

Recurso 31/2018**Resolución 57/2018****RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS
CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

Sevilla, 8 de marzo de 2018

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **AMBULANCIAS TENORIO E HIJOS, S.L.U.** contra la resolución de la Dirección Gerencia de la Agencia Pública Empresarial Sanitaria Bajo Guadalquivir, de 11 de enero de 2018, por la que se adjudica el contrato denominado “Servicio de transporte sanitario para los Hospitales de Alta Resolución dependientes de la Agencia Pública Empresarial Sanitaria Bajo Guadalquivir” (Expte. 2017/PA-28-12345), promovido por la citada Agencia Pública Empresarial, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN**ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO. El 17 de junio de 2017, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación, por procedimiento abierto, del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución. Asimismo, el anuncio de licitación se publicó el 28 de junio de 2017 en el Boletín Oficial del Estado núm. 153 y el 14 de junio de 2017, en el perfil de contratante de la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía.



El valor estimado del contrato asciende a 8.021.620,22 euros.

SEGUNDO. A la presente licitación le es de aplicación el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante TRLCSP), aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre. Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la citada Ley y el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.

TERCERO. Tras la tramitación del procedimiento de adjudicación, el 11 de enero de 2018 fue dictada resolución de adjudicación del contrato a las empresas SERVICIOS SOCIOSANITARIOS GENERALES, S.L. y SERVICIOS SOCIOSANITARIOS GENERALES ANDALUCÍA, S.L.

La citada resolución fue publicada en el perfil de contratante y remitida a la empresa ahora recurrente el 16 de enero de 2018.

CUARTO. El 6 de febrero de 2018, se presentó en el registro del órgano de contratación escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por AMBULANCIAS TENORIO E HIJOS, S.L.U (AMBULANCIAS TENORIO, en adelante) contra la resolución de adjudicación citada en el antecedente previo.

Asimismo, el 8 de febrero de 2018 tuvo entrada en el Registro del Tribunal escrito del órgano de contratación dando traslado del recurso y adjuntando el expediente de contratación, el informe sobre aquel y el listado de licitadores en el procedimiento con los datos necesarios a efectos de notificaciones.

QUINTO. Mediante escritos de la Secretaría del Tribunal de 12 de febrero de 2018, se dio traslado del recurso a los interesados en el procedimiento



concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones, habiéndolas realizado en plazo las entidades SERVICIOS SOCIOSANITARIOS GENERALES, S.L. y SERVICIOS SOCIOSANITARIOS GENERALES ANDALUCÍA, S.L., tras haber solicitado vista del expediente y haber tenido lugar la misma en la sede de este Tribunal el pasado 22 de febrero de 2018.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 41.3 del TRLCSP, en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía y en la Orden de 14 de diciembre de 2011, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se acuerda el inicio del funcionamiento del citado Tribunal.

SEGUNDO. Ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso, dada su condición de empresa licitadora en el procedimiento de adjudicación, de acuerdo con el artículo 42 del TRLCSP.

TERCERO. Visto lo anterior, procede determinar si el recurso ha sido interpuesto contra alguno de los actos que, de conformidad con lo establecido en el artículo 40 del TRLCSP, son susceptibles de recurso en esta vía.

El recurso se interpone contra la adjudicación de un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada que pretende concertar un ente del sector público con la condición de poder adjudicador, por lo que aquel resulta procedente de conformidad con lo establecido en el artículo 40 apartados 1 a) y 2 c) del TRLCSP.

CUARTO. En cuanto al plazo de interposición del recurso, el artículo 44.2 del TRLCSP dispone que *“El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito*



que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles contados a partir del siguiente a aquel en que se remita la notificación del acto impugnado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 151.4.

En el supuesto examinado, la resolución de adjudicación impugnada fue remitida a la recurrente y publicada en el perfil de contratante el 16 de enero de 2018, presentándose el recurso en el registro del órgano de contratación el 6 de febrero de 2018. Por tanto, el recurso se ha interpuesto en el plazo legal expresado.

QUINTO. Analizados los requisitos de admisión del recurso, procede el examen de sus motivos.

La recurrente solicita que se anule la resolución de adjudicación impugnada y se acuerde la retroacción de las actuaciones al momento en que se cometió el error que denuncia, a fin de que se proceda a modificar la puntuación de la ofertas, con las consecuencias que de ello pudieran derivarse en la adjudicación.

Antes de exponer los alegatos de las partes, hemos de señalar algunos datos de interés para la resolución de la controversia. Esta versa sobre la valoración y puntuación de las ofertas de la recurrente y la adjudicataria en el criterio de adjudicación sujeto a juicio de valor establecido en el Anexo VII del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y denominado “Organización del servicio”, que se encuentra ponderado con un máximo de 16 puntos, siendo su tenor el siguiente: *“Memoria descriptiva del cumplimiento de los requisitos indicados en el apartado 4 del pliego de prescripciones técnicas, aportando específicamente los documentos indicados en el apartado 7 del mismo pliego.”*

Al respecto, en el informe técnico sobre valoración de las ofertas consta la motivación y puntuación de las mismas en el criterio enjuiciado “Organización del servicio”, donde la comisión técnica ha tenido en cuenta tres aspectos: el plan de organización y gestión del servicio, el procedimiento a seguir para el



transporte de obesos mórbidos y el protocolo de organización, gestión y actuación frente a las posibles reclamaciones de usuarios.

De este modo, la oferta de AMBULANCIAS TENORIO obtiene en el criterio de adjudicación examinado un total de 12,50 puntos frente al máximo de 16 puntos, valorándose su propuesta en los tres aspectos antes señalados con los calificativos respectivos de “*adecuadamente*”, “*muy adecuadamente*” y “*adecuada*”. En cambio, la oferta de la adjudicataria obtuvo en el mismo criterio 14 puntos, recibiendo en los tres ítems o apartados del mismo las calificaciones respectivas de “*adecuadamente*”, “*muy adecuadamente*” y “*suficiente*”.

Alega la recurrente que el informe técnico atribuye “*mayor*” valoración a su oferta -pues *suficiente* es inferior a *adecuada* y en los otros dos aspectos la valoración de ambas proposiciones es la misma- pese a lo cual, la puntuación global de la oferta adjudicataria en el criterio “Organización del servicio” (14 puntos) es superior a la suya (12,50 puntos).

Al respecto, AMBULANCIAS TENORIO denuncia que presentó escrito dirigido a la Agencia Pública solicitando la corrección de lo que entendía era un error ostensible, al tener su oferta menos puntos con una mayor valoración y muestra su disconformidad con la respuesta que recibe de la Agencia tras la adjudicación del contrato, que, a su juicio, parece un intento por mantener la adjudicación para no reconocer el error padecido.

Considera, en suma, que se ha producido un error manifiesto en la valoración del criterio de adjudicación examinado, que desvirtúa la presunción iuris tantum de certeza y razonabilidad de la actuación administrativa en que se asienta el principio de discrecionalidad técnica, conforme a la doctrina del Tribunal Supremo y de los Tribunales de recursos contractuales.

Por su parte, en el informe al recurso se señala que el argumento esgrimido por AMBULANCIAS TENORIO no deja de ser una apreciación técnica paralela a la



efectuado por el órgano técnico evaluador, que no puede prevalecer sobre el juicio técnico emitido por este último.

Asimismo, el órgano de contratación manifiesta que, de las evidencias detalladas en el informe técnico de valoración, se desprende lo siguiente:

1. La solución presentada por la oferta adjudicataria respecto al “plan de organización y gestión del servicio” se valora como la más completa, correspondiéndole una puntuación superior al resto.

2. La oferta de la adjudicataria en el “procedimiento a seguir para el transporte de obesos mórbidos” también se estima la más completa y detallada, valorándose que no solo es adecuada por los vehículos y medios auxiliares aportados, sino también por la detallada descripción del procedimiento de activación del servicio y de movilización y transporte de pacientes, descripción no aportada en la solución presentada por la recurrente.

3. En lo relativo al “Protocolo de organización, gestión y actuación frente a las posibles reclamaciones de usuarios”, la puntuación de la oferta de la recurrente es superior, si bien en este apartado la solución mejor valorada es la presentada por otra empresa, a saber, ANDALUZA DE AMBULANCIAS S.L.

4. No se ha establecido una valoración homogénea para los tres apartados del criterio “Organización del servicio”, sino una valoración acorde con su relevancia en el conjunto del mismo, destacando en primer lugar el plan de organización y gestión del servicio, después el procedimiento a seguir para el transporte de obesos mórbidos y por último los protocolos de organización, gestión y actuación frente a posibles reclamaciones de usuarios.

5. Aunque en la valoración de las dos ofertas se utilice el calificativo de “adecuada” para los dos primeros aspectos del criterio, la comisión técnica otorgó una puntuación distinta en base a la idoneidad de las proposiciones



según los medios técnicos aportados, detalle descriptivo y respuesta a todos los requisitos incluidos en el pliego.

Finalmente, las entidades SERVICIOS SOCIOSANITARIOS GENERALES, S.L. y SERVICIOS SOCIOSANITARIOS GENERALES ANDALUCÍA, S.L. han formulado alegaciones al recurso oponiéndose al mismo por las razones que constan en su escrito, donde vienen a concluir que no se ha acreditado error, arbitrariedad o abuso de poder en la valoración de las ofertas, sin que proceda la revisión de las mismas.

SEXTO. Expuestas las alegaciones de las partes, procede el examen de la cuestión controvertida que se circunscribe a determinar si, como afirma la recurrente, se han rebasado los límites de la discrecionalidad técnica al haberse producido un error ostensible y manifiesto en la valoración de las ofertas con arreglo al criterio de adjudicación sujeto a juicio de valor “Organización del servicio”.

Pues bien, ya hemos señalado que, conforme al Anexo VII del PCAP, el criterio de adjudicación controvertido se valora con un máximo de 16 puntos, estableciéndose para el mismo una *“Memoria descriptiva del cumplimiento de los requisitos indicados en el apartado 4 del pliego de prescripciones técnicas, aportando específicamente los documentos indicados en el apartado 7 del mismo pliego”*. En concreto, este último apartado del pliego de prescripciones técnicas (PPT) dispone que tales documentos son:

- 1 Plan de organización y gestión del servicio.
- 2 Procedimiento a seguir para el transporte de obesos mórbidos.
- 3 Protocolo de organización, gestión y actuación frente a posibles reclamaciones de usuarios.

Así pues, el informe técnico sobre valoración de las ofertas con arreglo a los criterios sujetos juicio de valor pondera el criterio “Organización del servicio” atendiendo a aquellos tres aspectos descritos en el PPT y asignando puntuación



a las ofertas, sobre un máximo de 16 puntos, tras la valoración conjunta de esos tres ítems, toda vez que en el PCAP no hay puntuación desglosada para cada uno de ellos. Hasta aquí, la técnica de valoración debe considerarse respetuosa con el citado pliego que, una vez aceptado por los licitadores, constituye “lex inter partes” cuyo contenido debe acatarse por el órgano de contratación y por quienes hayan presentado ofertas en el procedimiento.

Expuesto lo anterior, hemos de analizar ahora si, como afirma AMBULANCIAS TENORIO, el informe técnico incurre en error manifiesto por otorgar menos puntos a su oferta que a la proposición adjudicataria, pese a tener aquella mayor valoración.

Para llegar a dicha aseveración, la recurrente pone el énfasis en los términos utilizados por la comisión técnica a la hora de calificar cada oferta en los tres ítems en que se ha dividido el criterio; así, se observa que en el primer ítem las dos proposiciones son calificadas como adecuadas y en el segundo como muy adecuadas, mientras que en el tercero, la oferta recurrente es valorada como adecuada y la oferta adjudicataria como suficiente, razón esta última que lleva a AMBULANCIAS TENORIO a concluir que, siendo el término “suficiente” inferior a la expresión “adecuada”, se ha cometido error en la puntuación, de modo que su oferta no puede recibir menos puntos (12,5) que la oferta adjudicataria (14).

Ahora bien, olvida la recurrente que tal terminología del informe -muy adecuada, adecuada y suficiente- no está descrita en el PCAP, ni por tanto va asociada a la misma ninguna puntuación concreta. Es por ello que, con independencia de la utilización en el informe técnico de tales calificativos, habrá que acudir a la motivación contenida en el mismo que es, en puridad, el elemento esencial para determinar si las puntuaciones asignadas son correctas y se compadecen con las justificaciones en que las mismas se fundan.

Así las cosas, tratándose del primer ítem del criterio “Plan de organización y



gestión del servicio”, la oferta de la recurrente recibe la siguiente justificación “(...) se valora adecuadamente destacando la aplicación informática propuesta, los informes previstos a facilitar a través de dicha aplicación, el plan ante determinadas contingencias y la reducción de los tiempos de espera en un 10%. Aporta vehículos y medios de actuación antes situaciones extraordinarias. Por el contrario, no aporta respuesta a algunos de los requisitos reflejados en el pliego de prescripciones técnicas”, mientras que la de la adjudicataria aparece motivada del siguiente modo “(...) se valora adecuadamente, al dar respuesta satisfactoria a prácticamente la totalidad de los requisitos establecidos en el pliego de prescripciones técnicas, destacando la aplicación informática propuesta y el espacio compartido para la transferencia de información con la Agencia Sanitaria, y el plan de contingencias propuesto al establecer las actuaciones según contingencia y el tiempo de respuesta. Proponen igualmente mejoras en los tiempos de espera para altas de planta y asistidos”.

Se aprecia, pues, que, pese a calificarse ambas ofertas como “adecuadas”, la motivación de una y otra difiere, evidenciándose que la proposición adjudicataria resulta más completa que la de la recurrente. Es más, en el propio informe se describen los elementos en que la oferta de la recurrente no da respuesta, a saber: el ámbito territorial del servicio, la prescripción del servicio, la recogida del paciente, movilización y atención, el procedimiento de integración con otras plataformas tecnológicas, el uso de red de autovías y el acompañante por paciente a criterio facultativo.

En cuanto al segundo ítem del criterio “Procedimiento a seguir para el transporte de obesos mórbidos”, la motivación de la oferta recurrente es la siguiente: “La solución propuesta se valora muy adecuadamente en relación con los medios técnicos aportados al disponer de 3 vehículos en Sevilla, operativos las 24 horas todos los días, específicamente adaptados para este tipo de traslado, así como a personal técnico específicamente formado para estos transportes, y especificando un tiempo de respuesta de una hora desde la solicitud. Se trata de vehículos A.1 (según se especifica en la información de vehículos según Anexo II), incluyendo una descripción de los elementos disponibles para este fin (camilla 250 kg, dispositivos para la ayuda de manipulación, etc.)” y en el caso de la adjudicataria la motivación es: “La solución propuesta se valora muy adecuadamente tanto por los vehículos y medios



auxiliares aportados como por la descripción del procedimiento de activación y manipulación de este tipo de pacientes. Se dispone de vehículos tipo C adaptados, así como de una ambulancia tipo A2 preparada y equipada para este tipo de traslados, equipadas con kit bariátrico y camillas para carga máxima de 250 ó 300 kg, con elementos de seguridad específicos. Se describe el procedimiento a seguir desde la activación del servicio, incluyendo la presencia del personal necesario y la manipulación necesaria del paciente con los equipos de apoyo necesarios”.

Se aprecia, pues, que las motivaciones no son iguales y que a la luz de las mismas, como señala el informe al recurso, la oferta adjudicataria se estima más completa y detallada, valorándose que no solo es adecuada por los vehículos y medios auxiliares aportados, sino también por la detallada descripción del procedimiento de activación del servicio y de movilización y transporte de pacientes, descripción no aportada en la solución presentada por la recurrente.

