13,89 euros/hora y 11,08 euros/hora, respectivamente, infravalorando el precio por hora de dichos profesionales en el 22,23% y 23,27%, respectivamente.



Señala que el artículo 13 del Convenio colectivo de Cádiz sobre el que se apoya el órgano de contratación para hacer esta distinción ha quedado “fuera de la ley” por cuanto la hora de presencia (guardia, en términos del Convenio Cádiz), basada en el Real Decreto 1561/1995, no resulta de aplicación al sector. En este sentido, cita la Resolución de 19 de julio de 2024, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el laudo arbitral sobre jornada de trabajo en el ámbito del Convenio colectivo para las empresas y las personas trabajadoras de transporte sanitario de enfermos/as y accidentados/as (publicada en BOE nº 184 de 31 de julio de 2024).

Reproduce parte del texto del laudo, conforme al cual:

“En el momento presente, junto al convenio colectivo de ámbito estatal, existen convenios colectivos de ámbito sectorial inferior, en particular de ámbito autonómico y provincial, sin que sea descartable que también puedan existir convenios colectivos de ámbito empresarial. El cometido de este laudo es exclusivamente el de fijar la regulación provisional y alternativa a la del convenio colectivo de ámbito estatal. En estos términos, conviene recordar de nuevo que la eficacia de este laudo, en la resolución de un conflicto en equidad, es idéntica a la de un convenio colectivo de ámbito estatal. Por tanto, lo aquí resuelto puede provocar una concurrencia con los convenios colectivos de ámbito inferior, sea estatal o empresarial; conflicto de concurrencia que se resolverá conforme a las reglas previstas por el artículo 84 del Estatuto de los Trabajadores, sin que a este árbitro le corresponda interpretar el alcance de las reglas de concurrencia del mencionado precepto estatutario ni precisar el modo cómo las mismas se aplicarían a este caso concreto. En particular, este árbitro debe abstenerse de entrar en los posibles interrogante de aplicación del artículo 84 del Estatuto de los Trabajadores, cuando el mismo ha sido recientemente reformado y no ha existido oportunidad de conformación de una jurisprudencia sobre el particular. En definitiva, este laudo no se pronuncia acerca de la previsión contenido en el artículo 84.5 del vigente Estatuto de los Trabajadores cuando establece que, para los supuestos de concurrencia entre convenios estatales, de un lado, y autonómicos o provinciales, de otro lado, «se considerarán materias no negociables» «la jornada máxima anual de trabajo», ni «las normas mínimas en materia de prevención de riesgos laborales”.

(...)

A efectos del cómputo del tiempo de trabajo efectivo, deben tomarse como referencia los criterios establecidos por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sin que puedan aplicarse la definición y regulación previstas en la Ley 55/2003 sobre el tiempo de localización o la prevista en el convenio colectivo estatal sobre el tiempo de presencia, en la medida en que pudieran ser contrarias a la mencionada jurisprudencia europea.

(...)

El presente Laudo Arbitral tiene carácter vinculante y de obligado cumplimiento. Posee eficacia asimilada a sentencia por lo que se refiere a la declaración relativa a la aplicabilidad de la disposición adicional segunda de la Ley 55/2003, así como eficacia equivalente a la de un convenio colectivo estatutario”.

Sostiene SEMYU que la referencia tomada por el órgano de contratación en el lote 2, distinguiendo la jornada realizada de lunes a viernes, excepto festivos, de la realizada en fines de semana y festivos, así como la diferencia en el precio de la hora, según sea realizada de lunes a viernes excepto festivos, o realizada en fines de semana y festivos (guardia), no resulta de aplicación (i) por haber sido declarada contraria a la normativa europea en materia de jornada y descansos y (ii) por haberse declarado la no aplicación al sector del transporte sanitario del



Real Decreto nº 1561/1995, de 21 de septiembre, de jornadas especiales de trabajo, mencionado en el artículo 13 del Convenio de Cádiz que el órgano de contratación ha aplicado erróneamente.

Por ello, concluye (i) que debe corregirse el presupuesto base de licitación computando la totalidad de las horas como jornada ordinaria, aplicando el precio de la hora ordinaria de trabajo a la totalidad de las presupuestadas y (ii) que sorprende que el órgano de contratación se aparte de una interpretación adecuada que realizó en el anterior expediente, aplicando erróneamente un ahorro económico que, en realidad, supone incumplir la normativa vigente en materia de jornada.

Frente al motivo expuesto, el órgano de contratación opone que el coste de personal de enfermería y TES del Lote 2 se ha calculado conforme al vigente Convenio Colectivo del sector de transporte sanitario de la provincia de Cádiz, incluido lo dispuesto en su artículo 13 sobre jornada, turno y calendario laboral. Manifiesta que el laudo arbitral en el que la entidad recurrente se basa para considerar fuera de la ley el artículo 13 del Convenio de Cádiz, es de aplicación, exclusivamente, en el ámbito del convenio colectivo estatal de transporte por carretera de enfermos y accidentados, y ello conforme al fundamento del conflicto jurídico primero del laudo.

Asimismo, señala que, en cuanto a la sentencia del Tribunal Supremo a la que alude la entidad recurrente como antecedente del laudo, la misma no examina el Convenio Colectivo de Cádiz, sino los convenios autonómicos de Castilla y León y Extremadura. Por tanto, hasta la fecha, no existe pronunciamiento judicial o laudo arbitral alguno que invalide el artículo 13 del Convenio Colectivo de Cádiz ni el régimen de guardias establecido en el mismo, permaneciendo inalterada su redacción tal y como fue publicada en el Boletín Oficial de la provincia de Cádiz el 17 de junio de 2019, sin que pueda exigirse del órgano de contratación que el PBL se construya con base en unos costes laborales superiores a los que resultan del convenio colectivo aplicable al personal adscrito a la ejecución de la prestación.

Consideraciones del Tribunal.

El debate suscitado versa, en definitiva, sobre si es correcta o no y debe aplicarse la previsión del artículo 13 del Convenio colectivo de Cádiz respecto al precio/hora del personal de enfermería y TES en sábados, domingos y festivos.

En los pliegos impugnados, se ha aplicado el precio/hora del citado artículo del Convenio, mientras que en los pliegos anulados por este Tribunal en su Resolución 466/2024 las horas realizadas en sábados, domingos y festivos computaban como jornada ordinaria. Aduce la recurrente que sorprende que el órgano de contratación se aparte de una interpretación adecuada que realizó en el anterior expediente y aplique en los pliegos ahora impugnados un ahorro económico contrario a la normativa vigente en materia de jornada.

El órgano de contratación opone que ha efectuado los cálculos conforme al artículo 13 del Convenio colectivo, y sostiene la inaplicación al supuesto enjuiciado del laudo arbitral y de la Sentencia del Tribunal Supremo en que se apoya la recurrente.

