



Recurso nº 1358/2025

Resolución nº 1688/2025

Sección 2ª

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

En Madrid, a 19 de noviembre de 2025.

VISTA la reclamación interpuesta por D. E. F. V. R. y D. E. N. S. , en representación de CONSORCI DEL TRANSPORT SANITARI REGIÓ GIRONA, S.A., contra el acuerdo de adjudicación del Lote 1 del procedimiento de contratación de los “*Servicios Agrupado De Asistencia Sanitaria*”, expediente DEA-63/2025, convocado por AENA, S.M.E., S.A. el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. El 2 de abril de 2025, se publica en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación para la contratación por procedimiento abierto del contrato “*Servicios Agrupado De Asistencia Sanitaria*”, 3 lotes, con expediente DEA 63/2025, convocado por Aena, S.M.E., S.A. La preparación y adjudicación del procedimiento que nos ocupa se rige por lo dispuesto en el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales (en lo sucesivo el RDL 3/2020).

El contrato tiene por objeto la contratación del servicio agrupado de asistencia sanitaria para los siguientes aeropuertos: Lote 1: Aeropuertos de Fuerteventura, Gran Canaria, Lanzarote, Tenerife Norte y Tenerife Sur; Lote 2: Aeropuertos de Alicante, Barcelona, Ibiza, Menorca, Palma de Mallorca y Valencia; Lote 3: Aeropuertos de Bilbao, Madrid-Barajas, Málaga, Santiago de Compostela y Sevilla. El valor estimado del contrato es de 51.645.807, 11 € (Lote 1: 10.422.102,61 €; Lote 2: 21.464.767,48 €; Lote 3: 19.758.937,01 €) y la duración de 3 años, prorrogables por dos años más.



Segundo. Finalizado el plazo de presentación de ofertas, el 29 de abril de 2025, a las 23:59 horas, se constata en la relación de licitadores que obra en el expediente de contratación que presentaron oferta las siguientes empresas: SERVICIOS DE AMBULANCIA MÉDICA URGENTE SALVAMENTO Y RESCATE, S.L., PROVITAL EMERGENCIAS COSTA CANARIAS, S.L.U; CONSORCI DEL TRANSPORT SANITARI REGIÓ GIRONA, S.A.

Tercero. En fecha 22 de julio de 2025, y tramitada la correspondiente licitación, el órgano de contratación acuerda la adjudicación del Lote 1 del contrato a favor de la empresa SERVICIOS DE AMBULANCIA MÉDICA URGENTE SALVAMENTO Y RESCATE, S.L. por un importe de 5.808.888,88 € y un plazo de ejecución de tres años por ser la más económica de las ofertas presentadas que cumplen con todos los requisitos exigidos. La adjudicación se comunica a la adjudicataria y demás licitadoras en fecha 31 de julio de 2025.

Cuarto. En fecha 25 de agosto de 2025, D. E. F. V. R. y D. E. N. S. , en representación de CONSORCI DEL TRANSPORT SANITARI REGIÓ GIRONA, S.A., interpusieron reclamación en materia de contratación contra el acuerdo de adjudicación del lote 1 del procedimiento “*Servicios Agrupado De Asistencia Sanitaria*”, solicitando su anulación.

Sostiene la recurrente que el órgano de contratación debió haber tenido por retirada la oferta de la empresa propuesta como adjudicataria, por no cumplir con los requisitos de solvencia requeridos en los Pliegos. En concreto, señala la recurrente que consultadas las cuentas de esta en el Registro Mercantil, se ha comprobado que el volumen de negocio de los tres últimos ejercicios no supera, en ninguno de ellos, el importe requerido en los Pliegos de 2 millones de euros, habiendo declarado que no acude a la solvencia de otras entidades, ni concurre a la licitación bajo el compromiso de constitución en UTE, por lo que puede concluirse que no cumple con los requisitos de solvencia técnica o profesional requerida en el Pliego. No habiendo podido aportar la documentación justificativa de su solvencia técnica o profesional, de acuerdo con lo previsto en la cláusula 32 del PCAP, el órgano de contratación debió entender retirada su oferta, recabando la misma documentación al licitador siguiente por el orden en que habían quedado clasificadas las ofertas.



Concluye la recurrente indicando que, como consecuencia de lo anterior, el acto de adjudicación sería nulo por aplicación de lo previsto en el artículo 115 del Real Decreto Ley 3/2020 en relación con artículo 47 de la Ley 39/2015, al haberse adjudicado el contrato a una empresa que carece de los requisitos de solvencia técnica necesarios para su adquisición, conculcando con ello los principios de igualdad de trato y libre competencia. Subsidiariamente indica el acto sería anulable de conformidad con lo previsto en el artículo 116 del Real Decreto Ley 3/2020 en relación con la infracción de los principios del artículo 27 de dicha norma.

