



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

**RE 001/2014**

**Acuerdo 04/2014, de 22 de enero de 2014, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, por el que se resuelve el recurso especial, interpuesto por CENTRAL MENSAJEROS LOGÍSTICA 2008, S.L. contra el acuerdo de adjudicación del contrato denominado «Servicio de transporte entre centros sanitarios del Sector III del Servicio Aragonés de Salud», promovido por el Servicio Aragonés de Salud-Gerencia del Sector Zaragoza III, Hospital Clínico Universitario “Lozano Blesa” de Zaragoza.**

### **I. ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 7 de septiembre de 2013 se publicó, en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), el anuncio de licitación, relativo al procedimiento denominado «Servicio de transporte entre centros sanitarios del Sector III del Servicio Aragonés de Salud», convocado por la Gerencia del Sector Zaragoza III, Hospital Clínico Universitario “Lozano Blesa” de Zaragoza (en adelante el Hospital), contrato de servicios tramitado mediante tramitación anticipada, procedimiento abierto, con varios criterios de adjudicación y sujeto a regulación armonizada, con un valor estimado para los dos lotes en que se divide la licitación de 278 512,78 euros, IVA excluido.

En el anuncio se señala, que el plazo de presentación de proposiciones finaliza a las 14 horas del día 15 de octubre de 2013.



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

**SEGUNDO.-** El 18 de octubre de 2013 tuvo entrada, en el registro del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, el recurso especial en materia de contratación interpuesto por TRADELEO, S.L. (en adelante TRADELEO), contra el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante PCAP) y el Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante PPT), aprobados para regir la adjudicación y ejecución del citado contrato.

Mediante el Acuerdo 64/2013, de 6 de noviembre, de este Tribunal, se resolvió el recurso especial interpuesto y se estimó parcialmente, dejando sin efecto, para el Lote nº 1, el criterio de valoración identificado como nº 3 del Anexo VI del PCAP. El recurso fue desestimado en el resto de pretensiones.

**TERCERO.-** Al procedimiento de licitación, no anulado por la estimación parcial del recurso, presentaron oferta las siguientes empresas:

- BOYACA LOCAL, S.L.
- CENTRAL DE MENSAJEROS LOGÍSTICA 2008, S.L.
- TRADELEO, S.L.

Tal y como consta en el expediente, y a la vista de un informe emitido por el Jefe de Servicio de Suministros de Atención Primaria, la Mesa de contratación, en sesión no pública celebrada el 15 de noviembre de 2013, acordó la exclusión de TRADELEO del Lote nº 1 de la licitación, por haber incluido en el sobre de la oferta técnica (Sobre nº 2) la referencia a un dato que debe ser objeto de valoración posterior, de acuerdo con los criterios de valoración establecidos en el Anexo VII del PCAP, y de conformidad con la cláusula 2.2.4.2 del mismo. Dicho acuerdo de



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

exclusión se notificó al licitador el 21 de noviembre de 2013, con carácter previo a la celebración del acto de apertura de los Sobres nº 3.

**CUARTO.-** Si bien la celebración del acto de apertura pública de las proposiciones (Sobre nº 3) estaba prevista para el día 15 de noviembre de 2013, consta en el expediente que dicho acto se retrasó al día 22 de noviembre de 2013. El aplazamiento se publicó en el perfil de contratante, y se comunicó de manera individualizada a las tres empresas licitadoras mediante correo electrónico, quedando acreditada su recepción.

En sesión pública celebrada el 22 de noviembre de 2013 se dio lectura a la puntuación obtenida por los licitadores admitidos en el apartado *«criterios subjetivos sujetos a evaluación previa»*; se informó a los asistentes de la exclusión de TRADELEO para el Lote nº 1 y se procedió, seguidamente, a la apertura de los Sobres nº 3, *«oferta económica y propuesta sujeta a evaluación posterior»*. Todas estas circunstancias se acreditan en el acta correspondiente.

La puntuación final obtenida por la propuesta como adjudicataria, BOYACA LOCAL, S.L. (en adelante BOYACA) fue de 42,4 puntos; frente a los 42 puntos de la actual recurrente, CENTRAL MENSAJEROS LOGÍSTICA 2008, S.L. (en adelante TIPSA).