Pues bien, el citado artículo del Convenio de Cádiz, bajo el título “JORNADA, TURNO, CALENDARIO LABORAL”, indica que *“La jornada laboral será de 39 horas semanales, en días laborales de lunes a viernes, debiendo respetarse el descanso entre jornadas de 12 horas. Las horas realizadas en sábados, domingos y festivos serán consideradas como guardias, no computando a efectos de jornada por ser horas de presencia de las contempladas en el artículo 8 del R.D. 1561/1995, de 21 de septiembre, sobre jornadas especiales de trabajo. La retribución de tales horas será la siguiente:*

-Médicos12,80€/hora.



-Enfermeros.....11,45€/hora.
-Restos de categorías.....9,12€/hora.
Las guardias serán realizadas por el personal de la plantilla de las empresas.
El calendario laboral será negociado con los representantes de los trabajadores.”

El órgano de contratación ha aplicado lo dispuesto en este artículo del Convenio al precio/hora del personal de enfermería y TES en sábados, domingos y festivos, lo que no hizo en los pliegos anteriores anulados donde siguió una interpretación más favorable, a juicio de SEMYU, en lo relativo a dicho coste/hora.

No obstante, los anteriores pliegos anulados, en su clausulado más favorable en cuanto a costes de personal, no tienen que vincular necesariamente a los posteriores pliegos ahora impugnados, siempre y cuando estos respeten lo dispuesto en el Convenio colectivo de aplicación, sin que tampoco conste que el reiterado Convenio - en el precepto en discusión- haya sido judicialmente anulado.

Ciertamente, el órgano de contratación pudo indicar que se apartaba del criterio anteriormente sostenido para la retribución de las horas de trabajo del personal de enfermería y TES en sábados, domingos y festivos, pero lo cierto es que no venía constreñido a fijar, para la determinación del PBL, un coste superior si el convenio de aplicación fijaba un precio inferior para aquellas horas y es el que vinculaba, a tales efectos. En tal sentido, el artículo 100.2 de la LCSP 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 forme 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”*. (El subrayado es nuestro).

Asimismo, conviene señalar que, respecto al anterior expediente 182/2024 cuyos pliegos se anularon en virtud de la Resolución 466/2024, se interpuso otro recurso especial que dio origen a la Resolución 411/2024 de este Tribunal. Esta Resolución abordó la controversia justamente contraria a la aquí suscitada; a saber, que el PCAP entonces impugnado inaplicaba el artículo 13 del convenio colectivo de Cádiz, vulnerando tanto la legislación laboral como los artículos 100 y siguientes de la LCSP, en cuanto disponen que los costes salariales que forman el presupuesto base de licitación serán estimados a partir del convenio laboral de referencia.

Y, si bien el Tribunal desestimó el recurso especial, lo hizo en atención a que la previsión del pliego no originaba perjuicio a las empresas recurrentes. En tal sentido, la Resolución 411/2025 señalaba que *“En definitiva, la LCSP mandata al órgano de contratación a que estime los costes de personal, a efectos de cálculo del presupuesto base de licitación, teniendo en cuenta el convenio de aplicación. No obstante, si el órgano de contratación, por determinadas razones que han quedado explicitadas en su informe al recurso, decide efectuar un cálculo superior al del convenio, ello se traducirá en un mayor presupuesto base de licitación que, en nada perjudica a las recurrentes (...)”*.

En los pliegos ahora impugnados, el órgano de contratación decide ajustarse al tenor del artículo 13 del Convenio colectivo de Cádiz, respecto del que no consta su impugnación judicial, ni su inaplicación o anulación por sentencia; por lo que la decisión de adecuarse a lo dispuesto en el citado precepto del Convenio para la fijación del PBL del contrato es respetuosa, en principio, con lo establecido en el artículo 100.2 de la LCSP.

En cuanto a los efectos del Laudo arbitral a que se refiere la recurrente, el apartado sexto de la *“Motivación del conflicto de intereses”* del citado Laudo señala expresamente que *“En el momento presente, junto al convenio*



colectivo de ámbito estatal, existen convenios colectivos de ámbito sectorial inferior, en particular de ámbito autonómico y provincial, sin que sea descartable que también puedan existir convenios colectivos de ámbito empresarial. El cometido de este laudo es exclusivamente el de fijar la regulación provisional y alternativa a la del convenio colectivo de ámbito estatal. En estos términos, conviene recordar de nuevo que la eficacia de este laudo, en la resolución de un conflicto en equidad, es idéntica a la de un convenio colectivo de ámbito estatal. Por tanto, lo aquí resuelto puede provocar una concurrencia con los convenios colectivos de ámbito inferior, sea estatal o empresarial; conflicto de concurrencia que se resolverá conforme a las reglas previstas por el artículo 84 del Estatuto de los Trabajadores, sin que a este árbitro le corresponda interpretar el alcance de las reglas de concurrencia del mencionado precepto estatutario ni precisar el modo cómo las mismas se aplicarían a este caso concreto. En particular, este árbitro debe abstenerse de entrar en los posibles interrogante de aplicación del artículo 84 del Estatuto de los Trabajadores, cuando el mismo ha sido recientemente reformado y no ha existido oportunidad de conformación de una jurisprudencia sobre el particular. En definitiva, este laudo no se pronuncia acerca de la previsión contenido en el artículo 84.5 del vigente Estatuto de los Trabajadores cuando establece que, para los supuestos de concurrencia entre convenios estatales, un lado, y autonómicos o provinciales, de otro lado, «se considerarán materias no negociables» «la jornada máxima anual de trabajo», ni «las normas mínimas en materia de prevención de riesgos laborales». Esta advertencia se efectuó por este árbitro en el acto de comparecencia a las partes del presente procedimiento arbitral, que lo aceptaron y en estos términos se precisa aquí” (el subrayado es nuestro).

Así pues, indica el Laudo que no corresponde al árbitro interpretar el alcance de las reglas de concurrencia de convenios colectivos establecidas en el artículo 84 del Estatuto de los Trabajadores, ni precisar el modo en que las mismas se aplicarían a este caso concreto. Asimismo, indica que tampoco se pronuncia acerca de la previsión del artículo 84.5 del Estatuto de los Trabajadores sobre materias que no se consideran negociables en el caso de concurrencia de convenios estatales, autonómicos y provinciales.

A la vista de lo expuesto, no constando la ineficacia, inaplicación ni anulación del reiterado artículo 13 del Convenio colectivo de Cádiz - en el particular extremo, además, de la retribución de las horas realizadas en sábados, domingos y festivos-, el motivo debe desestimarse.

4.- Error en la determinación de la retribución específica de trabajo en festivos.

SEMYU esgrime que la retribución de los festivos refleja también otros errores que deben ser corregidos. Sostiene que, en primer lugar, el órgano de contratación se aparta injustificada y erróneamente del criterio que al respecto tenía la retribución específica de trabajo en festivos en el contrato anulado correspondiente al expediente nº 182/2024, cuyo Anexo 2 del Cuadro resumen del PCAP (página 34/90) señalaba “Asimismo, a los exclusivos efectos de estimación de costes, en defecto de retribución específica de trabajo en festivos, se ha aplicado la establecida en dicho concepto en el Convenio Andalucía en sus artículos 25 y 26”.

Insiste en que, a falta de regulación, debe acudir al convenio superior en lugar de eliminar el coste y manifiesta que sorprende que el órgano de contratación lo reflejara correctamente en el anterior expediente anulado, pero en estos nuevos contratos lo haya calculado erróneamente. Y concluye que “el artículo 37.2 del Estatuto de los Trabajadores establece que los trabajadores tienen derecho a 14 días festivos anuales, de modo que al haber establecido en el PBL un solo día festivo debe corregir aplicando la prorrateo correspondiente a 2,34 días. Este es el resultado de estimar 14 para todo el año y ajustar la cuenta a la proporción correspondiente a los 61 días de contrato que está estimando el órgano de contratación”.

Frente a este motivo, el órgano de contratación opone lo siguiente:



-Lote 1 (Unidades con base en Almería): el IV Convenio Colectivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el sector de las empresas de transporte de personas enfermas y accidentadas en ambulancias establece en sus artículos 25 y 26 el siguiente régimen retributivo por trabajo en festivos:

Artículo 25. Festividades navideñas. Todo el personal incluido en este Convenio Colectivo que trabaje, en jornada media o total, los días 24, 25 y 31 de diciembre y 1 de enero, percibirán con carácter extraordinario, las cuantías que se detallan en las tablas recogidas en los anexos.

Artículo 26. Festividades de Semana Santa. Todo el personal incluido en este Convenio Colectivo que trabaje, en jornada media o total, los días de Jueves y Viernes Santo, percibirán con carácter extraordinario las cuantías que se detallan en las tablas recogidas en los anexos.

Por tanto, manifiesta que, siendo 6 los días festivos para los que el convenio colectivo determina una retribución adicional, en el PBL calculado para 2 meses la parte proporcional de festivos es un día (2/12 de 6 festivos).

-Lote 2 (Unidades con base en la provincia de Cádiz): el coste de trabajo en días festivos se ha calculado conforme a lo establecido en el artículo 13 del Convenio, con un régimen retributivo que no contempla un plus o complemento específico por trabajo en días festivos.

Consideraciones del Tribunal.

En la resolución de esta cuestión hemos de partir de las siguientes apreciaciones:

Como ya se indicó en el anterior motivo, los pliegos anulados, en su clausulado más favorable en cuanto a costes de personal, no tienen que vincular necesariamente a los posteriores pliegos ahora impugnados, siempre y cuando estos respeten lo dispuesto en el Convenio colectivo de aplicación.

En este sentido, respecto al lote 2 (Cádiz), se ha calculado la retribución en festivos según lo establecido en el artículo 13 del Convenio colectivo antes referido, que no prevé un plus por el trabajo en esos días.

Y en lo relativo al lote 1 (unidades con base en Almería), se ha aplicado el IV Convenio colectivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía que prevé un régimen retributivo específico los días Jueves y Viernes Santo, 24, 25, 31 y 1 de enero (6 días en total). En consecuencia, en el PBL calculado por dos meses, la parte proporcional de festivos es un día.

Con base en lo expuesto, el motivo debe desestimarse al haberse adecuado la retribución en festivos a los dispuesto en los respectivos Convenios colectivos de aplicación, teniendo en cuenta la singularidad de esta contratación con un plazo de ejecución de dos meses.

5. Falta de información sobre el coste destinado al personal médico.

SEMYU aduce que los pliegos omiten la información sobre la fuente de referencia a partir de la cual se fija la retribución total del personal médico. Señala que la retribución total de este personal no integra los complementos retributivos que en el Servicio Andaluz de Salud se fijan para el mismo.

Manifiesta que “El Cuadro resumen de los PCAP de los nuevos contratos (página 22/52 del expediente nº 151/2025), establece el “Coste unidades con base en la provincia de Cádiz” y que “En cuanto a la fórmula matemática, el licitador carece de la información relevante que afecta al coste social en el porcentaje que caracteriza a este servicio



como intensivo en mano de obra, sin ofrecer información sobre el Convenio o la norma que regula las figuras de referencia que han utilizado (“Médico de familia S.C.C.U. del Servicio Andaluz de Salud” y “Enfermero/a (dist.) del Servicio Andaluz de Salud”). Tampoco prevén el porcentaje de incremento, ni los términos de la ecuación que parece plantear una frase como la reproducida, que no ofrece claridad suficiente para poder ser interpretada ni que permita que el licitador conozca el marco regulatorio y los costes a los que se va a comprometer al efectuar su oferta”.

Opone el órgano de contratación que el coste de personal de la categoría de Médico en el cálculo del PBL de los dos lotes es muy superior al que se deriva de los convenios sectoriales de aplicación, tal como se expone en el apartado A.1) “Desglose de los costes directos de personal” de la cláusula 3.1.1. del PCAP, cuando señala que “Asimismo, a efectos de adecuación a precios de mercado de la categoría Médico, el salario anual se ha incrementado hasta alcanzar el importe resultante de aplicar a la retribución total del puesto de trabajo MEDICO DE FAMILIA S.C.C.U. del Servicio Andaluz de Salud el porcentaje del 83,4% que representa el salario anual más plus de convenio de la categoría enfermero en el Convenio Andalucía respecto a la retribución total del puesto de trabajo ENFERMERO/A (DIST.) del Servicio Andaluz de Salud. Dicha adecuación incluye, a los exclusivos efectos de cálculo del PBL, la equiparación de condiciones de retribución y régimen de jornada de la categoría Médico de las unidades con base en la provincia de Cádiz a las consideradas en PBL para dicha categoría en la provincia de Sevilla”.

Indica dicho órgano que el cálculo descrito tiene como resultado que el salario anual de la categoría de Médico considerado en el cálculo del PBL ascienda a 49.141,85 euros, siendo esta la información considerada relevante para que los licitadores puedan cuantificar sus costes y preparar sus proposiciones, dado que si comparan dicha retribución con la establecida en los convenios colectivos obtendrán el siguiente resultado:

Lote 1.	Lote 2.
Unidades con base de Almería	Unidades con base en la provincia de Cádiz
IV Convenio Colectivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el sector de las empresas de transporte de personas enfermas y accidentadas en ambulancias	Comercio Colectivo del sector transporte sanitario de la provincia de Cádiz

Retribución según Convenio Colectivo	Salario Base + Plus Convenio	Salario base, plus transporte, plus formación, ayuda escolar, ayuda escolar, gratificación vacaciones, plus compensatorio
Importe mensual	2.498,63	2.200,93
N.º de pagas extrasalarial	3,00	4,00
Conceptos retributivos en paga extra	Salario Base + Plus Convenio	Salario base
Total anual de Salario Base + Plus Convenio (12 meses + pagas extras)	37.479,50	33.236,86
A		



Salario anual en PBL	B	49.141,85	49.141,85
Aumento en PBL de salario anual	C=B - A C/A	11.662,35 31,1%	15.904,98 47,9%

Consideraciones del Tribunal

En este motivo, la recurrente no denuncia la insuficiencia de las retribuciones totales previstas para el personal médico, sino la omisión de información sobre la fuente de referencia a partir de la que se fijan dichas retribuciones.

El apartado A.1) de la cláusula 3.1.1 del PCAP señala que *“a efectos de adecuación a precios de mercado de la categoría Médico, el salario anual se ha incrementado hasta alcanzar el importe resultante de aplicar a la retribución total del puesto de trabajo MEDICO DE FAMILIA S.C.C.U. del Servicio Andaluz de Salud el porcentaje del 83,4% que representa el salario anual más plus de convenio de la categoría enfermero en el Convenio Andalucía respecto a la retribución total del puesto de trabajo ENFERMERO/A (DIST.) del Servicio Andaluz de Salud. Dicha adecuación incluye, a los exclusivos efectos de cálculo del PBL, la equiparación de condiciones de retribución y régimen de jornada de la categoría Médico de las unidades con base en la provincia de Cádiz a las consideradas en PBL para dicha categoría en la provincia de Sevilla”*.

Asimismo, en el apartado A.1.1.1) del PCAP queda reflejado el salario anual en el PBL de la categoría de Médico, que es común para ambos lotes y que asciende a 49.141,85 euros, lo que supone un incremento respecto al presupuesto calculado con el coste que deriva de los convenios colectivos de aplicación. Y aunque el PCAP podía haber sido más clarificador, lo cierto es que el marco retributivo utilizado es el del Convenio colectivo de Andalucía y el de la Resolución 30/2024 de retribuciones del personal de centros sanitarios, publicada en la página web del Servicio Andaluz de Salud y a la que puede acceder cualquier interesado. Así pues, conociendo este marco retributivo, no resultaba difícil obtener el salario anual de la categoría de médico tenido en cuenta en el PBL de esta licitación.

En consecuencia, el motivo debe desestimarse porque, no siendo objeto de impugnación el importe del salario anual de la categoría de Médico previsto en el pliego para el cálculo del PBL, sino solo la falta de información sobre las fuentes utilizadas para su obtención, resulta que estas eran accesibles para cualquier interesado y las reglas de cálculo sí estaban explicitadas en el pliego, no existiendo aparente dificultad para obtener el importe anual del salario del citado personal.

6. Error en la determinación del coste destinado a uniformidad y Equipos de Protección Individual (EPI).

La recurrente señala que el apartado A.1.7 del Cuadro Resumen del PCAP establece *“el desglose del coste estimado en Uniformidad y EPI no desechables”*, disponiendo que *“se ha estimado a partir de la plantilla necesaria reflejada en el apartado A.1.2), incrementada en un 10% por sustituciones, considerando una reposición de uniformidad con el coste unitario que se muestra a continuación”*, que asciende a 616,29 euros

Aduce que está disconforme con la multiplicación del precio unitario del uniforme por el número de efectivos sin que el órgano de contratación redondee al alza a números enteros, pues no es posible atribuir a una persona trabajadora un 0.7 de uniformidad. Señala que debería corregirse la estimación de la uniformidad con el factor de redondeo al alza a la unidad por cada fracción de persona trabajadora.



Asimismo, manifiesta que tampoco se ha considerado la uniformidad para la Dirección Médica del servicio (al menos, una unidad por cada lote, pues, aunque la dedicación de su jornada sea parcial, la uniformidad debe entregarse completa), ni para el personal que se empleará en servicios cuyo coste está fijado unitariamente.

Y finalmente, señala que la cláusula que impone la obligación del contratista de ceder al CES061 los uniformes de su propiedad carece de toda base legal o jurisprudencial.

El órgano de contratación opone que, respecto al parámetro al que se ha de aplicar el 10% de incremento, la opción por uno u otro método forma parte del ámbito de la discrecionalidad técnica de la Administración; y en cuanto a la dotación presupuestaria para la Dirección Asistencial, manifiesta que no procede ya que el PPT no establece que deba realizar sus funciones uniformado ni protegido por EPI, y ello con independencia de si dichas funciones son ejercidas por un profesional médico que forme parte de la plantilla asistencial cuyo coste ya está contemplado en el PBL.

Asimismo, en cuanto a la uniformidad del personal que realiza los servicios adicionales prestados con unidades distintas a las adscritas al servicio en régimen de exclusividad, señala que *“se estima, por ser la práctica habitual, que dichos servicios son prestados por personal de plantilla adscrito al servicio o sustituto de éste cuya uniformidad ya se encuentra dotada presupuestariamente. En todo caso, en el precio unitario por hora de servicio se ha incluido un importe de 10 euros (apartado B.2 del desglose de presupuesto) en concepto de otros costes directos que pudieran aparecer no contemplados específicamente en el desglose”*.

Por último, respecto a la cesión, a la finalización del contrato, de la propiedad de la uniformidad al CES061, el órgano de contratación señala que se trata de una disposición del PPT coherente con el hecho de que el precio del contrato correspondiente a los dos meses de plazo de ejecución incluye el coste de una uniformidad completa para todos los trabajadores, en lugar de la fracción de precio proporcional a 2 meses sobre los 24 meses que se estima como vida útil de la uniformidad. Y añade que, en todo caso, la uniformidad del personal es uno de los aspectos de negociación con los licitadores.

Consideraciones del Tribunal.

El apartado A.1.7) del PCAP señala que *“El desglose del coste estimado en Uniformidad y EPI no desechables se muestra a continuación: Se ha estimado a partir de la plantilla necesaria reflejada en el apartado A.1.2) incrementada en un 10% por sustituciones, considerando una reposición de uniformidad con el coste unitario que se muestra a continuación:*

UNIFORMIDAD	Uds	Importe IVA incl
POLO	2,00	73,38
PANTALÓN	2,00	143,75
SUDADERA	2,00	86,25
CHALECO MULTIBOLSILLO	1,00	52,65
CHAQUETA MULTIFUNCIÓN IMPERMEABLE	1,00	192,26
BOTAS (par)	1,00	58,08
EPI: GAFAS PROTECCIÓN	3,00	9,92
Total		616,29

”

A su vez, el apartado A.1.2 del PCAP señala que *“Para el coste salarial en concepto de antigüedad se ha tenido en cuenta la antigüedad media en años que se recoge en la siguiente tabla, calculada a partir de la antigüedad de los profesionales incluidos en la información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a efectos de*



subrogación en contratos de trabajo en relación a la plantilla total necesaria para la prestación del servicio calculada como la razón entre el número anual de horas por categoría y la jornada anual media ponderada reflejada en los apartados A.1.1.1) y A.1.1.2), anteriores:

Provincia	Plantilla necesaria			Suma años antigüedad a partir de 3 años(ponderada por % jornada)			Años antigüedad media a partir de 3 años		
	MED	ENF	TES	MED	ENF	TES	MED	ENF	TES
Almería	4,9	4,9	4,9	0,0	5,0	6,0	0,0	1,0	1,2
Cádiz	10,0	12,4	12,4	42,0	74,0	112,0	4,2	5,9	9,0

La recurrente muestra su desacuerdo con la falta de redondeo al alza a números enteros, ya que no es posible atribuir a una persona un 0,7 de uniformidad. El órgano opone que ello entra dentro de su ámbito de discrecionalidad, debiendo darse la razón a este último en la medida que, además, la recurrente solo propone un cálculo alternativo al del órgano, no manifestando que el de este último sea erróneo.

Y respecto a la no inclusión en el presupuesto del coste de uniformidad de la Dirección Médica y del personal que realizará servicios adicionales con unidades distintas a la adscritas al servicio en régimen de exclusividad, resulta razonable los argumentos que esgrime el órgano de contratación al manifestar que aquella dirección puede ejercerla un profesional médico que forme parte de la plantilla asistencial y cuyo coste de uniformidad ya esté contemplado en el PBL; y que, en cualquier caso, el PPT no contempla que las funciones de dirección se deban realizar con uniforme y con protección de EPI.

Asimismo, en cuanto al coste de uniformidad del personal que realiza servicios adicionales, también es defendible el argumento del órgano de contratación, basado en la práctica habitual según manifiesta, de que estos servicios son prestados por personal de plantilla o su sustituto cuya uniformidad ya está presupuestada y que, en cualquier caso, estaría cubierta por la partida de 10 euros prevista como “*otros costes directos*” en el precio unitario de la hora de servicio.

Finalmente, tampoco puede acogerse el alegato de la recurrente sobre la falta de base legal o jurisprudencial de la cesión al CES061 de los uniformes que son propiedad del contratista. No obstante, esta obligación resulta coherente si se tiene en cuenta que el PBL corresponde a dos meses de ejecución e incluye una uniformidad completa para todos los trabajadores, en lugar de una fracción proporcional a los dos meses sobre los 24 estimados de vida útil de los uniformes. En cualquier caso, como señala el órgano de contratación, este supuesto es uno de los aspectos a negociar con los licitadores, según se refleja en el apartado 13 del cuadro resumen del PCAP.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, el motivo debe desestimarse.

7. Error en la determinación del coste destinado a la formación del personal.

Lo primero que aduce la recurrente es que se ha incumplido la Resolución 466/2024 de este Tribunal en cuanto declara que “*en los nuevos pliegos que, en su caso, se aprueben, si sigue manteniéndose esta formación obligatoria a cargo del contratista, el PBL deberá incluir su coste*”.

La recurrente señala que, de acuerdo con el pronunciamiento del Tribunal, los pliegos de los nuevos contratos han cuantificado el número de horas con las que, en relación con los PAIS (Procesos Asistenciales Integrados) y las emergencias colectivas, se entiende cumplido el objetivo de formación del personal (cláusula 4 del PPT,



página 7). Así, la cláusula 4 del PPT del expediente nº 151/2025 estima la formación necesaria con una duración de 28 horas anuales por persona.

Manifiesta que la jornada anual reflejada en el presupuesto debe minorarse en esta cuantía, debiendo consignarse que la jornada del personal afectado por el Convenio de Andalucía pasaría de 1.776 horas a 1.748 horas, y la jornada del personal afectado por el Convenio de Cádiz debería pasar de 1.764 horas a 1.736 horas. Y ello porque la formación, al ser considerada jornada, no puede computarse a efectos de prestación de servicios asistenciales, por lo que el cálculo de personas efectivas necesarias para el servicio también debería modificarse, así como el número de unidades de uniformidad, y otras magnitudes que de ello dependen, como el coste de la Seguridad Social, gastos generales y beneficio industrial, entre otros.

SEMYU invoca el artículo 19 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en cuanto dispone que "(...) *La formación a que se refiere el apartado anterior deberá impartirse, siempre que sea posible, dentro de la jornada de trabajo o, en su defecto, en otras horas pero con el descuento en aquélla del tiempo invertido en la misma. La formación se podrá impartir por la empresa mediante medios propios o concertándola con servicios ajenos, y su coste no recaerá en ningún caso sobre los trabajadores.*"

Y concluye que una acción formativa tiene un doble impacto de coste:

- El precio de la acción formativa, que la empresa debe pagar a la entidad organizadora o impartidora de la formación.
- El coste de las horas del personal que asiste a dicha formación obligatoria, pues debe ser considerado como jornada y minorar, por tanto, las horas de asistencia a bordo de ambulancia, encareciendo el coste del precio por hora que el órgano de contratación debe estimar.

Sin embargo, SEMYU esgrime que el órgano de contratación ha considerado la formación simplemente como un coste, pero ha olvidado que la jornada asistencial debe minorarse en las horas que el profesional no está disponible para la actividad asistencial.

Y añade que tampoco se minorla jornada asistencial en el número de horas incluidas en los 250 euros que contempla por persona y año bajo el desglose del apartado "Otros costes de personal" incluidos en el apartado A.1.8 del Anexo 2 del Cuadro resumen del PCAP. Señala que se pueden considerar incluidas en ese precio 25 horas; con lo cual hay 53 horas de formación por persona y año (28 más 25), quedando la jornada del siguiente modo:

	TOTAL Jornada máxima anual	JORNADA ASISTENCIAL A BORDO DE AMBULANCIA	JORNADA FORMATIVA
JORNADA CONVENIO ANDALUCÍA	1.776	1.723	53
JORNADA CONVENIO CÁDIZ	1.764	1.711	53

Continúa señalando que la formación del personal de dirección tampoco se ha contemplado en el presupuesto y que, incluso con estos ajustes presupuestarios, el PPT sigue exigiendo formación no incluida en el presupuesto como la relativa al software propio del órgano de contratación, bajo el título "*Equipo informático para registros clínico e historia digital*".

El órgano de contratación se opone al motivo expuesto, señalando que el PPT prevé que la formación del personal asistencial incluirá los Procesos Asistenciales Integrados publicados por la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía que tengan relación con los Pacientes Críticos, el Transporte de Pacientes Adultos y Pediátricos y las emergencias colectivas, y que se estima que para cumplir los objetivos de formación del personal es necesaria la



dedicación de una media de 28 horas por persona y año, equivalente al 1,6% de la jornada anual de 1.776 horas, siendo esta dedicación la estimada como necesaria para todas las actividades formativas del personal, incluida la del ámbito de PRL y no solo la correspondiente a los Procesos Asistenciales Integrados.

Manifiesta que, al contrario de lo que afirma la entidad recurrente, dicha dedicación -cuantificada en un 1,6% de la jornada anual- se ha considerado en el cálculo del PBL en cuanto al coste del personal sustituto tal como se expone en el desglose del presupuesto (apartado A.1.4 del PCAP).

Consideraciones del Tribunal.

El apartado A.1.4) de la cláusula 3.1.1 del PCAP señala que *“Se ha incluido el coste para la empresa de las sustituciones por incapacidad temporal, permisos y licencias retribuidas y para la formación del personal, con un total estimado de un 7,4%, calculado sobre total retribuciones excluido antigüedad, con el siguiente desglose:*

% ABSENTISMO POR IT	6,50 %
60% Coste absentismo IT	3,90%
Permisos retribuidos	1,90 %
Formación	1,60 %
Total	7,40 %

El índice de absentismo por incapacidad temporal considerado es el publicado por Randstad al cierre de 2023 del sector 86 Actividades sanitarias y que asciende al 6,5%, habiéndose estimado en un 60% el coste empresa del absentismo por incapacidad temporal, es decir, que el coste laboral del absentismo por incapacidad temporal minorado en el coste asumido por la Seguridad Social o entidad colaboradora asciende a un 3,9%.

Se han estimado en un 1,9% del total de las retribuciones por disfrute de permisos y licencias retribuidas. Se ha contemplado el coste de la dedicación de un 1,6% de la jornada anual a actividades de formación.”

De acuerdo con este apartado del PCAP, no puede acogerse el argumento de la recurrente de que el órgano de contratación haya considerado la formación simplemente como un coste, olvidando la minoración de la jornada asistencial en las horas dedicadas a formación. Como se desprende del apartado transcrito, se ha incluido el coste de las sustituciones para la formación de personal, equivalente al 1,60% de la jornada anual de 1.776 horas.

No puede acogerse, pues, el argumento de SEMYU sobre el olvido por parte del órgano de contratación del impacto que tiene sobre la jornada asistencial las horas de formación del personal y, respecto a otras exigencias de formación que menciona en su escrito, no concreta que venga impuesta como tal en los pliegos a efectos del cálculo de su coste.

Procede, pues, la desestimación del motivo.

8. Falta de previsión del personal de administración y dirección adscrito al contrato.

La recurrente alega que, en los actuales expedientes de contratación, sigue apareciendo la exigencia de los puestos de Dirección Médica y de Gestor del Servicio, si bien la dotación presupuestaria de la Dirección Médica es errónea y la dotación del Gestor del Servicio inexistente, por lo que los pliegos deben corregirse integrando estas partidas, como ya resolvió el Tribunal en la Resolución 466/2024.



En concreto, indica lo siguiente:

1. El gestor del servicio se prevé en las cláusulas 13 y 18 del PCAP y apartado 25 del Cuadro resumen, pero no se concreta dedicación horaria, ni jornada, ni aparece previsto el coste de dicho responsable en el PBL.
2. Respecto a la dirección asistencial, se ha estimado en un porcentaje demasiado irrelevante en función de la tarea encomendada, teniendo en cuenta las exigencias que se le atribuyen, especialmente el seguimiento de la actividad asistencial, los controles de calidad y cumplimiento de protocolos asistenciales (cláusula 4 del PPT).
3. Respecto al personal de administración, el presupuesto no incluye sus costes cuando, de las prestaciones que componen el objeto del contrato, se deduce la necesidad de tareas administrativas que exceden de los servicios que se podrían prestar a bordo de las ambulancias por parte del personal asistencial.

El órgano de contratación se opone al motivo expuesto señalando lo siguiente:

<<En relación con las tareas administrativas accesorias a la prestación el PPT establece lo siguiente:

En el apartado 2.- SERVICIOS:

El personal asistencial está obligado a cumplimentar toda la documentación en relación con la prestación del servicio (historia clínica, consentimiento informado, hojas de pedidos, informes específicos, etc.), así como al sigilo profesional exigido por ley y será el contratista el responsable del control y seguimiento de los mismos.

En el apartado 4.- PERSONAL

El contratista deberá contar en su personal de estructura de una persona que ejerza la Dirección Asistencial, licenciada en Medicina y Cirugía, y que será la responsable de la dirección de los trabajos con, al menos, las siguientes funciones:

- *Dirigir y coordinar los trabajos y de transmitir las instrucciones precisas al personal adscrito a la ejecución, provenientes del responsable del contrato para garantizar su correcta ejecución, asumiendo la interlocución asistencial con los responsables del CES061.*
- *Supervisión del cumplimiento de las normas, procedimientos y requisitos del servicio.*
- *Organización, supervisión y evaluación del personal asistencial.*
- *Seguimiento de la actividad asistencial, así como de los controles de calidad y cumplimiento de los protocolos asistenciales.*
- *Seguimiento y control de las reclamaciones en relación con el servicio, así como la adopción de las medidas pertinentes, informando semanalmente al CES061 de todas las reclamaciones efectuadas por cualquier incidencia relativa a la prestación del servicio, de las medidas adoptadas y de las comunicaciones que se hagan a los usuarios en respuesta a las reclamaciones presentadas.*
- *Garantizar la formación continuada de los profesionales.*

Todas las tareas administrativas accesorias a los servicios prestados a la Administración son realizadas por personal cuyo coste directo se ha contemplado en el PBL

La razonabilidad de la estimación de la dedicación de la Dirección Asistencial del 15% de la jornada anual (266,40 horas) en el Lote 1 equivalente a 1,8 meses de trabajo durante los 2 meses de contrato con plena dedicación a una única unidad asistencial y del 25% de la jornada anual (444 horas) en el Lote 2 equivalente a 3 meses de trabajo para los 2 meses de contrato con plena dedicación a tres unidades asistenciales se pone de manifiesto cuando se compara los recursos que el Centro de Emergencias Sanitarias 061 tiene asignados a las funciones de Dirección Asistencial de 42 unidades asistenciales del 061 además de la función de responsable de los contratos de asistencia y traslado de



paciente críticos como el que constituye el objeto del presente informe, integrados por una persona con funciones de Dirección y otra con funciones de Subdirección Asistencial, con una ratio de 0,6 meses de trabajo por cada unidad asistencial que de aplicarse al presente contrato resultaría una dedicación de 0,1 meses (0,6 meses x 1 unidad asistencial x 2/12 meses) para el Lote 1 y de 0,3 meses (0,6 meses x 3 unidades asistenciales x 2/12 meses) para el Lote 2, muy inferior en ambos casos a la dedicación contemplada en el PBL del contrato.

En cuanto a las actividades administrativas para las que la entidad recurrente reclama su dotación presupuestaria como coste directo constituyen actividades de soporte de la actividad principal de toda empresa que opere en el sector de la asistencia y transporte sanitario que incluye la gestión de los recursos humanos (selección y contratación de personal, nóminas, seguros sociales, prevención de riesgos laborales, etc.) así como gestión de recursos materiales (gestión de flota de vehículos, gestión de equipamiento sanitario, gestión de suministros y servicios prestados por terceros, etc.), actividades cuya realización, coordinación y dirección corresponde a la estructura de soporte administrativo cuyo coste se contempla en la dotación presupuesta para gastos generales y de estructura.