Quinto. Recibido el escrito de reclamación en fecha 11 de septiembre de 2025, el órgano de contratación emite informe en el que solicita su desestimación.

Sostiene el órgano de contratación que si bien la cláusula 13 del Cuadro de Características prevé que la forma de acreditar la solvencia técnica es una relación de servicios ejecutados del mismo tipo o naturaleza al objeto del contrato, en el curso de los tres últimos años, exigiendo que el importe anual acumulado en el año de mayor ejecución dentro del periodo citado sea igual o superior a 2.000.000 de euros, la cláusula 13 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares recogía como medio de acreditación de la solvencia técnica igualmente la presentación de una relación de servicios ejecutados del mismo tipo o naturaleza al objeto del contrato, exigiendo, sin embargo que el importe del año de mayor ejecución dentro del periodo citado fuera igual o superior al 70% de la anualidad media del contrato.

La contradicción entre las dos cláusulas citadas debe resolverse, a juicio del órgano de contratación, a favor de los principios de proporcionalidad y concurrencia, añadiendo que de acuerdo con la doctrina sentada por este Tribunal, entre otras, en la Resolución 1227/2024 *“las cláusulas de los Pliegos que adolezcan de oscuridad, ambigüedad o contradicción, no deberán interpretarse a favor de la parte que las redactó, el órgano de contratación, sino a favor de las empresas licitadoras que las haya interpretado de forma razonable, en beneficio de la libre concurrencia y siempre con respeto a los principios de igualdad de trato y no discriminación”*.



Añade el órgano de contratación que analizado el Pliego y la normativa de contratación, es posible advertir que la exigencia de 2.000.000 de euros recogida en el Cuadro de Características sólo resulta coherente, y por tanto exigible, si el licitador se presenta con una oferta integradora que abarque simultáneamente los tres lotes. Por el contrario, si la oferta se circunscribe a un único lote, el importe acreditable debería modularse en función de la entidad real de dicho lote, y no de la cuantía total del contrato. El órgano de contratación, al amparo de lo previsto en el artículo 52.5.d) del RDL 3/2020 fijó un umbral de solvencia para atender al supuesto de licitadores que optasen por los tres lotes, pero tal previsión no exige de la obligación de calibrar la solvencia cuando la proposición sólo abarque uno de ellos; en tal caso la proporcionalidad impone un prorrateo que adecue la carga de justificación al concreto lote al que se concurre. Cita al efecto la Resolución de este Tribunal número 1161/2020. Sería desproporcionado, señala, exigir a un licitador la misma solvencia si concurre a un lote que si concurriera a los tres.

Siguiendo este razonamiento, la solvencia técnica exigible al propuesto como adjudicatario del Lote 1 sería como mínimo del 70% de la anualidad media del lote, esto es 1.459.094, 37 €, cifra que la adjudicataria acreditó cumplía sobradamente mediante una declaración en la que se detallaban los clientes, importes y anualidades de los servicios prestados en 2024 por importe de 1.586.632,83 €.

Así se constató en el informe de evaluación de la solvencia técnica en el que se indica que se apreció que este valor era inferior al de 2.000.000 de euros previsto en el punto 13 del Cuadro de Características por lo que se requirió a la empresa para que aclarase el valor, señalando ésta que la cláusula 13 del Pliego señalaba que la cuantía anual sería igual o superior al 70% de la anualidad media del contrato. La Abogacía del Estado, señala, consultada ante tal discrepancia, confirmó que, de acuerdo con la doctrina citada, el valor a acreditar debía atender al importe del lote para el cual se requiere acreditar la capacidad y que, en este caso, debía tenerse en cuenta el menor de los importes indicados, concluyendo, por tanto, el órgano de contratación que la empresa contaba con la solvencia técnica requerida.

Sexto. El 8 de septiembre de 2025, la Secretaría del Tribunal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 56.2 de la LCSP, dio traslado de la reclamación a los restantes interesados,



para que en el plazo de cinco días hábiles presentaran alegaciones. Ha presentado alegaciones la adjudicataria, SERVICIOS DE AMBULANCIAS MÉDICAS URGENTES, SALVAMENTO Y RESCATE, S.L.

Séptimo. El 11 de septiembre de 2025, la Secretaria General del Tribunal, por delegación de éste, dictó resolución por la que se acordó mantener la suspensión del lote 1 del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución de la reclamación la que acuerde el levantamiento

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La presente reclamación se interpone ante este Tribunal que es competente para resolverla de conformidad con lo dispuesto en el artículo 120.1 del RDL 3/2020 considerado en relación con el artículo 47 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 (LCSP en adelante).

Segundo. La reclamación se ha interpuesto dentro del plazo legalmente establecido al efecto en el artículo 50.1 de la LCSP por remisión del artículo 121.1 del RDL 3/2020, cumpliéndose el resto de formalidades exigidas legalmente para su tramitación.

Tercero. La reclamación se interpone en la licitación de un contrato de servicios, cuyo valor estimado es 51.645.807,11 euros, por lo que este es susceptible de impugnación conforme a las disposiciones que regulan la reclamación en materia de contratación, de conformidad con el artículo 119.1 considerado en relación con el artículo 1.1.b) del RDL 3/2020. En cuanto al acto objeto de la reclamación, éste es la adjudicación, susceptible de reclamación en virtud de lo dispuesto por el artículo 119.2.c) del RDL3/2020.

Cuarto. La reclamante está legitimada para interponer la reclamación, al haber concurrido en la licitación presentando la correspondiente oferta y haber quedado clasificada en segundo lugar, por lo que debe reconocerse el derecho o interés legítimo para recurrir previsto en el artículo 48 de la LCSP.



Quinto. Analizados los requisitos de procedibilidad, corresponde examinar el fondo de la cuestión planteada, consistente en determinar si la empresa adjudicataria ha acreditado disponer de la solvencia técnica y profesional exigida en el Pliego, para lo que habrá que analizar si es correcta la interpretación realizada por el órgano de contratación de las cláusulas relativas al requisito de solvencia técnica previstas en el Cuadro de Características y el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que, aparentemente, resultarían contradictorias entre sí.

Partimos de las cláusulas controvertidas. Así, el apartado 13 del Cuadro de Características (*"Clasificación/Solvencia Técnica o Profesional"*), disponía lo siguiente:

"Los operadores económicos deberán acreditar la solvencia técnica por los siguientes medios:

a) Relación de los servicios ejecutados del mismo tipo o naturaleza al objeto del contrato, en el curso de los tres últimos años, avalada por certificados de ejecución; estos certificados indicarán el número y título del expediente, empresa adjudicataria, lugar de ejecución de los servicios, fecha inicio y fecha fin, importe total e importe anual y el destinatario, público o privado de los mismos. Con una cuantía mínima de forma que el importe anual acumulado en el año de mayor ejecución dentro del periodo citado sea igual o superior a 2.000.000,00 €.

Cuando el destinatario sea una entidad del sector público, los certificados serán expedidos por el órgano competente. Cuando el destinatario sea un sujeto privado, los certificados serán expedidos por este; o a falta de este, mediante una declaración del empresario. En este último caso, acompañado de los documentos obrantes en poder del mismo que acrediten la realización de la prestación.

Se consideran trabajos de similares características aquellos trabajos similares al objeto del contrato, tales como trabajos de atención sanitaria de urgencias a nivel de primeros auxilios y transporte de enfermos y accidentados en ambulancia.



Para acreditar dicha experiencia, se aportará el cálculo del cumplimiento del importe mínimo solicitado, suscrito por representante legal de la empresa, adjuntando a continuación los certificados de ejecución válidos que avalen dicho cálculo”.

Por su parte, la cláusula 13 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (“Clasificación y Solvencia Técnica o Profesional”), señalaba lo siguiente:

“Los operadores económicos deberán acreditar la solvencia, indistintamente, por uno de los siguientes medios:

b) O, en su caso:

Relación de los servicios ejecutados del mismo tipo o naturaleza al objeto del contrato, en el curso de los tres últimos años, avalada por certificados de ejecución; estos certificados indicarán el número y título del expediente, empresa adjudicataria, lugar de ejecución de los servicios, fecha inicio y fecha fin, importe total e importe anual y el destinatario, público o privado de los mismos; y se precisará si se realizaron según las reglas por las que se rige la profesión y se llevaron normalmente a buen término.

Con una cuantía mínima de forma que el importe anual acumulado en el año de mayor ejecución dentro del periodo citado sea igual o superior al 70% de la anualidad media del contrato.

Cuando el destinatario sea una entidad del sector público, los certificados serán expedidos por el órgano competente. Cuando el destinatario sea un sujeto privado, mediante un certificado expedido por este o, a falta de este certificado, mediante una declaración del empresario acompañado de los documentos obrantes en poder del mismo que acrediten la realización de la prestación.

Para acreditar dicha experiencia se aportará el cálculo del cumplimiento del importe mínimo solicitado, suscrito por representante legal de la empresa, adjuntando a continuación los certificados de ejecución válidos que avalen dicho cálculo”.



Como resulta de las dos cláusulas que acabamos de transcribir, si bien el Cuadro de Características indicaba que el licitador debía acreditar que el importe anual acumulado de los servicios ejecutados en el año de mayor ejecución dentro del periodo indicado fuera igual o superior a 2.000.000 de euros, el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, señalaba que el importe mínimo era del 70% de la anualidad media del contrato, lo que, en el caso del Lote controvertido, supondría un importe de 1.459.627,08 euros $((6.255.554,61 - \text{presupuesto base de licitación} - / 3 - \text{duración del contrato}) * 0,70)$.

Expuesto lo anterior, hemos de partir de lo previsto en el artículo 139 de la LCSP según el cual las proposiciones de los interesados deben ajustarse a lo previsto en los pliegos y documentación que rige la licitación y, que su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de las cláusulas o condiciones sin salvedad o reserva alguna, en la medida en que en ellos se establecen las características y condiciones de la prestación objeto del contrato.

Es doctrina reiterada de este Tribunal que los pliegos, una vez aceptados y consentidos por las partes devienen firmes y no cabe ya cuestionar ninguno de sus extremos, siempre que no se aprecien vicios determinantes de nulidad de pleno Derecho, convirtiéndose en *lex contractus*, y vinculando tanto a la Administración como a los licitadores.

En lo referido a la interpretación de los Pliegos, la doctrina de este Tribunal, así como una jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo, señala que las dudas sobre la interpretación de los contratos públicos deben resolverse en virtud de los principios y criterios generales de interpretación de los contratos. Así, en la Resolución 1134/2018, de 7 de diciembre, (y en la misma línea la Resolución 1383/2021, entre otras posteriores), ya se razonaba 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 la LCSP, 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, de conformidad con el artículo 1281 del Código Civil, “si los términos de un contrato son claros y no dejan duda sobre la intención de los contratantes se estará al tenor literal de sus cláusulas”.*



En los supuestos, como el que aquí se nos presenta, de que en los Pliegos se aprecien cláusulas oscuras, ambiguas o contradictorias, hemos concluido que esto no puede originar un perjuicio para las empresas que toman parte en los procedimientos de licitación, y si no es posible resolver las dudas sobre su sentido con arreglo a las disposiciones de la LCSP, debe atenderse a las normas sobre la interpretación de los contratos contenidas en el Código Civil, una de las cuales es la recogida en su artículo 1288, con arreglo al cual *“la interpretación de las cláusulas oscuras de un contrato no deberá favorecer a la parte que hubiese ocasionado la oscuridad”*. En el caso de la contratación pública, la aplicación de esta norma implicará que las cláusulas de los Pliegos que adolezcan de oscuridad, ambigüedad o contradicción, no deberán interpretarse a favor de la parte que las redactó, el órgano de contratación, sino a favor de las empresas licitadoras que las hayan interpretado de forma razonable, en beneficio de la libre concurrencia y siempre con respeto a los principios de igualdad de trato y no discriminación. Así lo hemos declarado en las Resoluciones 1037/2020, de 28 de septiembre, 974/2020 de 11 de septiembre, 1383/2021 de 15 de octubre u 805/2024 de 27 de junio entre otras.

La aplicación de la doctrina mencionada al caso que nos ocupa, en que existe una clara contradicción entre las cláusulas del Cuadro de Características y del Pliego relativas a la solvencia técnica mínima requerida, ha de conducir a la desestimación de la reclamación. Y ello por cuanto que la contradicción entre ambas cláusulas únicamente puede solventarse mediante una interpretación que, como se ha expuesto, no puede resultar en perjuicio de los licitadores y de los principios de concurrencia y proporcionalidad, considerando razonable la interpretación del licitador que entendió que la cuantía mínima requerida para acreditar la solvencia técnica respecto de cada lote era del 70% del valor anual medio del contrato, como prevé el Pliego. Interpretado del modo expuesto el requisito de solvencia técnica, el licitador, como se ha explicado y justificado por el órgano de contratación, habría acreditado debidamente disponer de la solvencia técnica requerida.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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



Primero. Desestimar la reclamación interpuesta por D. E. F. V. R. y D. E. N. S. , en representación de CONSORCI DEL TRANSPORT SANITARI REGIÓ GIRONA, S.A., contra el acuerdo de adjudicación del Lote 1 del procedimiento de contratación de los “*Servicios Agrupado De Asistencia Sanitaria*”, expediente DEA-63/2025, convocado por AENA, S.M.E., S.A.

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

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición de la reclamación, por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58.2 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 a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f y 46.1 de la Ley 29 / 1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES