

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

En Madrid, a 27 de septiembre de 2017.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por don C.B.G., en nombre y representación de Ferrovial Servicios, S.A., contra el Acuerdo de la mesa de contratación del Servicio Madrileño de Salud de 29 de junio de 2017, por el que se la excluye de la licitación del contrato “Prestación de transporte sanitario terrestre programado (4 lotes)”, tramitado por el Servicio Madrileño de Salud, número de expediente: SUMMA PA/SE/02/16, lotes nº 1, 2, 3 y 4, este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Con fecha 24 de abril de 2017 se publicó en el Perfil del Contratante la Resolución de 19 de abril de 2017, de la Viceconsejería de Sanidad y Dirección General del Servicio Madrileño de Salud por la que se promueve el expediente de contratación SUMMA PA/SE/02/16 denominado “Prestación de transporte sanitario terrestre programado (4 Lotes)”, mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios, por tramitación ordinaria. El valor estimado asciende a 159.923.484 euros.

Segundo.- El Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) establece:

“6.1. Dimensionamiento del servicio.

El adjudicatario se obliga a realizar, a su riesgo y ventura, el traslado de todos los pacientes de transporte sanitario le sea comunicada conforme a las normas establecidas en el presente pliego. En consecuencia, los medios humanos y materiales a utilizar en cada momento por el adjudicatario serán los necesarios para atender todos los traslados prescritos, ajustándose a lo indicado en la orden de transporte y a las condiciones de este pliego, aunque esos medios tengan que ser mayores que los indicados por el adjudicatario en su oferta.”

Con objeto de que cada licitador pueda configurar su oferta y preparar su Proyecto de Servicio, el apartado 6.1 PPT ofrece una serie de datos históricos sobre el número de traslados/pacientes. Sigue informando que según datos históricos, aproximadamente el 42 % de los pacientes son trasladados en ambulancia de clase A1, o convencional, y el 46,3 % de estos traslados, aproximadamente, necesitan la intervención del ayudante de empresa.

El mismo PPT en el apartado 6.3 señala que el Proyecto de Servicio será redactado por cada licitador con arreglo a sus propios análisis y experiencia aplicados, de manera singular, a cumplir el objeto del contrato. Seguidamente, detalla pormenorizadamente los apartados que dicho proyecto debe incluir en el Anexo III:

“(…)

6. Número de vehículos en servicio efectivo en cada franja horaria a lo largo del día, diferenciando entre ambulancias clase A1 y clase A2.

(…)”

En este momento procede traer a colación la comunicación efectuada por SUMMA 112, en fecha 22 de mayo de 2017, y que obra en el expediente en respuesta a una pregunta formulada por otro licitador, AMBUTRANSA:

Pregunta Ambutransa:

“2.- Los pliegos determinan que los licitadores han de dimensionar el número de vehículos A1 y A2 que oferten. Aunque el PPT recoge algunas consideraciones

sobre los servicios (nº de traslados año, % de pacientes trasladados en A1, (...) etc.) sin embargo, deseamos consultar si es posible que publicaran ¿cuántos vehículos y de qué tipo están prestando el servicio en la actualidad en cada uno de los 4 lotes?"

Contestación SUMMA

"2. En el apartado 6.1 del Pliego de Prescripciones Técnicas se define el 'Dimensionamiento del servicio' objeto del contrato, y se aportan, con carácter indicativo a meros efectos de que los licitadores formulen su Proyecto de Servicio, una serie de datos y parámetros como son: el número estimado de traslados/pacientes a realizar en cada lote, datos históricos con los porcentajes de los pacientes que son trasladados en ambulancia de clase A1, o convencional, y el porcentaje de estos traslados que necesitan la intervención del ayudante de empresa, distribución porcentual de los traslados por franjas horarias, etc.

La organización, dotación y distribución de los medios humanos y materiales necesarios para la prestación del servicio descrito en los Pliegos forman parte de la capacidad organizativa de cada empresa licitadora, por lo que no procede publicar, en esta fase de licitación; la distribución de vehículos de las actuales empresas prestatarias del servicio."

Al procedimiento concurrieron nueve licitadores.

El 20 de julio de 2017 se publicó en el Perfil de contratante acta de la Mesa de contratación en la que figura la valoración de las ofertas y la exclusión de Ferrovial Servicios.

Tercero.- El 9 de agosto de 2017 tuvo entrada en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación, formulado por la representación de Ferrovial Servicios en el que solicita *"la nulidad del acto impugnado acordando la exclusión de la oferta de mi representada en los Lotes 1, 2, 3 y 4 por no ser ajustado a derecho, así como de las propuestas de adjudicación contenidas en el mismo, y, (ii) se retrotraigan las actuaciones al momento en que se cometió el vicio de nulidad, es decir se continúe el proceso con mi representada de conformidad con la regulación vigente."*

El órgano de contratación remitió copia del expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 46.2 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante TRLCSP).

Cuarto.- Con fecha 6 de septiembre de 2017, el Tribunal acordó la suspensión del expediente de contratación.

Quinto.- La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 46.3 del TRLCSP, concediéndoles un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones. Se ha recibido escrito de alegaciones de Servicios Auxiliares Sanitarios Santa Sofía, oponiéndose a la estimación del recurso por los motivos que se indicarán al analizar el fondo del recurso.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- De conformidad con lo establecido en el artículo 41.3 del TRLCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el recurso.

Segundo.- El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada, al tratarse de una persona jurídica cuya oferta fue excluida, *“cuyos derechos e intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto del recurso”* (Artículo 42 del TRLCSP).

Asimismo se acredita la representación del firmante del recurso.

Tercero.- El recurso especial se planteó en tiempo, pues el Acuerdo impugnado fue adoptado el 29 de junio de 2017, publicado en el perfil de contratante el 20 de julio e

interpuesto el recurso, el 9 de agosto, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 44.2 del TRLCSP.

Cuarto.- El recurso se interpuso contra la exclusión, adoptada en el procedimiento de adjudicación, que determina la imposibilidad de continuar el mismo, en el marco de un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 40.1.a) y 2.c) del TRLCSP.

Quinto.- El objeto principal del contrato es trasladar al número estimado de pacientes que se establece en el apartado 6.1 del PPT como dimensionamiento del servicio para cada lote, de conformidad con las premisas y los parámetros de calidad establecidos en el citado PPT.

En la cláusula 6.1 del PPT sobre el Dimensionamiento del Servicio se establece, en base a los datos históricos que se han mantenido de forma consistente en el tiempo y se consideran extrapolables al futuro, el número de traslados de pacientes año estimados para cada lote en la primera anualidad del contrato y se prevé un crecimiento vegetativo estimado en un 6 % anual. Igualmente se establece que el 42 % de estos pacientes se trasladarán en ambulancias de clase A1.

Por otra parte, en el apartado 6.3 del PPT se solicita que se presente un Proyecto de Servicio que permita cumplir el objeto del contrato en las condiciones previstas en el PPT, es decir que permita trasladar como mínimo al número de pacientes definidos en el dimensionamiento de cada lote, dato que es totalmente objetivo y concreto.

De hecho, y con el objetivo de homogenizar las ofertas presentadas por todos los licitadores y evitar cualquier arbitrariedad o discriminación en la valoración de las ofertas técnicas presentadas por los licitadores, se incluye en esta cláusula 6.3 del PPT y en el apartado 9 de la cláusula 1 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante PCAP) la obligatoriedad de incluir el Anexo III previsto en el PPT debidamente cumplimentado. A partir de dicho Anexo, que recoge de forma

indiscutible, cierta y homogénea para todos los licitadores los principales elementos de la oferta que cada uno de ellos presenta (número de ambulancias de clase A1 y A2, distribución horaria de las mismas a lo largo del día, personal puesto a disposición del contrato, tiempos medios de traslado, etc.), se puede calcular de forma objetiva y homogénea para todos los licitadores, la capacidad máxima de pacientes a trasladar que permiten las ofertas presentadas por cada licitador.

En el presente caso, la Mesa de contratación excluye las ofertas de Ferrovial Servicios en todos los lotes porque considera que no permiten alcanzar el dimensionamiento previsto en el apartado 6.1 del PPT. A fin de evitar reiteraciones innecesarias, a título ilustrativo, consideramos oportuno reproducir únicamente la explicación facilitada por la Mesa en el lote 1 (extrapolable al resto de los lotes recurridos):

“La oferta presentada no permite alcanzar el dimensionamiento del servicio establecido en la cláusula 6.1 del Pliego del Pliego de Prescripciones Técnicas, el número de ambulancias de Clase A1, considerando las horas de disponibilidad diaria y la duración media del traslado para cada paciente (48,7 minutos) indicados en la oferta, permitiría trasladar un máximo de 58.234 pacientes al año en ambulancia de Clase A1, que supone un 21,6 % sobre los 269.000 pacientes a trasladar previstos en el Pliego. Este porcentaje del 21,6 % es muy inferior al 42 % de pacientes a trasladar en ambulancia de clase A1 establecido en el Pliego”.

Afirma la recurrente que el apartado 6.1 del PPT no exige en ningún momento un número mínimo de ambulancias que el licitador deba poner a disposición del contrato, ni tampoco exige la cobertura de un número mínimo de traslados paciente/año. Dicho dimensionamiento debía ser facilitado por el licitador en el Proyecto de Servicio, toda vez que nos encontramos ante un contrato a riesgo y ventura del contratista. Por tanto, cada licitador debe dimensionar los medios humanos y materiales según su experiencia en la medida que se le va a exigir que atienda todos los traslados que se comuniquen por SUMMA 112, incluso si dichos medios tienen que ser mayores que los indicados en su oferta, tal y como figura expresamente en el apartado 6.1 PPT. En definitiva, como quiera que el contratista

debe ejecutar el contrato a su riesgo y ventura, debiendo incluso aportar más medios que los ofertados, el dimensionamiento del servicio se realiza teniendo en cuenta la experiencia de cada licitador. En la medida que el apartado 6.1 del PPT no disponía ningún condicionante o dimensionamiento mínimo obligatorio del servicio, sino únicamente facilitaba datos históricos sobre el traslado de pacientes, con carácter estimativo, a los meros efectos de que cada licitador formulase su oferta, concluye concluir que las exclusiones practicadas se han basado en un rigurosísimo formalismo contrario al principio de concurrencia que no se corresponde con la literalidad del pliego. Sólo cuando el incumplimiento sea expreso, de modo que no quepa duda alguna que la oferta es incongruente o se opone abiertamente a las prescripciones técnicas contenidas en el pliego, procede la exclusión según seduce.

Destaca la recurrente que el cuadro de valoración técnica el apartado relativo a la disponibilidad horaria de vehículos en servicio efectivo valora con 1 punto en los 4 lotes (sobre un máximo de 2 puntos). Esta actuación es contradictoria y resulta absolutamente arbitraria, ya que con posterioridad a dicha valoración la Mesa excluye una oferta porque, a su juicio, no cumple las especificaciones técnicas.

En su escrito de alegaciones Servicios Auxiliares Sanitarios Santa Sofía señala que existe una confusión entre el concepto de riesgo y ventura del contratista y las razones que se alegan. Obviamente la Administración, como órgano contratante, puede exigir, y así se hace en este caso, que se justifiquen las condiciones en que se va a prestar el servicio, y exige que se demuestre que se tiene la capacidad de anticipar el dimensionamiento y medios que se han de utilizar para el desarrollo del contrato. A tal fin debe presentarse en la oferta un proyecto de servicio en que siguiendo los datos que el SUMMA 112 facilita, se ha de pormenorizar el detalle, hora por hora y día por día de los vehículos ambulancias y el número de trabajadores que se pondrán a disposición.

El concepto riesgo y ventura significa que el adjudicatario ejecuta el contrato asumiendo los riesgos y las responsabilidades derivadas de la actividad, pero ello no impide comprobar durante el examen de las proposiciones que la oferta contiene el

cumplimiento de las prescripciones mínimas establecidas para conseguir el cumplimiento de las prestaciones del contrato.

En este caso no se puede obviar que el dimensionamiento del contrato constituye un elemento de su objeto y la propuesta que se redacte por los licitadores debe ajustarse al mismo, contemplando el número previsto de forma estimada de pacientes y medio de transporte. Si bien se deja en manos del licitador, según su experiencia o conocimientos técnicos, elaborar los elementos concretos y definir el cómo se dará satisfacción al objeto del contrato en cuanto a medios materiales personales, organización y distribución, es evidente que el Proyecto que se formule ha de contemplar los suficientes para conseguir el fin declarado, que en este caso es transportar en los diferentes tipos de ambulancia un número de pacientes estimado. El incumplimiento o la no adecuación a los parámetros previstos, supone que el Proyecto de servicio no dará satisfacción al objeto del contrato, que no se ajusta al mismo y deberá ser rechazado. No es suficiente con no otorgar puntuación al criterio de adjudicación, es que una oferta que no se ajusta a los condicionados técnicos no puede ser valorada. En este caso no existe contradicción entre la puntuación otorgada en el informe de valoración y la exclusión de la oferta. Téngase en cuenta que se trata de dos momentos y competencias diferentes. El técnico informante constata en su informe la inadecuación del Proyecto de servicio al dimensionamiento requerido proponiendo a la Mesa la exclusión de la oferta (órgano competente) y otorga una determinada puntuación para el supuesto de que no se considere motivo de exclusión y procede una menor valoración.

La Mesa de contratación ha de valorar la idoneidad y la viabilidad de las ofertas presentadas antes de su adjudicación, más si cabe tratándose de un servicio de necesidad vital como este. No puede considerarse una cuestión meramente formal, sino sustancial de la relación contractual, la confección de un proyecto de servicio, que será el eje fundamental sobre el que descansará el desarrollo de la actividad. Por esta razón resulta de gran importancia que el proyecto presentado por el adjudicatario sea congruente y acorde a los requerimientos que el SUMMA 112 exige. A mayor abundamiento en estas razones, resulta que las consecuencias de la

ejecución del proyecto de servicio que se ha de proponer en los pliegos, resulta que derivan parte de las obligaciones que el adjudicatario asumirá en el contrato. Así, por ejemplo, como consecuencia del dimensionamiento que determina ese proyecto, se cuantifica el número de ambulancias que el adjudicatario debería de adquirir y poner a disposición para la ejecución del contrato. Si ese número de ambulancias resultara inferior al necesario el desarrollo del contrato quedaría seriamente comprometido. Por mucho que el contrato sea a riesgo y ventura del contratista, la Administración debe velar porque el servicio público objeto del contrato quede correctamente asegurado. Y en el caso de una oferta que muestre incongruencia con los parámetros fundamentales de actividad, el servicio no estaría asegurado. Si posteriormente al inicio de la actividad resultase que el número de ambulancias planeadas fuera inferior a las necesidades del servicio, la resolución del problema no sería una labor sencilla. Habría que adquirir nuevos vehículos, equiparlos, conseguir los permisos necesarios, lo que puede conllevar meses. Y en ese caso, el adjudicatario, quizá ya no esgrimiese la razón del riesgo y ventura, sino que podría alegar que no tiene obligación de incorporar unidades adicionales a las que ofertó en el proyecto de servicio.

Tal como afirma el escrito de alegaciones de Servicios Auxiliares Sanitarios Santa Sofía, los argumentos que se recogen en este apartado del recurso, sobre que es un contrato a riesgo y ventura, que no se impone un número mínimo de vehículos o que se ha incluido una declaración responsable sobre el compromiso de ajustar los medios, podrían llevar al absurdo de que un licitador ofertase una sola ambulancia para la prestación del servicio y debería ser aceptado. Es evidente que los medios ofertados deben ser ajustados y coherentes con el dimensionamiento establecido en la cláusula 6.1 del PPT como objeto del contrato.

La presentación de una declaración genérica de atender al cumplimiento de todas las obligaciones derivadas de la ejecución del contrato se encuentra limitada y desvirtuada, de hecho, por el número real de vehículos que se ponen a disposición del contrato. Ferrovial Servicios ofrece una dotación fija de 18 ambulancias de clase A1 en los lotes 1, 3 y 4, y de 20 ambulancias en el lote 2, con las que, a juicio

motivado de la Mesa de contratación, en ningún caso alcanza a cumplir el número de traslados previstos en la cláusula 6.1 del PPT. Por tanto el Proyecto de servicio ha de ajustarse al objeto declarado del contrato y adecuar su previsión de dimensionamiento del servicio al menos al número estimado de servicios recogido en el PPT.

La oferta presentada por la recurrente no se ha excluido por razones formales, sino porque no cumple el objeto del contrato fijado en la cláusula 6.1 del PPT, que es un requisito fundamental. Remitiéndonos a la Resolución 520/2017, de 16 de junio, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, *“la determinación de si el servicio ofertado cumple o no con las exigencias del Pliego de Prescripciones Técnicas que rigen la licitación constituye una apreciación de orden técnico, de competencia del órgano de Contratación”*. En este caso, a partir del análisis del proyecto de servicio y de la información recogida en el Anexo III, que permite objetivar y homogenizar el análisis de todas las ofertas presentadas, queda acreditado que los medios ofertados por la recurrente no permiten cumplir el dimensionamiento establecido en el PPT, lo que motiva la exclusión.

Sexto.- Una vez determinada la posibilidad legal de proceder a la exclusión de la recurrente, procede examinar la oferta de la misma para determinar si efectivamente debió ser excluida. Defiende la recurrente el cumplimiento de los requisitos del Pliego: dimensionamiento por franjas horarias. En primer lugar, advierte que, en relación al lote 1, el apartado 6.1 del PPT indica el número estimado de traslados/pacientes a realizar, que son 269.000 pacientes para el primer año de contrato, esto es, 112.980 traslados (resultado de aplicar el 42 % de 269.000) que se deben realizar en ambulancias de clase A1, o convencionales, destinadas al transporte de pacientes en camilla. Considera acreditado que ha realizado un dimensionamiento por franjas horarias, tanto para el servicio de lunes a viernes como para el servicio de fines de semana y festivos, que le hacen cumplir en todo momento el 42 % de traslados y además cumplir con el tiempo medio ofertado de 48,7 minutos (tiempo medio de traslado + tiempo medio de gestión de traslado, que es el tiempo en vacío). Según los cálculos efectuados en el recurso en base a un

algoritmo, los traslados obtenidos de lunes a viernes son de 105.282,23 y los traslados de fines de semana y festivos son de 11.570,88, por lo que hacen un total de 116.853,12 , o lo que es lo mismo, un 43,43%, por encima del 42%.

Al efecto el escrito de alegaciones de Servicios Auxiliares Sanitarios Santa Sofía explica que según los datos que facilita Ferrovial en su escrito, en su oferta para el lote 1 propuso disponer en horario de 07:00 a 08:00 un vehículo de clase A1 y un vehículo de clase A2. Resulta que de los datos de actividad que el SUMMA 112 facilita, en ese horario habría que hacer diariamente 7 servicios en ambulancia A1 y 10 servicios en ambulancia A2. Si tal como Ferrovial propone, invertiría 48 minutos en realizar cada servicio en ambulancia A1 y 70 minutos en los de A2, siendo que en ambulancia A2 se trasladaría, de media, 3 pacientes simultáneamente. En tal caso se requerirían al menos 6 ambulancias A1 y 3 ambulancias de clase A2, puesto que no existen porciones de ambulancias y habría que redondear el resultado obtenido al entero mayor. Puesto que ya en esta hora, el proyecto presentado no resulta suficiente para asegurar el servicio, el resto de los servicios del día arrastrarían un retraso.

En relación al lote 2 el apartado 6.1 del PPT indica el número estimados de traslados/pacientes a realizar, que son 302.000 pacientes para el primer año de contrato y que por lo tanto, 126.840 traslados (resultado de aplicar el 42 % de 302.000) que se deben realizar en ambulancias de clase A1, o convencionales, destinadas al transporte de pacientes en camilla. Afirma Ferrovial Servicios que los traslados obtenidos de lunes a viernes son de 112.318,50 y los traslados de fines de semana y festivos son de 14.798,31 por lo que hacen un total de 127.116,81, o lo que es lo mismo, un 42,09 %.

En relación al lote 3 el apartado 6.1 del PPT indica el número estimados de traslados/pacientes a realizar, que son 370.000 pacientes para el primer año de contrato y que por lo tanto, 155.400 traslados (resultado de aplicar el 42 % de 370.000) que se deben realizar en ambulancias de clase A1, o convencionales, destinadas al transporte de pacientes en camilla. En el escrito de recurso Ferrovial

Servicios afirma que ha realizado un dimensionamiento por franjas horarias, tanto para el servicio de lunes a viernes como para el servicio de fines de semana y festivos que hacen cumplir en todo momento el 42 % de traslados y además cumplir con el tiempo medio ofertado de 43,50 minutos (tiempo medio de traslado + tiempo medio de gestión de traslado, que es el tiempo en vacío). Los traslados obtenidos de lunes a viernes son de 136.112,91 y los traslados de fines de semana y festivos son de 19.944,28 por lo que hacen un total de 156.057,19, o lo que es lo mismo, un 42,17%.

Finalmente en relación al lote 4 el apartado 6.1 del PPT indica el número estimados de traslados/pacientes a realizar, que son 377.000 pacientes para el primer año de contrato y que por lo tanto, 158.340 traslados (resultado de aplicar el 42 % de 377.000) que se deben realizar en ambulancias de clase A1, o convencionales, destinadas al transporte de pacientes en camilla. Ferrovial Servicios afirma que ha realizado un dimensionamiento que cumple en todo momento el 42 % de traslados y además cumplir con el tiempo medio ofertado de 44,50 minutos (tiempo medio de traslado + tiempo medio de gestión de traslado, que es el tiempo en vacío). Los traslados obtenidos de lunes a viernes son de 140.068,6 y los traslados de fines de semana y festivos son de 18.773,6 por lo que hacen un total de 158.842,26, o lo que es lo mismo, un 42,13 %.

Al efecto alega el órgano de contratación, en su informe que en la oferta técnica presentada por la recurrente no se contemplaba el análisis por franjas horarias que ahora se incluye en el recurso, ni la supuesta versatilidad del modelo de ambulancia de clase A2 ofertado, por lo que estos aspectos no pudieron ser analizados en el informe técnico ni tomados en consideración por la Mesa de contratación. Al no estar incluida estas cuestiones en la oferta inicial, tampoco deberían ser considerados en este momento del recurso puesto que estos cálculos y premisas constituyen un modificación sustancial de la oferta técnica inicial que, en caso de ser considerada, rompería con los principios de no discriminación, igualdad de trato y transparencia, perjudicando al resto de licitadores. En el supuesto de considerar esta premisa como correcta, lo único que se pone de manifiesto es que la

recurrente ha cometido un error en el cálculo de los tiempos medios para los traslados en ambulancias de clase A1 y clase A2 que indicó en su oferta y consignó en el Anexo III de cada lote, error cuya responsabilidad y consecuencia es imputable exclusivamente a la recurrente.

Tomando los datos del Anexo III presentado por la recurrente en el lote 1 el informe de SUMMA 112 realiza el siguiente análisis: por ejemplo, en la primera tabla del Anexo III del lote 1 se indica que en el tramo horario de 09:00-10:00 se pone a disposición del contrato 14 ambulancias de clase A1 y 30 ambulancias de clase A2 de lunes a viernes, y los sábados, domingos y festivos 1 ambulancia de clase A1 o A2.

- De lunes a viernes, las 14 ambulancias de clase A1 proporcionarían 840 minutos de prestación de servicio (14 ambulancias x 60 minutos del tramo). Teniendo en cuenta que en cada traslado en ambulancia de clase A1 se invierte de media, según se recoge en el Anexo III ofertado por la recurrente, 48,7 minutos, con estos 840 minutos se podrían trasladar como máximo a 17,25 pacientes al día en ese tramo horario (840 minutos disponibles/ 48,7 minutos por traslado) y multiplicando por los 247 días de lunes a viernes de un año, se puede estimar que al año se podrían trasladar en este tramo a 4.260 pacientes como máximo en ambulancia de clase A1, y en una situación óptima, sin contar posibles averías de vehículos u otras incidencias que disminuirían el tiempo de operatividad de las ambulancias y que son habituales en el funcionamiento diario de estos servicios.

- De la misma forma, las 30 ambulancias de clase A2 proporcionarían 1.800 minutos de prestación de servicio (30 ambulancias x 60 minutos del tramo). Teniendo en cuenta que en cada traslado en ambulancia de clase A2 se invierte de media, según se recoge en el Anexo III ofertado por la recurrente, 70,3 minutos y se mantiene un índice de ocupación media de 3 pacientes simultáneos por traslado, con estos 1.800 minutos se podrían trasladar como máximo a 76,81 pacientes al día en ese tramo horario (1.800 minutos disponibles / 70,3 minutos por traslado X 3 pacientes de ocupación media) y multiplicando por los 247 días de lunes a viernes de un año, se puede estimar que al año se podrían trasladar en situación óptima en este tramo a 18.973 pacientes como máximo en ambulancia de clase A2.

- Aplicando la misma metodología, los sábados domingos y festivos la ambulancia puesta a disposición del contrato proporcionaría 60 minutos de prestación de servicio (1 ambulancia x 60 minutos del tramo). Considerando, como opción más favorable para el recurrente, que se emplea una ambulancia de clase A1, con estos 60 minutos se podrían trasladar como máximo a 1,23 pacientes al día en ese tramo horario (60 minutos disponibles / 48,7 minutos por traslado) y multiplicando por los 118 días de sábados, domingos y festivos de un año, se puede estimar que al año se podrían trasladar en este tramo a 145 pacientes como máximo en situación óptima, es decir, sin considerar averías o incidencias que disminuirían el tiempo de operatividad de las ambulancias.

- Extrapolando estos cálculos a cada uno de los tramos horarios recogidos en el Anexo II, y realizando el sumatorio de estos, se ha calculado de forma objetiva y homogénea la capacidad máxima de pacientes a trasladar que permite la oferta. En total en el lote 1, y a partir de los datos presentados por la recurrente en su Anexo III, se podría trasladar como máximo a 58.234 pacientes al año en ambulancias de clase A1 y a 221.984 pacientes en ambulancias de clase A2.

Al efecto adjunta el SUMMA 112 como Anexo A al informe el análisis del Anexo III de cada uno de los lotes con el cálculo de la capacidad máxima de pacientes a trasladar que permite la oferta, aplicando los cálculos indicados en los párrafos anteriores, y reiterando que esta capacidad máxima se ha calculado en situación óptima, es decir, sin tomar en consideración las disminuciones del tiempo de inoperatividad que puedan producirse por averías u otras circunstancias imprevistas, habituales en un servicio de ambulancias.

En consecuencia, cabe constatar que SUMMA 112 de forma motivada ha considerado que el servicio no puede ser cumplido en los términos de usuarios previstos con los medios puestos a disposición para la ejecución del contrato en el proyecto de servicio formulado por Ferrovial Servicios. La motivación es razonable y adecuada no siendo desvirtuada por las alegaciones de la recurrente que se funda en explicaciones del cálculo de tiempos basados en un algoritmo basado en la asignación de rutas a vehículos para atender a los diferentes clientes.

Séptimo.- Finalmente se alega como motivo de recurso, que de conformidad con nuestra legislación vigente el órgano de contratación tampoco podría rechazar una oferta si el licitador prueba que la solución contenida en la propuesta es equivalente a la propuesta en los pliegos. A este respecto cita el artículo 117.4 del TRLCSP que dispone que *“Cuando las prescripciones técnicas se definan en la forma prevista en la letra a) del apartado anterior, el órgano de contratación no podrá rechazar una oferta basándose en que los productos y servicios ofrecidos no se ajustan a las especificaciones a las que se ha hecho referencia, siempre que en su oferta el licitador pruebe, por cualquier medio adecuado, que las soluciones que propone cumplen de forma equivalente los requisitos definidos en las correspondiente prescripciones técnicas. A estos efectos, un informe técnico del fabricante o un informe de ensayos elaborado por un organismo técnico oficialmente reconocido podrán constituir un medio de prueba adecuado.”*

Al efecto Ferrovial Servicios destaca, en su recurso, la versatilidad ofrecida por el modelo de ambulancia clase A2 ofertado para la totalidad de los lotes 1, 2, 3 y 4, el cual permite en cualquier momento que una ambulancia clase A2 pueda ser utilizada como ambulancia clase A1, lo que indudablemente otorga una mayor flexibilidad al funcionamiento del servicio. Destaca que una misma ambulancia puede cumplir con los requisitos de varias clases al mismo tiempo. Entre las ambulancias clase A1 y A2 la diferencia más relevante es que en la clase A1 se exige camilla y en la clase A2 éste equipamiento se incluye como opcional, mencionando en el segundo caso una capacidad máxima de 7 pacientes. En resumen, las ambulancias clase A2, destinadas en principio a transporte colectivo podrían ser utilizadas como clase A1 incluyendo una camilla en el caso de que resultase necesario para la prestación del servicio.

El escrito de alegaciones de Servicios Auxiliares Sanitarios Santa Sofía señala que con su argumento sobre la versatilidad de las ambulancias clase A2, Ferrovial no hace sino acrecentar las razones para considerar incongruente su oferta. Porque si lo que nos trata de convencer es de que utilizará las ambulancias A2 ofertadas en realizar los servicios que no puede asumir con las insuficientes A1,

¿cómo suplirá a esas ambulancias A2 que estén trabajando en realizar servicios A1? Ahora se complica aún más la viabilidad de la oferta, puesto que las incongruencias irán desplazándose de un tipo a otro de servicio.

Respecto a la versatilidad de la ambulancia, que les permitiría realizar traslados individuales en ambulancias de clase A2, de traslado colectivo, el informe del órgano de contratación señala que aunque esta opción pueda ser posible no puede ser aceptada como forma sistemática de trabajo al objeto de resolver un déficit estructural de la oferta presentada.

En primer lugar conviene afirmar que la invocación del artículo 117 del TRLCSP no resulta adecuada, pues se refiere al supuesto en que las prescripciones técnicas hayan sido definidas por referencia a normas nacionales que incorporen normas europeas, a documentos de idoneidad técnica, a normas internacionales o sistemas de referencias técnicas elaborados por organismos de normalización. No obstante, cabe admitir que lo que se pretende es defender la posibilidad de desarrollar un proyecto propio que consiga el resultado exigible según el PPT del número y clases de servicios a prestar. Esta posición es admitida por el PPT y así se contempla en la contestación de SUMMA 112 a Ambutransa recogida en los antecedentes de hecho. Se admite cualquier proyecto de servicio y cualquier organización de medios materiales y personales que consiga el resultado pretendido para el objeto del contrato cual es transportar determinado número de pacientes en cada lote en determinado tipo de ambulancia.

En el PPT se definen los tipos de ambulancias a emplear y se determina que un 42 % de los traslados se realizará en ambulancias individuales, de clase A1, atendiendo, entre otros, a criterios de calidad asistencial de los pacientes. El empleo de las ambulancias colectivas, de clase A2, para realizar los traslados individuales, de clase A1, sólo podría tener un carácter excepcional, en caso contrario nos podríamos encontrar con el absurdo de que un proveedor ofertara toda su flota con ambulancias de clase A2, por lo que incluso tendría que trasladar a los pacientes afectados de enfermedades infecto contagiosas en estas ambulancias colectivas. La

utilización sistemática de ambulancias de clase A2, de traslado colectivo, para el traslado individual de pacientes es contraría a lo previsto en el PPT y a la normativa que rige el transporte sanitario por carretera, recogida en el apartado 2.5 del PPT.

En consecuencia, ni el sistema de versatilidad fue expresamente expuesto en el Proyecto de Servicio presentado, ni es adecuado para conseguir cumplir el objeto del contrato en los términos exigidos en el PPT.

El sistema de versatilidad no fue expresamente expuesto en el Proyecto de Servicio presentado, no siendo sino una justificación ex post en fase de recurso, ello unido a la conclusión de que no es adecuado para conseguir cumplir el objeto del contrato en los términos exigidos en el PPT, determina que deba desestimarse el recurso.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 41.3 del TRLCSP y el artículo 3.5 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid:

ACUERDA

Primero.- Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por don C.B.G., en nombre y representación de Ferrovial Servicios, S.A., contra el Acuerdo de la mesa de contratación de 29 de junio de 2017, por el que se la excluye de la licitación del contrato “Prestación de transporte sanitario terrestre programado (4 lotes)”, número de expediente: SUMMA PA/SE/02/16, lotes nº 1, 2, 3 y 4.

Segundo.- 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 sanción prevista en el artículo 47.5 del TRLCSP.

Tercero.- Dejar sin efecto la suspensión acordada por este Tribunal el 6 de septiembre.

Cuarto.- Notificar este acuerdo a todos los interesados en este 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 49 del TRLCSP.