



Recurso nº 311/2023

Resolución nº 527/2023

Sección 2ª

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 27 de abril de 2023.

VISTO el recurso interpuesto por D. R.S.O., en representación de BLUE MOVILITY & HEALTH CARE SERVICES, S.L., contra el acuerdo de adjudicación del contrato de *“servicio de transporte sanitario individual y colectivo para los pacientes del centro asistencial de Fraternidad-Muprespa, ubicados en la provincia de Barcelona”*, en la licitación convocada por Fraternidad-Muprespa, Mutua Colaboradora de la Seguridad Social nº 275; este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El día 25 de septiembre de 2022 se publicó, en la Plataforma de Contratación del Sector Público (en adelante, PCSP), el anuncio de la licitación convocada por la Fraternidad-Muprespa, Mutua Colaboradora de la Seguridad Social nº 275, para contratar el *“servicio de transporte sanitario individual y colectivo para los pacientes del centro asistencial de Fraternidad-Muprespa, ubicados en la provincia de Barcelona”*.

La tramitación de aquélla, según el Pliego de Condiciones Particulares (en adelante, PCP) que la rige, tendría lugar mediante procedimiento abierto con una pluralidad de criterios de adjudicación —todos ellos de índole automática—, y el valor estimado del contrato asciende a 4.400.000 euros.

Segundo. A la licitación concurrieron cuatro licitadoras, todas ellas admitidas. La puntuación global obtenida por cada una de ellas es la siguiente:

LA PAU	IVEMON AMBULANCIAS EGARA	BLUE MOVILITY & HEALTHCARE SERVICES	AMBULANCIAS DOMINGO
70,63	70,85	68,34	62,42

En el informe de valoración de las ofertas se hace constar lo siguiente:

“Queremos reseñar que en la revisión de ofertas se constata que tanto la empresa La Pau SCC, como Ivemon Ambulancias Egara, S.L. han ofertado, en el criterio de adscripción vehículo Soporte Vital Básico (clase B) un vehículo de categoría superior (clase C). Se mantienen los puntos obtenidos en dicho criterio, por entender que se puede puntuar un vehículo que tiene cuanto menos, el equipamiento y características técnicas exigidas en un vehículo de clase B y que además supone un beneficio en la ejecución del contrato ya que caso de ser requerido su servicio, ambas empresas lo ofrecen sin incrementar el importe que Fraternidad-Muprespa indica en el PCP”.

Tercero. El día 17 de febrero de 2023 se publica en la PCSP el anuncio de la adjudicación efectuada a favor de IVEMON AMBULANCIAS EGARA, por haber presentado la oferta con mejor relación calidad-precio.

Cuarto. El día 10 de marzo de 2023 se recibe en el registro electrónico de este Tribunal el presente recurso especial interpuesto por la tercera clasificada. La recurrente denuncia — en síntesis— que las ofertas presentadas por la adjudicataria (IVEMON AMBULANCIAS EGARA) y por la segunda clasificada (LA PAU) se encuentran erróneamente valoradas, debiéndose haber detraído a cada una de ellas los 5 puntos asignados en el pliego al criterio automático de valoración consistente en el ofrecimiento de “la adscripción de un vehículo de soporte vital básico”, pues el ofrecido por ambas es de clase C, siendo exigible —a su juicio— según los pliegos que lo fuera de la clase B.

Quinto. En fecha 14 de marzo de 2023 la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones, sin que hayan hecho uso de su derecho.



Sexto. En fecha 22 de marzo de 2023 la Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, dictó resolución acordando mantener la suspensión del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

Séptimo. Ha presentado informe el órgano de contratación, indicando que las ofertas de las dos primeras clasificadas cumplen las especificaciones del pliego, ofertándose un vehículo categoría superior al exigido por el pliego con carácter mínimo.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para el conocimiento y resolución del presente recurso especial en materia de contratación, en el que se recurre un acto de adjudicación dictado por un poder adjudicador, como es Fraternidad-Muprespa, en su condición de Mutua colaboradora con la Seguridad Social nº 275, de conformidad con lo establecido en el artículo 47.1, en relación con el artículo 3.3.c), de la LCSP.

Segundo. El acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación, al tratarse del acto de adjudicación —artículo 44.2.c) de la LCSP— recaído en un contrato de servicios celebrado por un poder adjudicador, cuyo valor estimado supera los umbrales establecidos ex artículo 44.1.a) del citado texto legal.

Tercero. El recurso se interpone por persona legitimada para ello (artículo 48 de la LCSP), por cuanto que —pese a tratarse del licitador clasificado en tercer lugar— su eventual estimación le depararía la opción de resultar adjudicatario del contrato, mediante escrito presentado electrónicamente dentro del plazo legal y cumpliendo los demás requisitos formales exigidos (artículos 50 y 51 del citado texto legal).