La consideración de dichas actividades como coste directo de la prestación haría innecesaria una dotación para gastos generales y de estructura dado que toda la actividad de la empresa directa e indirectamente derivada de la prestación de los servicios estaría contemplada en los costes directos, por lo que en caso de existir dicha dotación para gastos generales y de estructura pasaría automáticamente a engrosar el beneficio del contratista que es lo que parece pretender con el motivo del recurso>>.

Consideraciones del Tribunal

Como punto de partida hemos de recordar el carácter temporal, provisional e interino de este contrato, concebido con la exclusiva finalidad de evitar la interrupción de un servicio esencial desde la finalización del contrato vigente hasta la adjudicación y formalización del nuevo. Por tanto, cuanto se manifestó en nuestra Resolución 466/2024 tiene sentido pleno y deberá tenerse en cuenta en los pliegos de la nueva licitación por procedimiento abierto que sustituirá a la anulada. Ello no significa que los pliegos ahora impugnados puedan omitir costes de perfiles descritos en ellos con funciones específicas, sin bien habrá que ponderar el impacto que puedan generar en esta singular e interina contratación y si resulta adecuada la estimación que se haya efectuado en la misma por el órgano de contratación.

Hemos de comenzar por lo señalado, a propósito de esta cuestión, en nuestra Resolución 466/2024 donde indicábamos lo siguiente:

<<La cláusula 3.7 del PPT establece que el equipo asistencial estará constituido, entre otros, por la Dirección médica: a quien corresponderá “la gestión asistencial de los profesionales de las diferentes unidades y será de su responsabilidad al menos:

Organización, supervisión y evaluación de los profesionales del servicio.

Seguimiento de la actividad asistencial, así como de los controles de calidad y cumplimiento de los protocolos asistenciales.

Garantizar la formación continuada de los profesionales.

Asumir la interlocución asistencial con los responsables del CES061 determine”.

Por otro lado, la cláusula 6.17 del PPT establece que “El Contratista nombrará a un Gestor del Servicio que será el interlocutor de CES061 para la planificación del servicio y se encargará de que se cumplan todos los requisitos. Con él se tratarán los aspectos que pudieran presentarse relativos a incidencias. Entre sus funciones estará el supervisar y hacer cumplir las normas y procedimientos que deban desarrollarse en la prestación del servicio. Las incidencias



asistenciales serán tratadas por la dirección médica de la empresa contratista y el responsable asistencial del Servicio Provincial afecto”.

Se trata de funciones específicas asignadas por el PPT a determinados perfiles de personal que no se hallan previstos entre el personal cuyos costes contempla el PBL.

EL órgano de contratación considera que son costes propios de estructura de la empresa previstos en el PBL bajo el concepto de gastos generales, lo que no puede estimarse. En la medida que el PPT impone tareas específicas de organización, supervisión, evaluación y planificación del servicio que deben ser asumidas por perfiles concretos de la empresa contratista, el coste de tales tareas asumidas por este personal ha de tener su reflejo en el PBL como costes directos de personal en el número de horas que el órgano de contratación estime necesarias.

El propio Convenio Colectivo de Andalucía contempla en su artículo 31 que el personal incluido en su ámbito de aplicación se estructura, en atención a las funciones primordiales que realiza, en distintos grupos profesionales, siendo uno de ellos el del Personal de Gestión y Dirección.

Por último, en cuanto a la falta de inclusión en el PBL del coste directo del personal de administración, hemos de señalar que la cláusula 1 del PPT establece que el contrato incluirá la ejecución de las tareas administrativas asociadas con el servicio. El órgano de contratación argumenta que esta prescripción del PPT se refiere principalmente a tareas administrativas que corresponden al personal sanitario ya contemplado en los costes directos y a obligaciones del contratista que conllevan las propias de la administración de una empresa (gestión de recursos humanos, compras y logística, etc.) claramente imputables al capítulo de gastos generales.

Al respecto, procede indicar que el PPT prevé las tareas administrativas como tareas expresamente incluidas en el servicio contratado que no pueden diluirse entre las generales inherentes a la administración de la empresa. Si bien puede haber funciones de esta índole asumidas por el propio personal sanitario, el PPT pretende individualizar estas tareas al referirse expresamente a las mismas. Por ello, a falta de mayor argumentación por parte del órgano de contratación, hemos de considerar que las funciones administrativas que excedan de las asumidas por el personal asistencial supone un coste directo del contrato que el órgano de contratación hubiese debido estimar”.

A la vista de lo expuesto, hemos de concluir:

- En los pliegos impugnados sí se ha previsto el coste de la Dirección asistencial. Otra cosa es que la recurrente lo considere irrelevante para la tarea encomendada. No obstante, no aporta dato alguno que permita constatar error en el cálculo que efectúa el órgano de contratación.
- La figura del gestor del servicio -recogida en los pliegos de la anterior licitación anulada- no se mantiene como tal en los pliegos ahora impugnados que solo hacen referencia a la designación de un responsable de dirección de los trabajos por parte de la empresa contratista; función atribuida a la dirección asistencial en el apartado 4 del PPT cuyo tenor es el siguiente: *“El contratista deberá contar en su personal de estructura de una persona que ejerza la Dirección Asistencial, licenciada en Medicina y Cirugía, y que será la responsable de la dirección de los trabajos con, al menos, las siguientes funciones(...)”.*
- Respecto a las tareas administrativas, del apartado 2 del PPT se infiere que corresponde al propio personal asistencial algunas funciones administrativas accesorias a la prestación como cumplimentar toda la documentación relacionada con el servicio a realizar (historia clínica, consentimiento informado, informes específicos etc); Y el resto de las tareas administrativas son, a juicio del órgano de contratación, actividades que dan soporte a la actividad principal de toda empresa que opere en el sector de la



asistencia y transporte, cuyo coste se contempla en la dotación presupuesta para gastos generales y de estructura. Y aun cuando esta calificación pueda no ser exactamente la más adecuada, su importe está contemplado en el PBL, no pudiendo acogerse el argumento de que los pliegos han excluido los costes del personal de administración en la configuración del presupuesto.

Con base en las consideraciones realizadas, y al no apreciarse identidad total con los pliegos anulados en cuanto a los perfiles de personal y tareas desarrolladas, no hay motivos para estimar incorrecta la dotación presupuestaria contenida en los pliegos ahora impugnados.

9.- Error en la determinación de las dietas del personal adscrito al servicio

El apartado A.1.6 del cuadro resumen del PCAP establece que *“El número de dietas se ha estimado sobre la base del histórico del porcentaje de tramos horarios de comida de 13h a 16 h y de cena de 20h a 23 h sobre el total anual en los que se ha producido la activación de la unidad por servicios emergentes, secundarios o primarios, en los que, conforme a lo establecido en el apartado 2. Servicios del pliego de prescripciones técnicas, el tiempo de activación no podrá demorarse hasta una hora, que es el tiempo del que, conforme al art. 22 del Convenio Andalucía la persona trabajadora tiene que poder disponer para la comida o cena una vez iniciada, de modo que, si ésta se interrumpiera por causa de un servicio y no se puede volver al ámbito de trabajo a iniciar la comida dentro de esta franja horaria, se abonará la dieta. Dicho porcentaje se muestra a continuación:*

LOC BASE	TIPO UNIDAD	N.º MAXIMO ANUAL DE COMIDAS + CENAS	N.º ANUAL DE COMIDAS+CENAS CON ACTIVACIÓN EMERGENTE	% COMIDAS+CENAS CON ACTIVACIÓN EMERGENTE
ALMERÍA	TSC	730	131	17,9%
CÁDIZ_BAHÍA	TSC	730	100	13,7%
CÁDIZ_BAHÍA	TSE	522	9	1,7%
CÁDIZ_C.GIBR	TSC	730	71	9,7%

La recurrente denuncia que el órgano de contratación ha adoptado un criterio erróneo en la estimación de las dietas dado que no ha tenido en cuenta el tiempo medio de ocupación de las unidades de TPC (traslado de pacientes críticos), siendo un factor relevante pues se sitúa por encima de 120 minutos de media.

El error estriba, a su juicio, en haber considerado, en los tramos horarios que indica, únicamente las activaciones (esto es, cuando la unidad se encuentra en status disponible), dejando fuera de la estadística las situaciones de ocupación de la ambulancia por encontrarse realizando un servicio, los cuales, por definición del órgano de contratación, no han sido considerados en el cómputo, pero generaría el derecho a percibir la dieta. A tal efecto, se refiere a la cláusula 2 del PPT en cuanto establece que *“Con objeto de controlar la calidad de los tiempos en los servicios prestados, el personal de la unidad asistencial deberá emitir, en tiempo real y mediante mecanismos automáticos, los estados (status) de activación (salida hacia el centro origen), llegada al centro origen, recogida del paciente (salida del centro origen), transferencia del paciente (llegada al centro destino) y situación de disponible, así como cualquier otro que se pueda definir.”*

Aduce la recurrente que resulta acreditada la necesaria rectificación de la estadística realizada incluyendo este tipo de situaciones, pues se trata de un coste directo que el contratista no está obligado a asumir por corresponder al órgano de contratación la obligación de fijar el presupuesto base de licitación de forma adecuada. Por otro lado,



señala que el precio fijado para la dieta en el Lote de Cádiz es erróneo pues no contempla el precio correspondiente a la anualidad 2025 sino el correspondiente a la de 2021, del Convenio Cádiz.

Por su parte, el órgano de contratación opone que la estimación de número de dietas devengadas con motivo de producirse la activación del servicio durante el tiempo de comida del personal prevé el coste de la dieta para los servicios iniciados en un rango horario de tres horas para la comida (de 13h a 16h) y de tres horas para la cena (de 20h a 23h) cuando, conforme al convenio colectivo, el tiempo de comida y cena del que ha de disponer el personal es de una única hora dentro de dichas franjas horarias, tal como se desprende de la regulación contenida en el artículo 22 del Convenio de Andalucía, conforme al cual *“Siempre que se cumplan las condiciones que marca la ley para que este concepto esté considerado concepto extrasalarial, el personal que fruto de la realización de un servicio se desplace, tendrá derecho a percibir una indemnización por los gastos que se originen, que recibirá bajo el concepto de dieta en los siguientes casos:*

- a) *La persona trabajadora percibirá la dieta cuando para la realización de un servicio tenga que desplazarse fuera de su ámbito de trabajo, no resultándole posible regresar al mismo en el horario de comida o cena, abonándose por lo tanto la dieta de la comida que no se ha podido realizar en el ámbito de trabajo*
- b) *Se consideran solamente los desplazamientos que impidan iniciar la comida en el ámbito de trabajo, dentro del horario de comidas (13 h a 16 h) y cenas (20 h a 23 h).*
- c) *“Una vez iniciada la comida, la persona trabajadora tiene que poder disponer de una hora ininterrumpida, si ésta se interrumpiera por causa de un servicio y se puede volver al ámbito de trabajo a iniciar la comida dentro de esta franja horaria, no se abonará la dieta, en caso contrario si se abonará la dieta. Si la empresa para no abonar la dieta ordenara el desplazamiento en el ámbito de trabajo para poder realizar la comida, el tiempo de desplazamiento no se considerará incluido dentro de la hora de comida.*

Argumenta, pues, que el método de cálculo del coste de dietas realizado en el PBL es correcto ya que, considerando una duración promedio de tres horas por servicio, computa la dieta para los servicios iniciados en los tramos horarios del convenio, incluidos aquellos en los que el personal haya comido o cenado antes del inicio del servicio, compensando sobradamente aquellos que iniciados antes del principio del tramo horario puedan prolongarse de tal modo que impidan al personal comer o cenar en los tramos horarios establecidos.

Por tanto, concluye que la cuantificación de coste de dietas en el PBL se basa en una estimación razonable. Y en cuanto al importe de la dieta de 14,13 euros de media entre comida y cena considerado en el cálculo del PBL correspondiente al Lote 2 de Cádiz (apartado A.1.1.1 del desglose de PBL), *“es superior al importe de 12,77 euros que resulta de aplicar los incrementos salariales anuales previstos en convenio al importe de 13,44 euros para la comida y 8,95 euros para la cena establecidos en las tablas salariales correspondientes a 2021. (B.O.P. DE CADIZ NUM. 88 de 11 de mayo de 2022)”*

Consideraciones del Tribunal

Respecto al error imputado por la recurrente a la estimación de las dietas, una vez examinado el apartado A.1.6 del cuadro resumen del PCAP y el artículo 22 del Convenio de Andalucía, hemos de dar la razón al órgano de contratación cuando argumenta que el método de cálculo del coste de las dietas realizado en el pliego se basa en una estimación razonable pues, estimando una duración de tres horas por servicio, computa la dieta en los tramos horarios del convenio.

Asimismo, tampoco puede acogerse el alegato de error en el precio de la dieta en el lote de Cádiz por las razones que aduce y explicita el órgano de contratación en su informe al recurso, al haberse previsto en el cuadro resumen



del PCAP (página 23) para la anualidad 2025 un importe superior (14,13 euros) al derivado de la aplicación de los incrementos anuales previstos en el convenio al importe establecido en las tablas de 2021.

El motivo debe, pues, desestimarse y con él, el recurso interpuesto.

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

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **SERVICIO DE EMERGENCIAS MÉDICAS Y URGENCIAS S.L.** contra el anuncio de licitación, pliegos, memoria justificativa y resolución de aprobación del expediente que rigen el contrato denominado “Servicio de asistencia médico sanitaria en los traslados entre centros sanitarios de pacientes críticos adultos, pediátricos y neonatales para la Comunidad Autónoma de Andalucía mediante unidades asistenciales con base en las provincias de Almería y Cádiz”, convocado por el Centro de Emergencias Sanitarias 061 del Servicio Andaluz de Salud (Expte. 151/2025).

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento acordada por este Tribunal el 21 de marzo de 2025.

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.

