

Recurso nº 150/2025
Resolución nº 193/2025

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN
PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 22 de mayo de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de AMBULANCIAS HEALTHCARE 365 S.L.U., contra la Resolución, de 19 de marzo de 2025, del Consejero Delegado de la Agencia de Contratación Sanitaria de la Comunidad de Madrid, por la que se adjudica el contrato denominado “*Prestación del transporte sanitario terrestre programado (zona Sector Este)*”, licitado por el Servicio Madrileño de Salud-Gerencia del SUMMA 112, número de expediente SUMMA PA/SE/02/24, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente.

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados, el 20 de diciembre de 2024, en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, el 23 diciembre en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), y el 8 de enero de 2025 en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (BOCM), se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado del contrato asciende a 47.701.391,32 euros y su plazo de duración será de 60 meses.

A la presente licitación se presentaron tres empresas, entre ellas la recurrente.

Segundo. - Tramitado el procedimiento de licitación, el 19 de marzo de 2025, se adjudica el contrato a la empresa SERVICIOS AUXILIARES SANITARIOS SANTA SOFIA.

Tercero. - El 7 de abril de 2025, el licitador AMBULANCIAS HEALTHCARE (en adelante HEALTHCARE) interpone en el Registro General de la Comunidad de Madrid, con entrada en este Tribunal el 8 de abril, el recurso especial en materia de contratación, alegando que la oferta de la adjudicataria es fraudulenta, por lo que considera que la oferta debe considerarse por no realizada y obtener 0 puntos.

El 10 de abril de 2025, el órgano de contratación remitió el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, solicitando la desestimación del recurso.

Cuarto. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida en virtud del Acuerdo adoptado por este Tribunal, el 28 de noviembre de 2024, sobre el mantenimiento de la suspensión, en los supuestos de recurso sobre los acuerdos de adjudicación.

Quinto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados de este contrato, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles cinco días hábiles para formular alegaciones. SERVICIOS AUXILIARES SANITARIOS SANTA SOFIA, adjudicataria del contrato, ha presentado alegaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público de la Comunidad de Madrid.

Segundo. - El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de un licitador cuya oferta ha quedado clasificada en segundo lugar y que de estimarse sus pretensiones quedaría clasificada en primer lugar. En consecuencia, “*cuyos derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso*” (Artículo 48 de la LCSP).

Asimismo, se comprueba la representación del recurrente firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues el acuerdo impugnado fue adoptado el 19 de marzo de 2025, practicada la notificación el 20 de marzo, e interpuesto el recurso el 7 de abril del mismo año, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. - El recurso se interpuso contra el acuerdo de adjudicación, en el marco de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2.c) de la LCSP.

Quinto. - Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

Para fundamentar su recurso, HEALTHCARE se remite a una licitación que es anterior a la actual, en la que el objeto del contrato es la “*prestación del transporte sanitario terrestre programada (5 lotes)*”, y del que se había quedado desierto el Lote 1, ya que los licitadores que han concurrido a dicho lote están propuestos adjudicatarios, conforme a sus preferencias, para otros lotes.

Como consecuencia de lo anterior, se lleva a cabo la presente licitación cuyo objeto es la “*prestación de transporte sanitario terrestre programado (zona sector Este)*”, a la que concurren tres licitadores, siendo que dos de ellos ya habían obtenido la adjudicación de un Lote en la anterior licitación, por lo que ambos licitadores descartaron el Lote 1 que fue declarado desierto.

Considera la recurrente que la oferta de SERVICIOS AUXILIARES SANITARIOS SANTA SOFIA incurre en defectos que la hacen inadecuada para ser adjudicataria del contrato.

En este sentido, destaca que de acuerdo con el Anexo III de los pliegos, que ha de cumplimentarse, y el apartado 6.3.6 del pliego de prescripciones técnicas (PPT), en la oferta debe concretarse el número de vehículos de tipo A1 y A2 que se adscribe al contrato, diferenciando aquellos que prestarán servicio efectivo en las franjas horarias que se determinan.

Esto se debe poner en relación con el punto 3.8. del PPT que establece: “*La inoperatividad de los recursos que se produzca por causas fortuitas o imprevisibles como, por ejemplo: averías en vehículos o equipamiento, deberá ser resuelta por el adjudicatario de forma inmediata sin que se vea afectada la prestación del servicio*”.

Por tanto, el licitador debe contemplar en su oferta un número de vehículos de retén suficiente para cubrir dichas eventualidades de forma que la oferta total, vehículos en servicio efectivo y vehículos de retén, sea valorada a tenor de lo preceptuado en el

punto 9.2 del Pliego de Cláusulas administrativas Particulares (PCAP):

Criterio/s cualitativos:

Evaluables de forma automática por aplicación de fórmulas:

Número	Descripción del criterio	Ponderación
2	Calidad Técnica, mejoras.....	Máximo 51 puntos
2.1.	<i>Flota de ambulancias de clase A1, o convencionales, puestas a disposición del contrato, incluyendo los vehículos en retén para garantizar el funcionamiento ininterrumpido del servicio.....</i>	<i>Máximo 15 puntos</i>
	<i>La asignación de puntos se efectuará proporcionalmente a la oferta de los licitadores, de acuerdo con la siguiente fórmula:</i>	
(...)		
2.2.	<i>Flota de ambulancias de clase A2, o de transporte colectivo, puestas a disposición del contrato, incluyendo los vehículos en retén para garantizar el funcionamiento ininterrumpido del servicio.....</i>	<i>Máximo 33 puntos</i>
	<i>La asignación de puntos se efectuará proporcionalmente a la oferta de los licitadores, de acuerdo con la siguiente fórmula:</i>	
(...)		

La empresa adjudicataria ofertó 65 vehículos A1 y 130 vehículos A2.

Sorprende a la recurrente que en la anterior licitación SERVICIOS AUXILIARES SANITARIOS SANTA SOFIA había presentado oferta al mismo Lote 1 (Zona Este)- que había quedado desierto-, aportando 40 vehículos A1 y 70 vehículos A2. Esto supone que oferta en la presente licitación 84 vehículos más, tan solo con una subida económica de 223.429 euros. Y ello, sin contar con las ambulancias bariátricas, cuyo número se incrementa de 4 a 10.

A juicio de la recurrente, aunque se trata de expedientes independientes, existe en ambos una vinculación, pues la presente licitación es consecuencia de la declaración de desierto del Lote 1, cuyo objeto de contratación es el mismo.

En este sentido, cuestiona la viabilidad de la oferta de la adjudicataria y que a pesar de que dicha oferta no está incursa en valores anormalmente bajos y en apariencia cumple con los requisitos exigidos en el pliego, considera que la oferta es fraudulenta.

Para ello, expone que en la actual licitación ha ofertado un número de vehículos de retén absurdo, de forma que los vehículos de retén en las ambulancias A2 supone un 233 % de las puestas a disposición en la franja horaria de mayor afluencia; esto es, 39 vehículos circulando y 91 estacionados en una nave industrial en espera de que alguno se averíe.

Recuerda que de conformidad con lo regulado en el artículo 145 de la LCSP, los criterios que han de servir de base para la adjudicación del contrato deben garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva.

Así pues, alega que el planteamiento de un parque de vehículos de traslado colectivo tan excesivo, que triplica los efectivos en circulación, es tan solo una puerta abierta a la defraudación del contrato administrativo, ya que es evidente que la intención del adjudicatario es emplearlos en otros servicios.

En relación con los medios humanos adscritos al contrato, expone que el adjudicatario actual, que es el que ha aportado los datos de los trabajadores que venían prestando el servicio en la zona este (antes Lote 1), ha variado el personal objeto de subrogación de la anterior licitación a la actual, incrementándolo en un 25 % (ha pasado de 141 a 193 personas a subrogar).

Reitera que la diferencia económica entre su anterior oferta y la actual es de doscientos mil euros; y que con esa diferencia debe cubrir 52 personas y 90 vehículos más. Además, destaca que se ha contemplado la masa salarial por 1800 horas anuales, cuando el convenio colectivo las reduce; que no se ha incluido los pluses, etc.

Así, concluye, que la oferta es claramente fraudulenta siendo total la descoordinación entre la oferta económica y la técnica, realizada claramente con ánimo de acaparar

puntuaciones sin que sea viable.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Expone el órgano de contratación que aunque a lo largo del recurso se intenta confundir con el número de vehículos ofertados por el adjudicatario, llegando a calificarlo de absurdo o desproporcionado según los criterios de HEALTHCARE, en ningún apartado se justifica o aporta valoración alguna que acredite las afirmaciones recogidas sobre la inviabilidad de la oferta y se limita a remitir y dar por reproducidos los argumentos recogidos en el escrito de 18 de febrero de 2025 dirigido a la Mesa de Contratación.

La recurrente especula con el supuesto coste que supondría la adquisición de los vehículos ofertados por la empresa que presentó la oferta económica más ventajosa según sus cifras, obviando que en el mercado existe diversidad de opciones admitidas en derecho que permiten disponer de los vehículos por otros medios alternativos a la compra, como el renting, leasing, cesión de uso, etc., y que además son las más habituales en el sector.

Según se recoge en el Acta 2/2025, de 11 de febrero de 2025, de la Mesa de Contratación, a la vista del informe técnico sobre el cumplimiento de las características técnicas exigidas en el PPT, elaborado por la Dirección Médica de Transporte Sanitario, Coordinación y Convenios, la Mesa de Contratación acordó por unanimidad, aceptar las valoraciones y admitir las ofertas presentadas, por lo que no tiene cabida en este momento de la licitación las pretensiones de la recurrente de asignar cero puntos a la oferta presentada por la adjudicataria.

A lo largo del recurso se intenta confundir mezclando conceptos como el número de ambulancias en servicio efectivo que se oferta en el proyecto de servicio, comparándolo con la flota puesta a disposición del contrato e incluso con la oferta

realizada por la misma empresa en un expediente anterior, que como en el propio recurso se reconoce se trata de un expediente de licitación distinto que no vincula y no puede ser tenido en consideración.

En el recurso se indica el número de ambulancias ofertadas por el adjudicatario en su proyecto de servicio, resumidas en su Anexo III, y lo descontextualiza interpretando que todas las que no están en el Anexo III se destinan a retén, tildándolo incluso de absurdo y desproporcionado.

A este respecto, aclara el órgano de contratación que el número de ambulancias puestas a disposición del contrato, en cada franja horaria, se corresponde con los vehículos en servicio efectivo, y evidentemente para mantener, por ejemplo, 35 vehículos en servicio efectivo se tiene que disponer de un número superior de vehículos simplemente por la dispersión geográfica que presenta la zona y el elevado número de Centros Sanitarios en los que se presta el servicio, con independencia de las propias tareas logísticas, de limpieza, posibles averías, etc. que sí se indican en el recurso.

Profundizando en el criterio de valoración, que en esta fase de licitación cuestiona la recurrente y estima como desproporcionado, es evidente que el disponer de una mayor flota de vehículos adscrita directamente a la ejecución del servicio revierte en una mejora de la calidad, no sólo por la mejora en la distribución geográfica de las ambulancias en los Centros Sanitarios y franjas horarias, posibilidad de atender los imprevistos e incrementos de la demanda de los Centros Sanitarios, situaciones de emergencias sanitarias, etc., sino también para optimizar las labores de gestión de flota que permitan garantizar que los vehículos y su equipamiento permanezcan en todo momento en perfectas condiciones de uso para la prestación del servicio, propiciando un envejecimiento menor y más homogéneo de la flota.

Por último, en relación al número de vehículos, no se puede obviar que la propia recurrente ofertó 54 ambulancias asistenciales de clase A1, 99 ambulancias asistenciales de clase A2 y 10 ambulancias adaptadas para pacientes con obesidad mórbida, siendo su oferta económica la más baja, con una bajada del 1.734.396,05 euros sobre el presupuesto de licitación, obteniendo la máxima puntuación por ello. Siguiendo la misma línea argumental de la recurrente, la oferta de HEALTHCARE debería ser declarada desproporcionada y en fraude de ley conforme a su propio criterio.

Indica que tampoco se puede obviar que la proposición económica presentada por la adjudicataria es superior en 650.039,87 euros a la presentada por la recurrente, a pesar de que ahora la califica de inviable, y que, si la recurrente hubiera destinado dicho margen a la puesta a disposición del contrato, de una flota superior de vehículos, posiblemente hubiera alcanzado un número similar o incluso superior a los que ahora pone en cuestión.

En la última parte del recurso también se especula con la posibilidad de que exista un fraude del contrato administrativo obviando un aspecto fundamental, y es que según se establece en la cláusula 4 del PPT todas las ambulancias puestas a disposición del contrato, incluyendo las que se oferten en concepto de mejora de la calidad técnica, serán, entre otros requisitos, de nueva adquisición, estarán rotuladas según la imagen corporativa definida por el Servicio Madrileño de Salud, contarán con el equipamiento e incorporarán un sistema integral de comunicaciones e informática embarcada conforme se establece el PPT. Además, en el apartado 4.11 del PPT se concreta que el adjudicatario aportará copia de la documentación exigida por la legislación vigente o requerida en el presente pliego de todos los vehículos puestos a disposición del servicio, antes de la fecha de inicio de la ejecución del contrato, por lo que con independencia del número de vehículos que compongan la flota ofertada, la Administración verifica la correcta adscripción de los medios comprometidos antes del inicio del contrato.

En relación con los medios humanos que se adscriben al contrato, compara la recurrente el número de trabajadores con los de otra licitación, para concluir que la oferta es fraudulenta, pero no aporta datos, ni justificación, que acrediten sus alegaciones.

3. Alegaciones de los interesados

Expone la adjudicataria que su oferta está elaborada conforme a los criterios establecidos en los pliegos y que no se encuentra incursa en baja temeraria, ni incumple ninguno de los parámetros técnicos o económicos, desvirtuando así cualquier insinuación sobre su inviabilidad, dado que no se ha detectado ninguna anomalía objetiva, ni la mesa de contratación le ha solicitado aclaración por falta de coherencia.

En su defensa, apela a la libertad del licitador para configurar su oferta. Por tanto, la aportación de un parque móvil y amplio y bien dimensionado forma parte de la libertad técnica del licitador para mejorar la calidad y fiabilidad del servicio. Asimismo, realiza una serie de razonamientos para argumentar que si su oferta es “*fraudulenta*” a la misma conclusión se llegaría con la oferta de la recurrente.

También deja constancia de la improcedencia de comparar la presente licitación con otras anteriores.

Sexto. - Consideraciones del Tribunal.

Vistas las alegaciones de las partes, hay que señalar que la recurrente parte de una premisa errónea para defender sus argumentos, y es que realiza una comparación entre lo ofertado por la empresa SERVICIOS AUXILIARES SANITARIOS SANTA SOFIA en el procedimiento de licitación, dónde quedó desierto el Lote 1, y lo ofertado

por esta misma empresa en el presente procedimiento de licitación, cuyo contrato tiene el mismo objeto que el lote declarado desierto.

Como reconocen las partes, incluso la propia recurrente, ambos procedimientos son independientes, y ello es así porque cada procedimiento de licitación es único, aunque los pliegos contengan los mismo derechos y obligaciones de las partes. Los licitadores no se encuentran vinculados por las proposiciones que hayan realizado en anteriores procedimientos de licitación, pues la estrategia empresarial de cada licitador puede diferir de unos procedimientos a otros y, además, la oferta de un licitador no se analiza en términos absolutos, sino por comparativa a las ofertas que presentan el resto de licitadores.

Sentado lo anterior, hemos de partir del hecho que la oferta de la adjudicataria no es anormalmente baja, como así han aceptado todas las partes, por lo que no se ha desplegado el procedimiento contradictorio establecido en el artículo 149.4 de la LCSP. Por ello, todas las alegaciones que realiza la recurrente sobre el número de ambulancias o el coste de los gastos de personal, decaen pues no precisa que justifique la viabilidad de su oferta.

Interesa destacar que todos los criterios de adjudicación son evaluables mediante la aplicación de fórmulas, por lo que su valoración es automática, no teniendo cabida ningún juicio de valor sobre la oferta presentada. En ningún momento la recurrente manifiesta que se hayan aplicado erróneamente las fórmulas, o que la adjudicataria debía obtener menor puntuación en un determinado criterio de adjudicación, sino que, con base en sus alegaciones, considera que la oferta es fraudulenta y por ello debía obtener 0 puntos, pero esta pretensión no tiene ningún fundamento jurídico.

Realmente, lo que subyace en el recurso interpuesto, es la no conformidad con los criterios de adjudicación establecidos en el PCAP, sin embargo, los mismos no han sido impugnados en el momento procedural oportuno. En este sentido, señalar que

los pliegos son las normas reguladoras de la licitación, pues, como tantas veces hemos reiterado, citando a modo de ejemplo una de nuestras resoluciones más recientes, la nº 49/2025, de 30 de enero, constituyen la “*lex contractus*”, que vincula tanto al órgano de contratación como a los licitadores participantes en la licitación.

De acuerdo con lo expuesto y no habiendo quedado desvirtuada la puntuación otorgada a la adjudicataria, procede la desestimación del recurso.

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

ACUERDA

Primero. - Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de AMBULANCIAS HEALTHCARE 365 S.L.U., contra la Resolución, de 19 de marzo de 2025, del Consejero Delegado de la Agencia de Contratación Sanitaria de la Comunidad de Madrid, por la que se adjudica el contrato denominado “*Prestación del transporte sanitario terrestre programado (zona Sector Este)*”, licitado por el Servicio Madrileño de Salud-Gerencia del SUMMA 112, número de expediente SUMMA PA/SE/02/24.

Segundo. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. - Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

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

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente

ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.

EL TRIBUNAL