Cuarto. En cuanto al fondo del recurso, la recurrente argumenta que el ofrecimiento por las dos primeras clasificadas de vehículos ambulancia de clase o tipo C no puede generar



derecho a ser valorado con arreglo al criterio previsto en el apartado 11 del Anexo I del PCP, que establece lo siguiente:

- “Adscripción de vehículo de soporte vital básico: 5 puntos

Se valorará con 5 puntos, que el licitador adscriba a la ejecución del contrato una ambulancia de Clase B, destinada a proporcionar soporte vital básico y asistencia sanitaria inicial. A los efectos de que este aspecto pueda ser valorado, el licitador deberá aportar una declaración indicando el modelo y matrícula del vehículo propuesto. Esta declaración se acompañará de la certificación técnico-sanitaria para el transporte sanitario terrestre que acredite que la ambulancia ofertada cumple las características técnicas y está dotada con el equipamiento sanitario y de personal exigido por la legislación vigente. En caso de ofertarse la adscripción de un vehículo de soporte vital básico, los importes que se abonarán por este servicio son los siguientes:

(...)”.

A su vez, el órgano de contratación se ratifica en la clasificación efectuada interesando el rechazo del recurso.

Debe tenerse en cuenta que la forma en que se configura la regla cuya aplicación se cuestiona, evidencia que trata de valorar una serie de características técnicas —reguladas en el Real Decreto 836/2012, de 25 de mayo—, como son el equipamiento sanitario y la dotación de personal de los vehículos de transporte sanitario por carretera establece las distintas tipologías de transporte sanitario por carretera. Dentro de las ambulancias asistenciales, es decir, acondicionadas para permitir asistencia técnico-sanitaria en ruta, se distinguen dos clases:

- Ambulancias de clase B, destinadas a proporcionar soporte vital básico y atención sanitaria inicial.
- Ambulancias de clase C, destinadas a proporcionar soporte vital avanzado.



Una vez expuestos los términos del debate, la resolución del mismo exige partir del hecho de que la finalidad del recurso especial es exclusivamente de control del cumplimiento de los principios y trámites legales, de tal manera que no es posible la sustitución del juicio técnico del que analiza la adecuación de las propuestas a los requerimientos técnicos y realiza su valoración, en tanto se cumplan las formalidades jurídicas, exista motivación y la misma resulte razonada y razonable, tal y como viene sosteniendo reiteradamente este Tribunal que además advierte que, cuando se tratan cuestiones que evalúan criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos (Resoluciones 176/2011, de 29 de junio, 516/2016, de 1 de julio, o más recientemente, 1396/2022, de 3 de noviembre).

De tal manera que corresponde a este Tribunal comprobar si se han seguido los trámites procedimentales y de competencia, respetado los principios de la contratación, y que, no existiendo un error material, las valoraciones de las propuestas se ajustan a los cánones de la discrecionalidad técnica y existe motivación adecuada y suficiente.

De otro lado, también hay que estar al carácter de “*lex contractus*” de los pliegos pues, en tanto que constituyen la ley del contrato, no sólo vinculan a las partes del contrato en su cumplimiento y ejecución, sino también al órgano o entidad licitante y, en su caso, a la Mesa de contratación, junto a los licitadores, en el desarrollo del procedimiento licitatorio. De tal suerte que —en fase de adjudicación del contrato— los criterios de adjudicación establecidos en los pliegos no pueden desvirtuarse, ni tampoco realizarse interpretaciones diferentes de las que resultan de la aplicación de los mismos. Es decir, la Mesa de contratación, en ejercicio de las funciones que le atribuye el artículo 22 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, de desarrollo de la Ley 30/2007, debe proceder a la aplicación estricta de los Pliegos en el procedimiento de licitación sin que su intervención pueda dar lugar a la aplicación de criterios o interpretaciones que no resulten directa y claramente de su tenor.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 14 de febrero de 2011 (rec. nº 4034/2008), en su Fundamento de Derecho Tercero, advierte del alcance de la vinculación de las reglas que contienen los pliegos en los siguientes términos: «*si bien la Administración ostenta, en un primer momento, un margen de discrecionalidad en*



la fijación de los criterios que han de reunir los que concurran al concurso así como en la determinación de la puntuación atribuible a cada uno de aquellos, no acontece lo propio con la asignación particularizada a cada uno de los concursantes a la vista de la documentación presentada. En esta segunda fase la Administración debe respetar absolutamente las reglas que ella estableció en el correspondiente pliego. Es incontestable que en materia de concursos el pliego de condiciones se constituye en la ley del concurso (SsTS de 28 de junio de 2004, recurso de casación 7106/00, y de 24 de enero de 2006, recurso de casación 7645/00)».

En virtud de todo lo anterior, este Tribunal administrativo, a la vista del expediente y de la justificación del informe del órgano de contratación al presente recurso, necesariamente debe concluir que la actuación de éste no se encuentra amparada por la llamada discrecionalidad técnica, puesto que el informe técnico en que aquélla se basa no goza de la presunción de acierto y razonabilidad que a su favor tienen —como regla general— tales informes técnicos, y ello porque la aplicación que postuló del criterio “*Adscripción de vehículo de soporte vital básico*” no es conforme a Derecho en tanto que contraviene lo regulado en la cláusula del pliego ya transcrita.

En efecto, procede, en este punto, en primer lugar, traer a colación la Resolución 166/2017, de 10 de febrero, de este Tribunal, en cuyo Fundamento de Derecho Cuarto se refiere que: «... También ha afirmado reiteradamente este Tribunal (Resoluciones 47/2012, de 3 de febrero, 240/2012, de 31 de octubre, 127/2013, de 27 de marzo, 436/2014, de 30 de mayo, o 510/2014, de 4 de julio) que “el pliego de cláusulas administrativas particulares es la ley que rige la contratación entre las partes y al pliego hay que estar, respetar y cumplir, sin que por ello se contravenga el principio de concurrencia ni el de igualdad”, pues “de acuerdo con una inveterada jurisprudencia, los pliegos constituyen la ley del contrato como expresión de los principios generales que rigen las relaciones nacidas de la convención de voluntades, tales como el sintetizado en el brocardo ‘*pacta sunt servanda*’ con los corolarios del imperio de la buena fe y del non licet contra los actos propios y, en segundo lugar, que en su interpretación es posible la aplicación supletoria de las normas del Código Civil, cuyo artículo 1.281 establece que si los términos del contrato son claros y no dejan lugar a dudas sobre la intención de los contratantes, habrá que estarse al sentido literal de sus cláusulas (sentencias del Tribunal Supremo de 19 de marzo de 2001, de 8 de junio de 1984 o



sentencia de 13 de mayo de 1982). Jurisprudencia más reciente como la que se deriva de la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 8 de julio de 2009 se refiere a la interpretación literal o teleológica (si las palabras parecieran contrarias a la intención evidente de los contratantes, prevalecerá ésta sobre aquélla, artículo 1.281 del Código Civil) y también a la propia interpretación lógica de las cláusulas del contrato". En este sentido, debe recordarse que este Tribunal ha manifestado en anteriores ocasiones (Resoluciones 49/2011, de 24 de febrero ó 510/2014, de 4 de julio) que los contratos públicos son, ante todo, contratos, y que las dudas que ofrezca su interpretación deberán resolverse de acuerdo con las previsiones establecidas en el TRLCSP y, caso de que esto no fuera posible, de acuerdo con el Código Civil, acudiendo el Tribunal, a estos efectos, al criterio de interpretación literal si los términos del contrato son claros (artículo 1.281 del Código Civil), y a la interpretación lógica y teleológica (Resoluciones 199/2014, de 11 de febrero, ó 402/2014, de 23 de mayo), "sin que la ambigüedad u oscuridad en la redacción de las cláusulas de los pliegos pueda perjudicar a los licitadores" (Resoluciones 173/2014, de 28 de febrero, ó 402/2014, de 23 de mayo, entre otras)». Y tal criterio se viene sosteniendo, invariablemente, hasta este momento en Resoluciones posteriores como la muy reciente 203/2023, de 17 de febrero.

Pues bien, debiendo estar a los pliegos, como ley del contrato y a su interpretación literal, siendo sus términos claros como es el caso pues, como bien postula la recurrente, el órgano de contratación interpreta erróneamente el PCAP, puesto que no hay lugar a duda de que conforme a éste sólo eran ponderables las ambulancias tipo "B", de manera que al haber tenido en cuenta las ofrecidas por la primera y segunda clasificada —que eran tipo "C"— ello supone una violación de los pliegos, los cuales —cabe insistir— únicamente mencionan aquéllas; de ahí que la puntuación otorgada y la clasificación efectuada de las ofertas sea contraria a Derecho y deba anularse.

Si las ambulancias tipo "C" reúnen, al menos, las mismas características técnicas que las tipo "B" y, para el órgano de contratación, era indistinto el ofrecimiento de unas u otras, debiera haberlo reflejado así en los pliegos; mas, al contemplar en estos uno solo de dichos tipos, queda limitado en su valoración a las ofertas que sólo incluyan este último.



Por todo ello, procede estimar el recurso anulando la actuación impugnada y ordenando la retroacción del procedimiento al momento anterior de la valoración de ofertas, al objeto de que se proceda a ésta conforme a lo aquí manifestado.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada en el día de la fecha, **ACUERDA:**

Primero. Estimar el recurso interpuesto por D. R.S.O., en representación de BLUE MOVILITY & HEALTH CARE SERVICES, S.L., contra el acuerdo de adjudicación del contrato de *“servicio de transporte sanitario individual y colectivo para los pacientes del centro asistencial de Fraternidad-Muprespa, ubicados en la provincia de Barcelona”*, en la licitación convocada por Fraternidad-Muprespa, Mutua Colaboradora de la Seguridad Social nº 275, que deberá proceder conforme a lo expuesto en el Fundamento de Derecho Cuarto de la presente resolución.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1.f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES