Plaza de los Sitios, 7
50001 Zaragoza
Tel. 976 713016
E-mail: tribunalcontratosaragon@aragon.es

RE 071/2022

Acuerdo 61/2022, de 24 de junio, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, por el que se resuelve el recurso especial interpuesto por el "SINDICATO COOPERACIÓN SINDICAL" frente a los pliegos que rigen el procedimiento de licitación denominado «Servicio de transporte sanitario terrestre para el traslado urgente de pacientes en la Comunidad Autónoma de Aragón» promovido por el Servicio Aragonés de Salud.

Ponente: Esperanza Ríos Marín

Primero.- El día 28 de abril de 2022 se envió para su publicación, al Diario Oficial de la Unión Europea (en adelante, DOUE), anuncio de licitación relativo al contrato que figura en el encabezamiento de este Acuerdo. El mismo anuncio fue publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (en adelante PCSP). Según figuraba en dicho anuncio, el plazo para la presentación de proposiciones finalizaba el día 3 de junio de 2022.

Segundo.- Se trata de un contrato de servicios, sujeto a regulación armonizada, tramitado por procedimiento abierto, con varios criterios de adjudicación y con un valor estimado de 185 111 107,50 euros.

Tercero.- El día 19 de mayo de 2022, don J.A.B.A., en nombre del "SINDICATO COOPERACIÓN SINDICAL" y el "COMITÉ DE EMPRESA DE LA UTE TRANSPORTE SANITARIO ARAGÓN", presentó, a través del Registro Electrónico del Gobierno de Aragón, escrito de recurso especial en materia de contratación, frente a los pliegos que rigen la licitación de referencia.

El recurso, aducía, en síntesis, su disconformidad con el presupuesto de licitación del contrato, pues en su opinión era erróneo e insuficiente y no tenía en cuenta todos los costes laborales y materiales necesarios para la prestación del servicio.

Cuarto.- El día 20 de mayo de 2022, este Tribunal, dio traslado del escrito recibido al órgano de contratación, requiriendo del mismo la remisión del expediente de contratación completo y el informe a que alude el artículo 56.2. de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP). El expediente de contratación fue recibido el día 24 de mayo siguiente y el informe al recurso el día 1 de junio de 2022.

Quinto.- El mismo día 20 de mayo de 2022, este Tribunal, al amparo de lo dispuesto en el artículo 51.2 de la LCSP, requirió a la actora la subsanación de la documentación que se acompaña a los escritos de recurso en lo concerniente a la acreditación de su representación por la persona firmante del mismo, con la advertencia expresa de que, transcurridos tres días hábiles a partir del siguiente a la recepción del requerimiento sin que subsanase los defectos indicados, se le tendría por desistido de su petición.

El mencionado requerimiento no fue atendido en forma.

Sexto.- El día 26 de mayo de 2022 se publicó en la PCSP un nuevo anuncio en el que se daba publicidad a la rectificación operada en los pliegos que rigen la licitación, ampliando el plazo de presentación de ofertas hasta el día 24 de junio de 2022. Así mismo ese día también fue publicada en la PCSP la Resolución del Director Gerente del Servicio Aragonés de Salud, de rectificación de los pliegos del expediente de contratación que nos ocupa.

Séptimo.- Mediante Acuerdo 52/2022, de 2 de junio, este Tribunal administrativo se resolvió concluir el procedimiento por desistimiento de la actora.

Octavo.- El día 9 de junio de 2022, fue interpuesto por don J.A.B.A., en nombre del "SINDICATO COOPERACIÓN SINDICAL" y en calidad de representante legal de los trabajadores de la UTE "Transporte Sanitario Aragón", -que actualmente presta el servicio de transporte sanitario terrestre en Aragón-, un nuevo escrito de recurso especial en materia de contratación frente a los pliegos que rigen el meritado procedimiento de licitación.

El recurso, idéntico al anterior, viene a manifestar- como ya ha quedado expresado en el antecedente tercero de este Acuerdo- su disconformidad con el presupuesto de la licitación, argumentando que dicho presupuesto es insuficiente para cubrir los costes laborales y materiales necesarios para la correcta ejecución del servicio.

Noveno.- El día 13 de junio de 2022, este Tribunal, dio traslado del escrito recibido al órgano de contratación, requiriendo del mismo la remisión del informe a que alude el artículo 56.2. de la LCSP.

Décimo.- El mismo día 13 de junio de 2022, al amparo de lo dispuesto en el artículo 51.2 de la LCSP, este Tribunal administrativo volvió a requerir a la actora la subsanación de la documentación que se acompaña a su escrito de recurso en lo concerniente a la acreditación de su representación por la persona firmante del mismo, con la advertencia expresa de que, transcurridos tres días hábiles a partir del siguiente a la recepción del requerimiento sin que subsanase los defectos indicados, se le tendría por desistido de su petición. El requerimiento fue atendido el mismo día 13 de junio de 2022, aportando el sindicato actor la documentación en tiempo y forma.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO- Se acredita en el recurso que concurre la legitimación del recurrente para interponer recurso especial y su representación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP, que señala que «(e)*starán también legitimadas para interponer este recurso, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación. En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados*».

En el supuesto que nos ocupa, dado que la asociación sindical recurrente, con la interposición del presente recurso, cuestiona aspectos que pueden afectar a los derechos de los trabajadores de acuerdo con el tenor literal del artículo 48 de la LCSP, ya transcrito, así como con la doctrina –que este Tribunal comparte– del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, TACRC), expresada, por todas, en la Resolución 285/2019, de 25 de marzo, en la que se concluye que «(…) *la legitimación de un sindicato para recurrir sólo será admisible si los motivos de impugnación tienen una relación directa e incuestionable con la defensa de los intereses corporativos de los trabajadores, sin que deba extenderse esta legitimación en la medida que rebasen este ámbito o se refieran a cuestiones de legalidad ordinaria del contenido de los pliegos*», debe admitir su legitimación.

También queda acreditado que el recurso se ha interpuesto frente a la licitación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100 000 euros, por lo que incumbe a este Tribunal administrativo su resolución, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17.2.a) de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público en Aragón (en adelante, LMMCSPA), y se dirige contra los pliegos, actuación específicamente contemplada entre las susceptibles de impugnación *ex* artículo 44.2.a) de la LCSP.

El acto es recurrible de acuerdo con los aludidos preceptos y el recurso se ha interpuesto en forma.

SEGUNDO.- Ahora bien, en cuanto a la interposición del recurso en plazo, el artículo 50 de la LCSP dispone –en su apartado 1.b)– que: «*(e)l procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles. Dicho plazo se computará:*

(…)

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

(…).

En los supuestos en que, de conformidad con lo establecido en el artículo 138.2 de la presente Ley, los pliegos no pudieran ser puestos a disposición por medios electrónicos, el plazo se computará a partir del día siguiente en que se hubieran entregado al recurrente.

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».

Pues bien, en este caso hay que tener en cuenta que, tal y como ya se ha puesto de manifiesto, el anuncio de la licitación se publicó en la PCSP (portal en el que está integrado el Perfil de contratante del órgano de contratación) con fecha 30 de abril de 2022, siendo insertados los pliegos que rigen la licitación el día 3 de mayo de 2022, si bien hubo una rectificación de dichos pliegos el día 26 de mayo siguiente, con una ampliación del plazo de presentación de ofertas hasta el día 24 de junio de 2022.

Por otro lado, tal y como se ha referido anteriormente, el recurso especial fue presentado el 9 de junio de 2022 ante este Tribunal administrativo.

Se plantea así la disyuntiva sobre la fecha que debe tenerse como *dies a quo* para la interposición del recurso: bien el 4 de mayo de 2022 (día siguiente al que los pliegos impugnados ya estuvieron disponibles en el Perfil de contratante a través de la PCSP), o bien el 27 de mayo de 2022 (día siguiente al que los pliegos –una vez rectificados– estuvieron disponibles en el Perfil de contratante a través de la PCSP).

El supuesto aquí planteado se corresponde con el que fue resuelto por este Tribunal administrativo en el Acuerdo 44/2019, de 29 de marzo, en el que se afirmaba lo siguiente:

«*Sentado lo anterior, ex artículo 50.1.b) de la LCSP, habida cuenta de que la determinación del plazo para la interposición del recurso especial es una cuestión de orden público procesal según criterio constante de este Tribunal*

(por todos, su Acuerdo 121/2016, de 7 de diciembre), cabe concluir con arreglo al mismo que el cómputo del plazo de 15 días hábiles se iniciará desde el día siguiente al de la fecha de inserción de los pliegos en el en el Perfil de contratante a través de la PCSP, esto es, el 8 de diciembre de 2018, por lo que el dies ad quem era el día 3 de enero de 2019, mientras que el recurso fue presentado ante el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón el día 8 de febrero de 2019, por lo que se constata que el recurso se ha interpuesto –claramente– fuera de plazo.

Y no ha de estarse a las otras posibles fechas mencionadas anteriormente por cuanto que, para la consideración del recurso como extemporáneo, no es óbice el hecho de que con posterioridad a la publicación inicial de los pliegos se publicara una rectificación de los mismos y/o de los anuncios de licitación, cuando dichas rectificaciones en nada atañen al contenido de dichos pliegos que es objeto de impugnación.

Cabe así traer a colación la Resolución del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Canarias 23/2018, de 9 de febrero, en la que se afirma lo siguiente:

"*Partiendo de lo anterior, ha de entenderse que el recurso especial objeto de nuestro análisis, con entrada en el registro del órgano de contratación el día 11 de diciembre de 2017, es extemporáneo. En efecto, la ilegalidad que la entidad recurrente imputa a los pliegos se refiere a aspectos que no fueron objeto de corrección por el órgano de contratación, por lo que debe tomarse como dies a quo, o momento inicial en el cómputo del plazo de 15 días hábiles para interponer el recurso especial, no el de la publicación de la rectificación del anuncio de licitación impugnado, sino el 18 de septiembre de 2017, esto es el día hábil siguiente a la fecha de la publicación inicial del anuncio de esta licitación en el DOUE, el 15 de septiembre. En consecuencia, al cumplirse el vencimiento del plazo de interposición del recurso el 9 de octubre siguiente, el*

recurso presentado el 11 de diciembre de 2017 ha sobrepasado con creces la fecha límite de interposición.

Dicho lo anterior, señalar que es el principio de seguridad jurídica el que justifica que no se pueda impugnar cuando ha transcurrido el plazo legal pues, en caso contrario, se defraudaría la confianza legítima de los competidores convencidos de la regularidad del procedimiento de licitación. Los plazos de admisibilidad del recurso especial en materia de contratación constituyen normas de orden público que tienen por objeto aplicar el principio de seguridad jurídica regulando y limitando en el tiempo la facultad de impugnar las condiciones de un procedimiento de licitación.

El plazo para recurrir es también manifestación del principio de eficacia y celeridad que rigen el recurso, ya que una resolución tardía produce inseguridad jurídica en los licitadores, alargando además la tramitación del procedimiento. Y ello porque el órgano de contratación continúa el mismo pudiendo encontrarse en un momento muy avanzado de la tramitación, como puede ser después de la apertura de las ofertas e incluso de la adjudicación, con la sorpresa de que se interpone un recurso contra los pliegos reguladores de la licitación. Es por ello que el referido plazo reduce el riesgo de recursos abusivos. En definitiva, el recurso debe formularse dentro del plazo fijado al efecto y cualquier irregularidad del procedimiento que se alegue debe invocarse dentro del mismo so pena de caducidad, garantizando así el principio de efectividad del recurso.

Pues bien, de conformidad con todo lo expuesto, entiende este Tribunal que, en el caso analizado, no es obstáculo para la consideración del recurso como extemporáneo el hecho de que con posterioridad a la publicación inicial se publicara una rectificación de los anuncios de licitación, pues dicha rectificación en nada altera el contenido de los pliegos en cuanto al objeto del recurso. Y ello porque los defectos que la concejal recurrente imputa a los pliegos se refieren a aspectos que no fueron modificados por el órgano de contratación.

En efecto, mientras que la rectificación de los anuncios se refería a ampliación de los plazos para la recepción de ofertas, el recurso se fundamenta en motivos que nada tienen que ver con dicha rectificación del plazo (presunta vulneración del procedimiento establecido en Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española; nulidad del acto de aprobación del expediente de contratación; nulidad del Pliego de prescripciones técnicas)".

En suma, este Tribunal administrativo concluyó, en el supuesto que se acaba de exponer que, al permanecer invariables desde el primer momento las cláusulas impugnadas, procedía la inadmisión del recurso presentado por extemporaneidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 55.d) de la LCSP y 21.2.d) de la LMMCSPA.

En el caso que nos ocupa, del examen del expediente administrativo resulta que el presupuesto de licitación que la actora impugna, ha permanecido invariable tras la Resolución del Director Gerente del Servicio Aragonés de Salud, de rectificación de los pliegos del expediente de contratación, Resolución, que junto con los pliegos rectificados se publicaron el día 26 de mayo de 2022. Dicha rectificación se ceñía a los siguientes extremos: plazo de duración del contrato, modificando la fecha correspondiente al cómputo del inicio del plazo; precios unitarios del Anexo VIII del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP), eliminado la columna en la que los licitadores ofrecían precios unitarios por tipología de recurso; criterios sujetos a evaluación previa, del Anexo X del PCAP; Anexo XII del PCAP, dedicado a las condiciones especiales de ejecución del contrato; Anexo XIII del PCAP en el que se indican las penalidades para caso de incumplimiento del contrato; Anexo XIV del PCAP relativo a las obligaciones esenciales del contrato; Anexo XV del PCAP referente a las modificaciones contractuales previstas; Anexo XVIII del PCAP donde regula la composición de la Mesa de

contratación; apartados 6.5 y 6.6 del Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante, PPT); apartados 7.2, 8.1.3,8.4, 9.3 del PPT; cláusula 10 del PPT; Anexo II del PPT dedicado a la distribución de recursos para la asistencia de urgencias y emergencias (Zaragoza, Huesca y Teruel); y por último el Anexo III y IV del PPT y la cláusula 9 del citado pliego, todo ello según el detalle que obra en el actuado y que fue publicado en la PCSP, tal y como se ha expuesto anteriormente.

En consecuencia, al permanecer invariable el presupuesto de la licitación -que es el fundamento del recurso interpuesto- no es obstáculo considerarlo extemporáneo, pues la posterior rectificación operada tanto en el PCAP como en el PPT publicada con posterioridad a la publicación, no altera en nada el contenido de los pliegos en cuanto al objeto del recurso, y por tanto la fecha de inicio del cómputo del plazo para interponer el recurso es el día 4 de mayo de 2022.

Por ello al igual que aconteció en el recurso especial resuelto mediante del meritado Acuerdo 44/2019, este Tribunal administrativo concluye que procede declarar la inadmisión del recurso presentado por extemporaneidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 55.d) de la LCSP y 21.2.d) de la LMMCSPA.

Apreciada la inadmisibilidad del recurso no procede el examen de los motivos de fondo planteados. Y así lo tiene dicho el Tribunal Supremo, que viene reiteradamente pronunciándose en el sentido de que solo puede discutirse la cuestión de fondo después de que, examinadas las causas o motivos de inadmisión opuestos, se constate la concurrencia de los requisitos de procedibilidad, como es, *verbi gratia*, la observancia del plazo en la interposición de los recursos administrativos.

En virtud de cuanto precede, y al amparo de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP así como en los artículos 2, 17 y siguientes de la LMMCSPA, previa deliberación, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, por unanimidad de sus miembros, adopta el siguiente

III. ACUERDO

PRIMERO.- Inadmitir el recurso especial presentado por don J.A.B.A., por el que se resuelve el recurso especial interpuesto por el "SINDICATO COOPERACIÓN SINDICAL" frente a los pliegos que rigen el procedimiento de licitación denominado «Servicio de transporte sanitario terrestre para el traslado urgente de pacientes en la Comunidad Autónoma de Aragón» promovido por el Servicio Aragonés de Salud, por haber sido interpuesto fuera del plazo legalmente previsto para ello.

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 sanción prevista en el artículo 58 de la LCSP.

TERCERO.- Notificar el presente Acuerdo a todos los interesados en este procedimiento y ordenar su inserción en la sede electrónica del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón.

Este Acuerdo es definitivo en vía administrativa y ejecutivo en sus propios términos en virtud del artículo 59 de la LCSP, y contra el mismo sólo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, 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.k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.