Y por último, en lo relativo al tercer ítem, el informe técnico señala para la proposición recurrente que *“se considera adecuada, estableciendo los canales de presentación de quejas y reclamaciones (que no incluye a las verbales), tiempos máximos de 72 horas laborables para la respuesta al usuario y presentación de informes periódicos a la Agencia Sanitaria, si bien el procedimiento no incluye la coordinación con la Agencia Sanitaria para la comunicación desde el registro de las quejas o reclamaciones, ni para la resolución de las mismas”*, y para la proposición adjudicataria que *“(…) se considera suficiente, destacando el acuse de recibo al reclamante en 8 horas y las encuestas trimestrales planteadas para valorar la efectividad de la tramitación. Sin embargo, el procedimiento propuesto no especifica los canales (oficiales o no) a disposición para la presentación de insatisfacciones, no incluye el tratamiento de las insatisfacciones verbales, plantea un tiempo de respuesta muy superior a otras propuestas y no determina el procedimiento a llevar a cabo con la Agencia Sanitaria Bajo Guadalquivir en materia de coordinación y comunicación de las reclamaciones registradas”*.

Se observa, pues, que en este ítem la oferta recurrente sí es más completa que la de la adjudicataria, pero tal circunstancia por sí sola no tiene que determinar que haya habido un error en la puntuación de las ofertas porque, como hemos



señalado, la proposición adjudicataria resulta más completa y detallada que la de la recurrente en los dos primeros ítems del criterio, lo que perfectamente puede justificar una diferencia en puntos entre ambas de 1,50.

Asimismo, no puede olvidarse que la ponderación de las ofertas sobre el máximo de 16 puntos asignados al criterio supone una valoración conjunta y global de cada propuesta técnica con arreglo a los diferentes ítems del criterio, toda vez que el PCAP no prevé el desglose de puntos entre tales ítems. Así las cosas, cabe concluir que es la motivación que aparece en el informe técnico y que hemos reproducido en este fundamento de derecho la que debe regir en las puntuaciones de las ofertas, estimándose la misma adecuada y suficiente, y sin que de ella quepa deducir la existencia de error a la hora de puntuar las proposiciones en el criterio “Organización del servicio”, puesto que tal motivación en su conjunto permite llegar a la conclusión de que es más completa la proposición de la adjudicataria.

En este punto, hemos de concluir que la doctrina de la discrecionalidad técnica de que gozan los órganos evaluadores, cuando emiten su criterio o juicio de valor en la ponderación de las ofertas, no se ha visto quebrantada por la existencia de error patente y manifiesto. Por tanto, como declara la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de diciembre de 2014 (Recurso 3157/2013), la solvencia técnica y neutralidad que caracteriza a los órganos calificadores impone respetar su dictamen mientras no conste de manera inequívoca y patente que incurre en error técnico.

Asimismo, es abundante la doctrina de este Tribunal a propósito de la discrecionalidad técnica de los órganos evaluadores. Entre las más recientes, procede citar la Resolución 54/2018, de 23 de febrero, que alude a su vez a la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de septiembre de 2009 (RJ 2010\324), conforme a la cual *«la discrecionalidad técnica parte de una presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa, apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la*



calificación. De modo que dicha presunción “iuris tantum” solo puede desvirtuarse si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación del criterio adoptado, bien por fundarse en patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega”.

Con base en cuanto se ha argumentado, hemos de desestimar el recurso interpuesto al no haberse desvirtuado la presunción *iuris tantum* de certeza y razonabilidad de que goza el informe técnico que ha servido de base a la resolución de adjudicación impugnada, siendo las puntuaciones de las ofertas en el criterio de adjudicación examinado coherentes con la motivación esgrimida en el informe, sin que resulte acreditado el error alegado en el recurso.

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

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad AMBULANCIAS TENORIO E HIJOS, S.L.U. contra la resolución de la Dirección Gerencia de la Agencia Pública Empresarial Sanitaria Bajo Guadalquivir, de 11 de enero de 2018, por la que se adjudica el contrato denominado “Servicio de transporte sanitario para los Hospitales de Alta Resolución dependientes de la Agencia Pública Empresarial Sanitaria Bajo Guadalquivir” promovida por la citada Agencia Pública Empresarial (Expte. 2017/PA-28-12345).

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 47.4 del TRLCSP, el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento.



TERCERO. Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 47.5 del TRLCSP.

CUARTO. Notificar la presente resolución a los interesados en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, 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 letra K) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