**QUINTO.-** El 28 de noviembre de 2013 tuvo entrada, en el registro del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, un nuevo recurso especial en materia de contratación interpuesto por TRADELEO, *«contra el acto de apertura de proposiciones y su exclusión de la licitación del lote 1»* del contrato denominado *«Servicio de transporte entre centros sanitarios del Sector III del Servicio Aragonés de Salud»*.



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

Mediante el Acuerdo 74/2013, de 13 de diciembre, de este Tribunal, se resolvió el recurso especial interpuesto, se inadmitió respecto a la primera pretensión por tratarse de un acto no susceptible de impugnación, siendo desestimado respecto a su exclusión de la licitación.

**SEXTO.-** Mediante Resolución de 17 de diciembre de 2013, publicada en el perfil de contratante con la misma fecha, se adjudica el contrato a BOYACA por un importe de 247 200 €, IVA excluido, para los dos Lotes de la licitación.

**SÉPTIMO.-** El 3 de enero de 2014 tuvo entrada, en el registro del Hospital, el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. Eloy Lázaro Chicharro, en representación de TIPSA, «*contra la resolución de anuncio de adjudicación*» del contrato denominado «Servicio de transporte entre centros sanitarios del Sector III del Servicio Aragonés de Salud».

La recurrente, anunció previamente, el 3 de enero de 2014, al Hospital, la interposición de dicho recurso, conforme a lo preceptuado en el artículo 44.1 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).

**OCTAVO.-** El recurso alega, y fundamenta a los efectos de esta resolución, lo siguiente:

- a) Expone que la mayor puntuación obtenida por BOYACA deriva de la puntuación asignada en el criterio «*Mejoras sin coste*» (5 puntos frente a los 2 asignados a su propuesta), ya que en los criterios «*Adecuación de Memoria*» y «*Seguimiento de*



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

*trazabilidad» ambas han obtenido idéntica puntuación, 5 puntos en cada caso. Afirma que este Tribunal, en su Acuerdo 64/2013, estableció que «la Mesa de contratación debería justificar, medir y ponderar la puntuación asignada a las mejoras en la motivación del informe que sirva de base a la propuesta de adjudicación, pudiendo en caso contrario ser recurrida dicha adjudicación si no se atiende a los criterios expuestos». Y entiende que la Mesa de contratación no ha justificado, medido y ponderado la puntuación asignada de manera suficiente.*

- b) Alega que las mejoras ofertadas por BOYACA, que detalla, no deberían haber sido consideradas como tales, por lo que no deberían haber sido puntuadas, y menos aún resultar un elemento determinante para la adjudicación. Considera que las mejoras ofertadas por su parte son más reales y debieron haber sido objeto de mayor puntuación.

Por todo lo alegado solicita se acuerde la nulidad del anuncio de adjudicación realizado, se revise la puntuación otorgada en el subapartado de mejoras y servicios a coste cero, y en consecuencia se declare la adjudicación del contrato a su favor.

**NOVENO.-** El Tribunal solicita al Hospital, el 7 de enero de 2014, la remisión del expediente de contratación generado desde la resolución del recurso 88/2013, y del informe al que hace referencia el artículo 46.3 TRLCSP. El Hospital presenta la documentación requerida el 9 de enero de 2014.

El Tribunal, a fin de evacuar el trámite de alegaciones, notificó con fecha 13 de enero de 2014, la interposición del recurso al resto de



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

interesados, de conformidad con lo establecido en el artículo 46.3 TRLCSP.

**DÉCIMO.-** El 17 de enero de 2014, D. Delfín Tascón Ríos, en representación de TRADELEO, presenta ante este Tribunal, escrito en el que alega, en síntesis, que las mejoras ofertadas por ambos licitadores para el Lote 1, con origen en la que a su juicio es una insuficiente concreción de los Pliegos, no son lo suficientemente precisas como para poder ser valoradas sin incurrir en posible arbitrariedad, por los motivos que en cada caso señala. Cuestión distinta es que se hubiera justificado la incidencia económica real de las mejoras en el contrato, como se ha hecho para el Lote 2, aunque de forma equivocada, a su entender. Considera que si se anula el criterio relativo a las mejoras, al haberse ya anulado por el TACPA el criterio nº 3, el peso específico de ambos determinaría la necesidad de anular el proceso de licitación.

## II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Se acredita en el expediente la legitimación de CENTRAL MENSAJEROS LOGÍSTICA 2008, S.L, para interponer recurso especial y su representación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 TRLCSP.

El recurso se interpone contra la adjudicación de un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 40 TRLCSP y se plantea en tiempo y forma.



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

Sin embargo, existe un límite a la competencia respecto de la pretensión planteada por la recurrente, que pide que este Tribunal declare la adjudicación del contrato a su favor. Como ya mantiene este Tribunal en su doctrina (por todos, Acuerdo 42/2012, de 27 de septiembre), su función es revisora de los actos recurridos, en orden a determinar si se ha producido un vicio de nulidad o anulabilidad, conforme a lo que establece para el conjunto de los recursos administrativos el artículo 107.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), y el artículo 47.2 «*in fine*» del TRLCSP respecto de este Tribunal, de modo que de existir tales vicios se ha de proceder a anular el acto o actos, ordenando se retrotraigan las actuaciones al momento anterior al que el vicio se produjo, pero sin que el Tribunal pueda sustituir la competencia de los órganos intervinientes en el proceso de contratación, en este caso del órgano de contratación, único al que corresponde dictar el acto de adjudicación, so pena de incurrir en incompetencia material, sancionada con nulidad radical (artículo 62.1.b) de la LRJPAC).

Cuestión distinta, ex artículo 47.2 segundo inciso TRLCSP, es que, si como consecuencia del contenido del Acuerdo del Tribunal, fuera preciso que el órgano de contratación acordase la adjudicación del contrato a otro licitador, deberá éste requerir al propuesto como adjudicatario, concediéndole un plazo de diez días hábiles para que cumplimente lo previsto en el artículo 151.2 TRLCSP.

Por ello se debe inadmitir dicha pretensión, por carecer de competencia para resolverla, sin perjuicio de la competencia de este Tribunal para conocer de las demás formuladas.



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

**SEGUNDO.-** La única cuestión de fondo planteada en el recurso admitido es la adecuación de la valoración de las mejoras ofertadas por los licitadores admitidos en el Lote 1.

La resolución del recurso requiere, en consecuencia, examinar si la actuación del órgano y la Mesa de contratación se ajustaron al régimen jurídico de la contratación del sector público (TRLCSP y normativa de desarrollo), y, en especial, al PCAP y al PPT, que constituyen la ley de contrato, como viene afirmando, reiteradamente, nuestra jurisprudencia.

En este sentido, respecto al criterio controvertido, el Anexo VI del PCAP, establece:

4	<i>CRITERIO: Mejoras sobre los requerimientos relacionados en el pliego de prescripciones técnicas, en especial servicios a coste 0 y relacionados con el objeto del contrato</i>  <i>DOCUMENTACION: Reseña de los servicios (horas anuales sin cargo, servicios periódicos gratuitos, etc.) en la Memoria Técnica</i>	<i>Hasta 5 puntos</i>
---	--	-----------------------

Conviene recordar 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 racional y razonable. Por lo demás, este mismo criterio es igualmente defendido por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en el que se advierte que cuando se tratan cuestiones que evalúan criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos (Resolución 176/2011, de 29 de junio). En definitiva, corresponde a este





## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

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 (Acuerdo 23/2012).

**TERCERO.-** La recurrente plantea el recurso especial frente a la valoración del apartado correspondiente a las mejoras, en el que ofertó 25 horas anuales y 25 entregas y recogidas (unos 30 envíos), siendo valoradas con 2 puntos; y BOYACA ofertó hasta 6 envíos mensuales de mensajería con límite geográfico peninsular y 50 horas anuales sin cargo de mocerío, así como servicios mensuales (48 anuales) sin cargo, por errores del personal del Sector III, asignándole 5 puntos.

Así, respecto de la primera mejora ofertada por BOYACA «servicio de mensajería urgente, fuera de la provincia de Zaragoza, ofreciendo un máximo de seis envíos mensuales a cualquier destino peninsular» la recurrente mantiene que al ser el objeto del contrato la realización de transportes dentro de la provincia de Zaragoza, dichos servicios ofertados como mejora nunca se van a prestar.

En el informe de la Directora de Gestión de 9 de enero de 2014, emitido al recurso especial, se manifiesta que, en contra de la apreciación subjetiva del recurrente, una mejora que permite el envío de sobres y pequeña paquetería, con carácter de urgencia, a otros puntos de la geografía española, incluyendo las provincias de Huesca y Teruel, en las que se hayan otros centros sanitarios del SALUD, resulta muy ventajosa, ya que el Sector III mantiene relaciones con otros centros, tanto de Aragón, como del resto de la geografía española, tratándose de



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

servicios que el SALUD podrá llevar a cabo sin cargo, a cuenta del contrato.

Por lo que se refiere a la segunda mejora ofertada por BOYACA, «50 horas anuales de mocerío sin cargo», la recurrente mantiene que no se trata de una mejora, sino del objeto del contrato, por lo que no se debería haber puntuado, ya que es obligación del contratista entregar la mercancía transportada en su lugar de destino.

En el informe de la Directora de Gestión se aclara que, en el Lote 1 el transportista no está obligado a que le acompañe una persona (hay que indicar que el servicio de mocerío sí que está incluido en el Lote 2), siendo obligación de la empresa adjudicataria la de entregar la mercancía en el centro de destino, y allí, es personal del propio centro el que la recoge y la traslada a la unidad asistencial o administrativa específica. Y evidentemente resulta una mejora que el transportista no sólo la entregue en el centro de destino, sino que ayude a su colocación en la ubicación correspondiente, cuando lo que se traslade sea mobiliario, otro inmovilizado o mercancía voluminosa, siendo una prestación que ayuda y complementa el transporte.

Se señala también en este punto que al ser la propuesta escueta en este apartado, se solicitaron las oportunas aclaraciones sobre su alcance a BOYACA, en los términos previstos en el artículo 9 de la Ley 3/2011, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón, que constan en el expediente.

Por último, en relación a la tercera mejora ofertada por BOYACA «cuatro servicios mensuales directos sin cargo por errores del factor humano del transportista o del personal del Sector III» la recurrente no



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

entiende a qué errores puede referirse para que se trate de transportes ajenos al objeto del contrato, susceptibles de ser valorados como mejoras.

En el informe de la Directora de Gestión se explica de manera suficiente que en servicios complejos como el que es objeto del contrato, donde se realiza transporte entre 38 centros sanitarios y un Hospital con periodicidad diaria, es fácil que se produzcan errores y que paquetes que deberían llegar a un centro se envíen a otro por errores en la identificación, clasificación, etc., por lo que se ofrece de manera gratuita la restitución del servicio erróneamente prestado, bien sea a causa del contratista o del contratante.

Se especifica asimismo que la empresa BOYACA ofertó otras tres mejoras adicionales a las valoradas, mejoras que no fueron objeto de valoración al considerar que no se podían incluir entre las delimitadas en el PPT.

Respecto a las mejoras ofertadas por la recurrente, cuya valoración se cuestiona por ésta, se indica en el informe al recurso que también fueron requeridas sobre las mismas las oportunas aclaraciones. Tanto en la oferta como en las aclaraciones se indicó que los servicios sin cargo quedaban limitados a 25 horas anuales y 25 entregas (o recogidas), siendo inexacta la alegación de que se ofertaron *«la totalidad de los servicios esporádicos que hubiesen de prestarse y que estuvieran relacionados con el objeto del contrato»*.

A la vista de las alegaciones de TIPSA, del informe del Hospital al recurso, y de los criterios que el Tribunal ha sentado en el fundamento SEGUNDO sobre la función que debe desarrollar, es necesario señalar que queda



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

suficientemente acreditado que en el procedimiento se han seguido los trámites procedimentales exigidos por la normativa aplicable y se han aplicado adecuadamente los principios que rigen la contratación pública, en particular el de libre concurrencia e igualdad de trato.

En consecuencia, no resultan admisibles las alegaciones realizadas por la recurrente, en el sentido de que su oferta debió valorarse con una mayor puntuación en el criterio de mejoras, disminuyendo la valoración de la oferta de la propuesta como adjudicataria, pues admitir lo contrario supondría la quiebra del principio de igualdad de trato; entendiéndose por este Tribunal que la Mesa y el órgano de contratación han justificado, medido y ponderado la puntuación asignada de manera suficiente, considerando correctamente motivada la propuesta de adjudicación.

Por las consideraciones expuestas procede desestimar el recurso.

En su virtud, previa deliberación, por mayoría, y con el voto particular que formula el Presidente D. José María Gimeno Feliu, incorporado al final del cuerpo de este Acuerdo, y al amparo de lo establecido en el artículo 41 TRLCSP, y los artículos 2, 17 y siguientes de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón:

### III. ACUERDA

**PRIMERO.-** Desestimar el recurso especial, presentado D. Eloy Lázaro Chicharro, en representación de CENTRAL DE MENSAJEROS LOGÍSTICA



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

2008, S.L, frente a la adjudicación del contrato «Servicio de transporte entre centros sanitarios del Sector III del Servicio Aragonés de Salud», promovido por Servicio Aragonés de Salud-Gerencia del Sector Zaragoza III, Hospital Clínico Universitario “Lozano Blesa” de Zaragoza.

**SEGUNDO.-** Levantar la suspensión automática derivada del artículo 45 TRLCSP, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 47.4 TRLCSP, respecto de la adjudicación del Lote 1.

**TERCERO.-** Notificar este Acuerdo a todos los interesados en este procedimiento, y acordar su publicación en la sede electrónica del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón.

**CUARTO.-** Significar que, contra este Acuerdo, ejecutivo en sus propios términos, solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo (artículo 44.1 Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, LJ), en el plazo de dos meses, a contar desde la notificación del mismo, ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Aragón (artículo 10 k) LJ), todo ello de conformidad con el artículo 49 TRLCSP.

**Voto particular que formula el Presidente del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón don José María Gimeno Feliu respecto del Acuerdo 4/2014, de 22 de enero de 2014, dictado en el recurso especial número 1/2014, interpuesto por CENTRAL MENSAJEROS LOGÍSTICA 2008, S.L.**

Con el máximo respeto al criterio mayoritario de mis compañeros en la adopción de este Acuerdo, debo manifestar mi parecer discrepante, por entender que los motivos del recurso debían haber sido estimados por cuanto la valoración de las mejoras, a mi juicio, ha sido incorrecta y se desvirtúa la regla de la adjudicación a la oferta económicamente



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

más ventajosa. Este voto particular se justifica en los siguientes argumentos jurídicos.

**Primero.-** Como ya se dijo por este Tribunal administrativo en el Acuerdo 64/2013, de 6 noviembre, por el que se analizaban los pliegos de esta licitación, recurrida ahora en el acto de adjudicación, la finalidad de los criterios de adjudicación es determinar qué oferta satisface mejor las necesidades de la entidad adjudicadora: *«La función de los criterios de adjudicación es, por tanto, evaluar la calidad intrínseca de las ofertas, lo cual supone —dato de especial relevancia— que deben tener relación directa con el objeto del contrato (sin que deban ser en todo caso reconducibles a criterios matemáticos, como recordara la STJUE de 17 de diciembre de 2002, Asunto Concordia Bus Finland y la STJUE de 24 de noviembre de 2005, Asunto ti. EAC srl.). Obviamente, los criterios que se fijan deben ser concordantes con la finalidad que se persigue con el contrato, sin que puedan incurrir en discriminación, respetando claro, los principios comunitarios. Y deberán, además, ser adecuados a las capacidades técnicas del poder adjudicador, pues la ausencia de ésta convierte al criterio en ilegal, como advierte la STJCE de 4 de diciembre de 2003 (EVN y Wienstrom), lo que se justifica en el efectivo respeto al principio básico de igualdad de trato de todos los licitadores. Criterios que sirven para clasificar las ofertas y que, como indica el artículo 152.2 TRLCSP, en tanto no superen un mínimo de puntuación posibilitan su exclusión».*

Interesa destacar la doctrina fijada por la STJUE de 19 de septiembre de 2013 (Comisión contra Reino de España), aplicable con carácter general al supuesto que nos ocupa:

*«66 El principio de igualdad de trato entre licitadores, que no es más que una expresión específica del principio de igualdad de trato (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de octubre de 2005, Parking Brixen, C-458/03, Rec. p. I-8585, apartados 46 y 48, y la jurisprudencia allí citada; sentencia del Tribunal General de 12 de marzo de 2008, EuropeanService Network/Comisión, T-332/03, no publicada en la Recopilación, apartado 72) y que pretende favorecer el desarrollo de una competencia sana y efectiva entre las empresas que participan en una licitación, impone que todos los licitadores dispongan de las mismas oportunidades al formular los términos de sus ofertas e implica, por tanto, que éstas estén sometidas a las mismas condiciones para todos los competidores (sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de abril de 2004, Comisión/CAS Succhi di Frutta, C-496/99 P, Rec. p. I-3801, apartado 110). De este modo, la entidad*



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

adjudicadora está obligada a respetar, en cada fase del procedimiento de licitación, el principio de igualdad de trato de los licitadores (sentencia del Tribunal General de 17 de diciembre de 1998, *Embassy Limousines & Services/Parlamento*, T-203/96, Rec. p. II-4239, apartado 85), y éstos deben encontrarse en igualdad de condiciones tanto en el momento en que preparan sus ofertas como en el momento en que éstas se someten a la evaluación de la entidad adjudicadora (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Justicia de 16 de diciembre de 2008, *Michaniki*, C-213/07, Rec. p. I-9999, apartado 45, y de 17 de febrero de 2011, *Comisión/Chipre*, C-251/09, no publicada en la Recopilación, apartado 39, y la jurisprudencia allí citada).

67 Por otra parte, el principio de igualdad de trato implica, en particular, una obligación de transparencia para permitir a la entidad adjudicadora garantizar su respeto (véanse las sentencias *Lombardini y Mantovani*, citada en el apartado 64 supra, apartado 38, y *Comisión/Chipre*, citada en el apartado 66 supra, apartado 38, y la jurisprudencia allí citada). El principio de transparencia, que constituye el corolario del principio de igualdad de trato, tiene esencialmente por objeto garantizar que no exista riesgo de favoritismo y arbitrariedad por parte de la entidad adjudicadora (sentencias *Comisión/CAS Succhi di Frutta*, citada en el apartado 66 supra, apartado 111) y controlar la imparcialidad de los procedimientos de adjudicación (véase la sentencia *Parking Brixen*, citada en el apartado 66 supra, apartado 49, y la jurisprudencia allí citada). Implica que todas las condiciones y modalidades del procedimiento de licitación estén formuladas de forma clara, precisa e inequívoca en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones, con el fin de que, por una parte, todos los licitadores razonablemente informados y normalmente diligentes puedan comprender su alcance exacto e interpretarlos de la misma forma y, por otra parte, la entidad adjudicadora pueda comprobar que efectivamente las ofertas presentadas por los licitadores responden a los criterios aplicables al contrato de que se trata (sentencia *Comisión/CAS Succhi di Frutta*, citada en el apartado 66 supra, apartado 111). Por último, los principios de igualdad de trato y de transparencia constituyen la base de las Directivas referentes a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos. En el deber que incumbe a las entidades adjudicadoras de garantizar la observancia de dichos principios reside la propia esencia de estas





## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

*Directivas (véase la sentencia Michaniki, citada en el apartado 66 supra, apartado 45, y la jurisprudencia allí citada)».*

Como se indicaba en nuestro Acuerdo 64/2013, «los criterios deben ser suficientemente transparentes tanto en su finalidad y vinculación con el objeto del contrato, como con la fórmula de puntuación, que debe ser previamente conocida por los licitadores. Esto supone que no es suficiente la simple determinación de la puntuación a otorgar a un criterio. Es necesario que los distintos coeficientes de ponderación y subcriterios relativos a los criterios de adjudicación se establezcan en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación de forma clara e indubitada, como bien advirtiera la STJUE 24 enero 2008 (Lianakis). De lo contrario, queda en entredicho el principio de transparencia en relación al principio de igualdad de trato, debiendo justificar su decisión sobre la base de criterios objetivos».

**Segundo.-** Como se señalaba en el antecitado Acuerdo en relación al criterio de mejoras del pliego, «la introducción de mejoras —ex artículo 147 TRLCSP (y 67 RLCAP)— debe permitir, sin alterar el objeto del contrato, favorecer la adjudicación a la oferta económicamente más ventajosa, garantizando en todo caso la igualdad de trato. Exige, por tanto, una adecuada motivación y previa delimitación de las mejoras a tener en cuenta y su forma de valoración en los Pliegos, que deberá garantizar que no se altere la ponderación de los otros criterios de adjudicación. Y como bien indica el Acuerdo del TACPA número 8/2012, por mejora hay que entender todo aquello que perfecciona la prestación del contrato sin que venga exigido o determinado en las prescripciones que definen el objeto del mismo. Es imprescindible, en consecuencia, su vinculación al objeto de la prestación (objetividad) y la justificación de en qué mejora, porqué lo mejora, y con arreglo a qué criterios se valoran tales circunstancias.

La configuración en el PCAP de las mejoras controvertidas cumple inicialmente con las exigencias expuestas, pues se señala que se valorarán las mejoras sobre los requerimientos del PPT relacionadas con el objeto del contrato, y se identifican, a modo de ejemplo, posibles propuestas (horas anuales sin cargo, servicios periódicos gratuitos etc.). No obstante, hay que señalar que la Mesa de contratación deberá justificar, medir y ponderar la puntuación asignada a las mismas en la motivación del informe que sirva de base a la propuesta de adjudicación. Y, en caso contrario, la adjudicación podrá ser recurrida, si no se atiende a los criterios que se acaban de exponer».





## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

**Tercero.**-De lo anteriormente expuesto, a juicio de quien suscribe, la valoración de las mejoras no cumple con estas exigencias y, por ello, debería prosperar la pretensión de anulación solicitada por el recurrente. Son varios los motivos que justifican esta opinión. En primer lugar, que la doctrina fijada en torno a las mejoras obliga a respetar la necesaria vinculación con el objeto del contrato —*«Es imprescindible, en consecuencia, su vinculación al objeto de la prestación (objetividad) y la justificación de en qué mejora, por qué lo mejora, y con arreglo a qué criterios se valoran tales circunstancias»*—. El objeto del contrato es *«Servicio de transporte entre centros sanitarios del Sector III del Servicio Aragonés de Salud », es decir, el servicio se limita a un concreto ámbito geográfico, sin que se prevea ningún tipo de excepción.*

Por ello, no se puede valorar como mejora una prestación ajena al objeto, por mucho que, objetivamente —como argumenta el Informe del órgano gestor al recurso— pueda suponer una ventaja económica. El respeto al principio de igualdad de trato y de transparencia, en su concreta implicación, son un límite insoslayable a tal opción, por cuanto impide una adecuada comparación de ofertas, y, por ello, esta «mejora» no debe ser valorada. Como ya advirtiera el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la Sentencia de 22 de abril de 2010, *«mediante la clara redacción de los términos del anuncio, debe ofrecerse objetivamente a todo posible licitador, normalmente informado y experimentado y razonablemente diligente, la oportunidad de hacerse una idea concreta de las obras que deben realizarse, así como de su localización, y de formular consecuentemente su oferta. Ofertar una mejora que va más allá de la limitación del objeto quiebra las reglas de igualdad en la presentación de ofertas»*.

Por todo lo antedicho, se debería haber estimado este motivo de recurso y anular la valoración de la mejora consistente en *«hasta 6 envíos mensuales de mensajería con límite geográfico peninsular»*.

El segundo de los motivos de discrepancia obedece a la necesidad de que existan criterios objetivos que permitan cuantificar proporcionalmente la ventaja que una mejora comporta, siempre desde la perspectiva de que se preserve la necesidad de que sea compatible con el principio de oferta económicamente más ventajosa. Permitir que la discrecionalidad técnica habilite en la práctica la libertad de asignación de la puntuación, sin una mínima motivación de las razones de tal valoración, quiebra el principio de transparencia y de igualdad de trato. Y, en la medida en que se asigne una puntuación «desproporcionada» a esa mejora se podría incumplir con la exigencia



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

de eficiencia exigible en la adjudicación de contratos públicos. Nada en la normativa vigente habilita, en mi opinión, al tratamiento de las mejoras, en este aspecto, de forma distinta en función de que sea un contrato de obras o de servicios, como es el caso. Por ello, creo que debía aceptarse también este motivo de recurso, retrotrayendo las actuaciones para que en el preceptivo informe técnico se motive de forma adecuada la asignación que se propone por este criterio.

En definitiva, a juicio de quien suscribe este voto particular, la valoración del criterio «mejoras» realizado por el órgano gestor no cumple con las exigencias referentes a este criterio, e incumple la doctrina que para el mismo ya se fijó en el Acuerdo 64/2013. Esa es la argumentación de la recurrente y, por ello, se debería haber estimado el recurso ordenando la retroacción para una nueva valoración conforme a estas reglas.

Y este es mi parecer, que emito con pleno respeto a mis compañeros y a su acuerdo.