



Govern de les Illes Balears

Conselleria d'Hisenda
i Administracions Públiques
Junta Consultiva
de Contractació Administrativa

Exp. Junta Consultiva: RES 30/2014

Resolució del recurs especial en matèria de contractació

Exp. d'origen: contracte de gestió del servei públic de transport sanitari terrestre urgent per a l'illa de Mallorca

SSCC CA 01/11 BIS

SSCC PI 278/13

Servei de Salut de les Illes Balears

Recurrent: Servei de Transport Sanitari Terrestre Urgent de Mallorca Núm. 1, UTE

Acord de la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de 22 de desembre de 2015 pel qual es resol el recurs especial en matèria de contractació interposat per Servei de Transport Sanitari Terrestre Urgent de Mallorca Núm. 1, UTE, contra la Resolució del director general del Servei de Salut de les Illes Balears per la qual s'interpreta la clàusula 2.30 del plec de prescripcions tècniques del contracte de gestió del servei públic de transport sanitari terrestre urgent per a l'illa de Mallorca

Fets

1. El 20 de maig de 2011, el director general del Servei de Salut de les Illes Balears i la representant de Servei de Transport Sanitari Terrestre Urgent de Mallorca Núm. 1, UTE, varen signar el contracte de gestió del servei públic de transport sanitari terrestre urgent per a l'illa de Mallorca.
2. L'1 d'octubre de 2013, la representant de Servei de Transport Sanitari Terrestre Urgent de Mallorca Núm. 1, UTE, va trametre a la Gerència del Servei d'Atenció Mèdica Urgent 061 (en endavant, SAMU 061), en resposta a una sol·licitud verbal, un escrit en el qual informava de les inversions que havia efectuat des de l'inici de l'execució del contracte a compte de l'import anual que havia ofert en concepte de renovació tecnològica, en compliment de la clàusula 2.30 del plec de prescripcions tècniques del contracte de gestió del servei públic de transport sanitari terrestre urgent per a l'illa de Mallorca, que permet als licitadors oferir un import que es destinarà a la renovació tecnològica dels equips embarcats en els vehicles, per cada anualitat del contracte.



3. El 7 d'octubre de 2013, el director de Gestió del SAMU 061 va trametre un escrit a Servei de Transport Sanitari Terrestre Urgent de Mallorca Núm. 1, UTE, en el qual manifestava que no es podien acceptar com a inversions en renovació tecnològica incloses en la clàusula 2.30 del plec de prescripcions tècniques les inversions a què feia referència en l'escrit d'1 d'octubre, atès que, entre altres raons, l'Administració no les havia sol·licitades, no suposaven cap renovació i tampoc no milloraven la prestació del servei objecte del contracte.
4. El 14 de novembre de 2013, el director de Gestió del SAMU 061 va sol·licitar a Servei de Transport Sanitari Terrestre Urgent de Mallorca Núm. 1, UTE, que, abans del 31 de gener de 2014, incorporàs a les UVI mòbils set monitors desfibril·ladors i set unitats Quality-CPR, les característiques tècniques dels quals adjuntava, amb càrrec a l'import anual destinat a renovació tecnològica d'acord amb la seva oferta.
5. El 19 de novembre de 2013, la tècnica de la Subdirecció d'Infraestructures i Serveis Generals del Servei de Salut de les Illes Balears, amb el vistiplau del subdirector, va emetre un informe en què proposava que es tramitàs un procediment d'interpretació de la clàusula 2.30 del plec de prescripcions tècniques que regeixen el contracte, en els termes següents:
 - Se considera “renovación tecnológica” la sustitución de equipos asistenciales embarcados en los vehículos utilizados para la prestación del servicio objeto del contrato, que se encuentren en situación de obsolescencia técnica o por transcurso del tiempo.
 - La sustitución de los equipos embarcados se llevará a cabo solo por indicación de la Administración.
 - El importe destinado a “renovación tecnológica” se aplicará única y exclusivamente a aquellas inversiones que la Administración determine.
6. El 5 de desembre de 2013, la representant de Servei de Transport Sanitari Terrestre Urgent de Mallorca Núm. 1, UTE, va presentar un escrit d'al·legacions en el qual manifestava la seva disconformitat amb el contingut de l'escrit del director de Gestió del SAMU 061 de 7 d'octubre i afirmava que la seva empresa té llibertat per definir i executar les inversions que va proposar en la seva oferta en concepte de renovació tecnològica dels equips, atès que la clàusula 2.30 del plec de prescripcions tècniques no defineix el concepte de renovació tecnològica, no preveu un procediment específic amb intervenció de l'Administració per determinar i prioritzar les actuacions de renovació tecnològica, i tampoc no estableix cap pauta per al contractista a l'hora d'executar les inversions en



matèria de renovació tecnològica. A més, va afirmar que les inversions que havia efectuat s'adequaven a la seva oferta.

7. El 12 de febrer de 2014, el director general del Servei de Salut de les Illes Balears va dictar la Resolució per la qual s'inicia el procediment d'interpretació de la clàusula 2.30 del plec de prescripcions tècniques del contracte relativa al concepte de *renovació tecnològica*. Aquesta Resolució es va notificar a Servei de Transport Sanitari Terrestre Urgent de Mallorca Núm. 1, UTE, el 18 de febrer, amb la indicació que disposava d'un termini de quinze dies hàbils per formular les al·legacions i presentar els documents que consideràs oportuns.
8. El 4 de març de 2014, la representant de Servei de Transport Sanitari Terrestre Urgent de Mallorca Núm. 1, UTE, va presentar un escrit d'al·legacions en el qual va reiterar la seva oposició a la interpretació del concepte de *renovació tecnològica*, en termes similars als de l'anterior escrit d'al·legacions; va afirmar que l'Administració confonia el règim aplicable a les inversions en dotacions inicials d'equips en els vehicles —que estan especificades en el plec de prescripcions tècniques i que requereixen el vistiplau del SAMU 061— amb el règim aplicable a les inversions en renovació tecnològica, i va afirmar que el concepte de *renovació tecnològica* ha d'incloure, a parer seu, qualsevol inversió en equips diferents dels que formen la dotació inicial dels vehicles que aportí una millora tecnològica a les prestacions dels equips instal·lats en els vehicles, i que va dur a terme les inversions de renovació tecnològica d'acord amb la seva oferta i amb el contracte.

A més, va manifestar que l'eventual resolució d'interpretació que es dictàs no podria tenir efectes retroactius, i que la potestat que realment exercia l'Administració en aquest cas no era la d'interpretació del contracte, sinó la de modificació.

9. El 3 d'abril de 2014, la tècnica de la Subdirecció d'Infraestructures i Serveis Generals del Servei de Salut de les Illes Balears, amb el vistiplau del subdirector, va emetre un informe sobre les al·legacions que havia presentat l'empresa contractista en el qual manifestava que l'import ofert en concepte de renovació tecnològica constitueix una bossa econòmica l'ús de la qual ha de determinar l'Administració, que s'ha de destinar a la renovació dels equips embarcats, que són els que hi ha en les unitats que presten serveis i són adequats al servei que es contracta, i que el responsable del contracte és el subdirector de Compres i Serveis, el qual ha de conèixer qualsevol actuació relacionada amb els plecs i l'oferta, i és l'encarregat d'establir les pautes per executar el contracte.



Quant a les inversions en renovació tecnològica que ha duit a terme l'empresa contractista de forma unilateral, la tècnica afirmava que no són adequades al servei que es presta i que no aporten cap millora tecnològica, i que l'Administració considera que aquesta bossa econòmica s'ha d'utilitzar quan s'observi una necessitat i que, en tot cas, si un any no s'utilitzava l'import, s'acumulava a l'import corresponent a l'any següent.

Finalment, la tècnica afirma que, atès que fins al 14 de novembre de 2013 no es va fer cap sol·licitud d'inversió a l'empresa contractista, tot l'import que va oferir per aquesta per a les dues primeres anualitats del contracte s'havia d'acumular a la tercera i havia d'estar a disposició de l'Administració, i que no ens trobam davant d'un cas de modificació contractual, sinó d'un cas d'interpretació, atesa l'existència d'interpretacions oposades del concepte de *renovació tecnològica*.

10. El 20 de maig de 2014, el cap de servei de l'Assessoria Jurídica del Servei de Salut de les Illes Balears va emetre un informe jurídic relatiu al procediment d'interpretació de la clàusula 2.30 del plec de prescripcions tècniques del contracte de transport sanitari terrestre urgent per a l'Illa de Mallorca en el qual informava favorablement sobre la tramitació de l'expedient d'interpretació.
11. El 26 de maig de 2014, la cap de la Unitat Administrativa de Contractació del Servei de Salut de les Illes Balears va emetre una proposta de resolució del procediment d'interpretació de la clàusula 2.30 del plec de prescripcions tècniques en la qual es proposa la interpretació següent:
 - Que el concepte de *renovació tecnològica* no suposa una simple reposició de l'equipament embarcat en els vehicles, ni una inversió en qualsevol equip diferent del que es descriu com a dotació inicial, sinó que es tracta de modernitzar aquest equipament, actualitzar-lo per poder beneficiar-se de les noves tecnologies que apareguin al llarg de l'execució del contracte.
 - Que aquesta actualització no es pot fer sobre qualsevol element, a l'arbitri de la contractista o de l'Administració, sinó que s'ha de fer sobre l'equipament embarcat en els vehicles que sigui adequat al servei contractat.
 - Que és l'Administració qui ha de gestionar la inversió que s'ha de fer sobre la base de l'oferta de l'empresa contractista.
12. El 27 de maig de 2014, el director general del Servei de Salut de les Illes Balears va suspendre la tramitació del procediment d'interpretació del contracte, atès



que s'havia de sol·licitar un dictamen preceptiu al Consell Consultiu de les Illes Balears.

- 13.El 30 de juliol de 2014, el Consell Consultiu va emetre el Dictamen 96/2014 relatiu al procediment d'interpretació de la clàusula 2.30 del plec de prescripcions tècniques que regeixen el contracte de gestió del servei públic de transport sanitari terrestre urgent a l'illa de Mallorca, en el qual es va pronunciar en sentit favorable a la interpretació del Servei de Salut de les Illes Balears.
- 14.El 12 de setembre de 2014, el director general del Servei de Salut de les Illes Balears va dictar la Resolució per la qual s'interpreta la clàusula 2.30 del plec de prescripcions tècniques en els mateixos termes que es varen establir en la proposta de resolució. Aquesta Resolució es va notificar a l'empresa contractista el 26 de setembre de 2014.
- 15.El 27 d'octubre de 2014, la representant de Servei de Transport Sanitari Terrestre Urgent de Mallorca Núm. 1, UTE, va interposar davant el Servei de Salut de les Illes Balears, adreçat a la Junta Consultiva de Contractació Administrativa, un recurs especial en matèria de contractació contra aquesta Resolució, i va sol·licitar, com a mesura provisional, la suspensió de l'execució de la Resolució. Aquest recurs es va rebre a la Junta Consultiva de Contractació Administrativa el 18 de novembre de 2014.
- 16.El 28 de novembre de 2014, la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa va adoptar l'Acord pel qual es denegava la suspensió de l'execució de la Resolució objecte del recurs, atès que no es va acreditar que se'n derivàs cap perjudici per al recurrent.

Fonaments de dret

1. L'acte objecte de recurs és la Resolució per la qual s'interpreta la clàusula 2.30 del plec de prescripcions tècniques del contracte de gestió del servei públic de transport sanitari terrestre urgent per a l'illa de Mallorca, tramitat pel Servei de Salut de les Illes Balears, que té caràcter d'administració pública.

Atès que es tracta d'un acte no susceptible del recurs especial en matèria de contractació que preveia l'article 310 de la Llei 30/2007, de 30 d'octubre, de contractes del sector públic, en la redacció que en fa la Llei 34/2010, de 5 d'agost, i vigent en el moment en què es va adjudicar el contracte, s'hi pot interposar el recurs administratiu que sigui procedent. Aquest recurs, a la



Comunitat Autònoma de les Illes Balears, és el recurs especial en matèria de contractació que preveu l'article 66 de la Llei 3/2003, de 26 de març, de règim jurídic de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, i l'ha de resoldre la Junta Consultiva de Contractació Administrativa.

La competència per resoldre aquest recurs correspon a la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa, d'acord amb l'apartat 13 de l'article 2 i l'article 7 del Decret 20/1997, de 7 de febrer, pel qual es crea aquesta Junta Consultiva.

Atès que la tramitació de l'expedient de contractació es va iniciar l'any 2010, hi és aplicable la normativa vigent en aquell moment, concretament, la Llei 30/2007, de 30 d'octubre, de contractes del sector públic (en endavant, LCSP), tot això d'acord amb la disposició transitòria primera del Text refós de la Llei de contractes del sector públic, aprovat pel Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre.

2. El recurs especial que ha interposat la representant de l'empresa Servei de Transport Sanitari Terrestre Urgent de Mallorca Núm. 1, UTE, es fonamenta en la discrepància amb la interpretació que fa el Servei de Salut de les Illes Balears de la clàusula 2.30 del plec de prescripcions tècniques del contracte de gestió del servei públic de transport sanitari terrestre urgent per a l'illa de Mallorca.

Aquesta discrepància afecta les inversions incloses en el concepte de *renovació tecnològica*, i a qui correspon gestionar l'import que l'empresa contractista va oferir per aquest concepte.

A més, considera que la interpretació que fa el Servei de Salut de les Illes Balears excedeix el que és la potestat interpretativa de l'Administració, atès que el que fa realment, en un exemple clar de desviació de poder, és modificar els termes del contracte, i també afirma que l'empresa contractista ha duit a terme les inversions en renovació tecnològica d'acord amb els termes de la seva oferta i amb el contracte.

Per tot això, la recurrent sol·licita que s'anul·li la Resolució objecte de recurs i que s'interpreti la clàusula 2.30 del plec de prescripcions tècniques en el sentit següent:

- Són subsumibles en el concepte de *renovació tecnològica* les inversions en equips inclosos en la dotació inicial prevista en els articles 2.26 a 2.29 del



plec de prescripcions tècniques i que aportin una millora tecnològica a les prestacions dels equips instal·lats en els vehicles.

— La inversió en renovació tecnològica no es duu a terme per indicació de l'Administració, sinó que l'adjudicatari l'executa anualment de conformitat amb la seva oferta i amb allò que disposa la clàusula 2.30 del plec de prescripcions tècniques.

— L'import destinat a renovació tecnològica no s'aplica únicament i exclusivament a les inversions que l'Administració determini, sinó a les que el contractista consideri apropiades de conformitat amb les necessitats del servei.

A més, sol·licita, com a mesura provisional, la suspensió de l'execució de la Resolució.

Subsidiàriament, sol·licita que, en cas que la interpretació de l'Administració s'estimi conforme a dret, aquesta no s'apliqui amb caràcter retroactiu.

3. La facultat d'interpretar els contractes és una de les prerrogatives de què gaudeix l'Administració pública en els contractes administratius, i estaven regulades en els articles 194 i 195 de l'LCSP, que tenen caràcter bàsic, llevat de l'apartat 2 de l'article 195.

Quan l'Administració actua revestida d'aquestes potestats, es modifica l'aplicació del principi d'igualtat de les parts en el contracte en nom de l'interès públic, i el contractista s'ha de sotmetre, en l'execució del contracte, a la direcció de l'Administració. L'ús d'aquestes prerrogatives està sotmès a limitacions i, per tant, l'Administració ha de motivar totes les decisions que adopti, que no poden ser arbitràries.

Quant al contingut i l'abast de la prerrogativa d'interpretació dels contractes, el Tribunal Suprem, en la Sentència de 10 de febrer de 1999, va manifestar que l'abast de la facultat interpretativa no és altre que trobar el sentit i el contingut vertader a les clàusules a què se sotmeten les parts, sens perjudici de l'aplicació supletòria de les regles que estableixen amb caràcter general l'article 1281 i els següents del Codi civil.

El fonament d'aquesta potestat és evitar que les possibles discrepàncies entre l'Administració contractant i l'empresari esdevinguin un perjudici per a l'interès públic. Aquest perjudici es podria donar si, una vegada que s'haguessin advertit



les discrepàncies, s'hagués de suspendre l'execució de l'obra o la prestació del servei fins que el jutge competent dirimís la controvèrsia.

L'article 194 de l'LCSP, aplicable a aquest contracte, estableix que l'òrgan de contractació tenia les prerrogatives d'interpretar els contractes, resoldre els dubtes que ofereixi el seu compliment, modificar-los per raons d'interès públic, acordar-ne la resolució i determinar els efectes d'aquesta, les quals s'havien d'exercir dins els límits i amb subjecció als requisits i efectes que assenyalava aquesta Llei.

L'article 195 regulava el procediment per exercir qualsevol prerrogativa i disposava que els acords que adoptàs l'òrgan de contractació exhaurien la via administrativa i eren immediatament executius. En concret, d'acord amb aquest article, s'havia d'instruir un procediment amb audiència del contractista i, en cas que aquest hi formulàs oposició, era preceptiu l'informe del Consell d'Estat o l'òrgan consultiu equivalent de les comunitats autònomes.

El plec de clàusules administratives particulars que regeixen el contracte de gestió del servei públic de transport sanitari terrestre urgent per a l'illa de Mallorca recull el contingut dels articles 194 i 195 en les clàusules 2.2 i 3.2, respectivament.

Finalment, l'article 97 del Reglament general de la Llei de contractes de les administracions públiques, aprovat pel Reial decret 1098/2001, de 12 d'octubre, sota l'epígraf "Resolució d'incidències sorgides en l'execució dels contractes", regula un procediment general que s'ha de tramitar per resoldre les incidències que sorgeixin entre l'Administració i el contractista en l'execució del contracte. Es tracta d'un procediment contradictori que conté unes actuacions que s'han de seguir necessàriament, entre les quals destaca l'audiència al contractista, i que s'ha d'aplicar en els casos en què s'interpreta un contracte.

Per tant, com hem vist, l'exercici d'aquesta prerrogativa requereix la tramitació prèvia d'un procediment contradictori, amb audiència del contractista i amb l'informe del Consell Consultiu si el contractista hi formula oposició.

Cal recordar que per interpretar les clàusules dels contractes, i també les dels plecs —que en formen part—, s'han de tenir en compte, a més de les previsions de la normativa en matèria de contractació administrativa, els criteris interpretatius de les clàusules dels contractes que s'estableixen en l'article 1281 i els següents del Codi civil.



D'acord amb aquests articles, preval la interpretació literal i, per tant, si els termes són clars i no hi ha dubte sobre la intenció de les parts, cal atènyer-se a la literalitat de la clàusula.

4. L'apartat 2 del plec de prescripcions tècniques que regeixen el contracte de gestió del servei públic de transport sanitari terrestre urgent per a l'illa de Mallorca, sota l'epígraf "Parque mòvil", disposa en la clàusula 2.1 que tots els vehicles que formen el parc mòbil amb què s'ha de prestar el servei han de ser nous, llevat d'alguns vehicles concrets, i cada un ha d'estar completament equipat, d'acord amb les característiques que s'expressen en el plec.

La clàusula 2.10 disposa que els equips embarcats en els vehicles —ja s'incorporin a l'inici del contracte ja s'incorporin durant la seva execució— han de ser adequats al servei que es contracta.

Les clàusules 2.26 a 2.30 estableixen les característiques dels vehicles i de l'equipament amb què s'ha de prestar el servei.

La clàusula 2.26 disposa que tant els vehicles de suport vital avançat com els de suport vital bàsic han de tenir les mateixes característiques, i remet als annexos 1 i 2, que les especifiquen.

La clàusula 2.27 disposa que la configuració de l'equipament assistencial dels vehicles pot ser de suport vital avançat o de suport vital bàsic, i indica que l'annex 3 detalla l'equipament que s'ha d'embarcar en els vehicles en funció del servei que prestin. Entre altra informació, aquest annex classifica els equips en dos grups: el grup A, que inclou equips que tenen una rellevància especial i són significatius respecte del servei assistencial que presten, i el grup B, que inclou la resta d'equips.

La clàusula 2.28 disposa que l'empresa adjudicatària ha d'adquirir els equips que formen la dotació dels vehicles una vegada acordades les seves característiques amb la Gerència del SAMU 061 i, en especial, quan es tracti d'equips del grup A.

La clàusula 2.29 es refereix a la forma com els licitadors han d'indicar en les ofertes els preus dels equips del grup A que pensen adquirir. A més, s'indica que en cas que en el moment de la incorporació dels nous vehicles la Gerència del SAMU 061 no consideràs necessari canviar determinats equips, la inversió oferta



per l'empresa contractista corresponent als equips no substituïts es podrà destinar a l'adquisició d'altres equips o reservar per a futures adquisicions al llarg de la durada del contracte.

Finalment, la clàusula 2.30 disposa que, com a complement del que estableix la clàusula anterior, els licitadors poden oferir un import que es destinarà a renovació tecnològica d'equips embarcats en els vehicles per cada anualitat del contracte, i que en cas que a final d'any aquest import no s'hagi imputat —és a dir, invertit—, totalment o parcialment, l'import restant s'ha d'acumular a l'anualitat següent.

Per tant, el plec de prescripcions tècniques que regeixen el contracte especifica l'equipament assistencial inicial que s'ha d'embarcar en els vehicles amb què s'ha de prestar el servei i indica que les inversions en dotacions inicials que ha de fer l'adjudicatari requereixen el vistiplau de la Gerència del SAMU 061.

En canvi —i aquí radica el nucli de la discrepància objecte del recurs—, pel que fa a les inversions en renovació tecnològica, el plec no especifica els equips concrets en què s'ha d'invertir l'import que s'hagi ofert, més enllà de referir-se als equips embarcats, ni preveu que la Gerència del SAMU 061 hagi de donar el vistiplau a les inversions que es facin.

5. En l'escrit de recurs, la recurrent afirma, pel que fa a la discrepància amb la interpretació que fa el Servei de Salut de les Illes Balears de la clàusula 2.30 del plec de prescripcions tècniques del contracte, que l'Administració confon les inversions en dotacions inicials dels equips que s'han d'instal·lar en els vehicles —a què es refereixen les clàusules 2.26 a 2.29— i les inversions en renovació tecnològica —previstes en la clàusula 2.30—, i el concepte de *renovació tecnològica* amb el de *reposició*.

Pel que fa a les inversions, la recurrent considera que mentre que el plec de prescripcions tècniques que regeixen el contracte especifica quines són les inversions en dotacions inicials que ha de fer l'adjudicatari, tant de vehicles com de l'equipament assistencial de què han de disposar, i estableix que aquestes inversions requereixen el vistiplau de la Gerència del 061, les inversions en renovació tecnològica no estan detallades en el plec ni es requereix cap intervenció de l'Administració en la decisió sobre la destinació de l'import ofert en concepte de renovació tecnològica, motiu pel qual la recurrent considera que l'empresa contractista gaudeix de llibertat a l'hora de definir i executar les inversions que va proposar en la seva oferta en concepte de renovació



tecnològica dels equips, amb l'única limitació que ha d'invertir l'import que va oferir i que l'ha de destinar a la renovació tecnològica dels equips.

Quant al concepte de *renovació tecnològica*, la recurrent considera que la millora oferta en concepte de renovació tecnològica no té relació amb l'obsolescència tècnica o el transcurs del temps, sinó amb la instal·lació d'equips que tecnològicament millorin les prestacions del servei objecte del contracte.

A més, considera que l'Administració confon aquest concepte amb el de *reposició*, que el plec preveu per a l'equipament assistencial dels vehicles sanitaris.

Finalment, la recurrent afirma que es tracta de conceptes diferents i que no és possible estendre les limitacions que afecten les inversions en dotacions inicials a les inversions en renovació tecnològica, atès que no és una interpretació que es desprengui del contingut del plec de prescripcions tècniques del contracte.

Els arguments que fa servir la recurrent són, en essència, els mateixos que havia al·legat durant el tràmit d'audiència. El Consell Consultiu va analitzar aquests motius de discrepància en el Dictamen 96/2014, en què va concloure que la interpretació del Servei de Salut és ajustada a dret, i va manifestar el següent:

Doncs bé, tenint en compte els criteris que s'han exposat i que han de guiar la interpretació contractual, el Consell Consultiu considera que la interpretació de l'apartat 2.30 del PPT que ha fet l'Administració pública sanitària és conforme a dret. Sotmesos els elements de l'apartat esmentat del PPT als criteris interpretatius del Codi civil (CC), hem de concloure:

1. De la simple lectura de l'apartat 2.30 del PPT, en resulta que l'import ofert per les empreses concursants s'ha de destinar a la renovació tecnològica dels equips embarcats en els vehicles. L'equipament està determinat i detallat en els annexos 3a i 3b del PPT, com determina l'apartat 2.27 del mateix PPT. Per aplicació de la interpretació literal (article 1281 del CC) queda ben clara la destinació de la quantitat oferta, i, per tant, tota aplicació de la quantitat dotada que es faci en equips no embarcats en els vehicles és contrària a aquesta disposició. Adquirir equips i sistemes que, hipotèticament i en general, puguin millorar o renovar tecnològicament el servei prestat no s'avé amb el que exigeix, literalment, l'apartat 2.30 del PPT.

2. En l'anàlisi de la voluntat de les parts (article 1282 del CC), s'ha de tenir en compte que la dotació econòmica que s'inclou en el punt 2.30 del PPT tenia, inicialment, una naturalesa optativa: les empreses que concursaven per a l'adjudicació del contracte podien, si volien, fer l'oferta d'una quantitat dedicada a renovació tecnològica. Però, aquesta llibertat



optativa s'acabava en el moment en què duïen a terme de manera efectiva la proposta —la incloïen en la seva oferta—, era avaluada per l'Administració i valorada en la puntuació final atorgada, i es convertia en decisòria per a l'adjudicació efectiva del servei. La llibertat inicial per oferir la dotació de renovació tecnològica es consumeix quan es realitza l'opció per oferir-la i aquest és un efecte sobre el qual la contractista no pot al·legar ignorància. A partir d'aquí, coincidim amb l'Administració, la dotació prevista per a renovació tecnològica —nascuda de la lliure voluntat de la contractista— es convertia en un element més del contracte de serveis, sotmès al control de l'IB-Salut, com la resta d'elements del contracte. Des d'aquesta certesa, és inadmissible que la utilització de la quantitat que dota la prescripció 2.30 del PPT quedi a la consideració unilateral de la contractista i s'apliqui sense tenir present el control que ha d'exercir l'òrgan responsable del contracte. Si s'admetés la posició de l'empresa, el compliment del contracte quedaria a l'arbitri de la contractista quan la quantitat dedicada a renovació tecnològica no està a la seva lliure disposició, ans al contrari, és una dotació de millora tecnològica oferta per la mateixa interessada, que l'Administració ha de controlar com a titular del servei.

3. Si analitzam l'apartat 2.30, tenint en compte l'article 1285 del CC, és a dir, de manera conjunta i sistemàtica amb l'apartat 2.10 del PPT, ens adonam que els equips embarcats han de ser adequats al servei que es presta. Així doncs, la clara determinació que són «els equips embarcats» que han de ser adequats al servei públic que presten, i el fet que són aquests els que tenen la condició de renovables tecnològicament, encara fa més clara la determinació de l'obligació que pesa sobre la contractista i allunya la posició interpretativa de l'Administració de qualsevol operació de variació il·legítima del contingut del contracte.

Per tant, consideram que la interpretació feta per l'IB-Salut de l'apartat 2.30 del PPT del contracte objecte de consulta s'ajusta a dret, perquè deriva directament del text del contracte, del PCAP i del PPT. En conseqüència, la proposta de resolució d'aquest procediment d'interpretació contractual, de 26 de maig de 2014 —per la qual l'Administració aporta una interpretació i una definició del concepte de renovació tecnològica, fixa la destinació de la dotació econòmica del concepte esmentat, i determina el control i la gestió de la inversió que se'n derivi—, resulta conforme a dret.

Aquesta Junta Consultiva comparteix les manifestacions del Consell Consultiu i considera també que la interpretació que pretén la recurrent no s'ajusta a la literalitat de la clàusula 2.30 del plec de prescripcions tècniques que regeixen el contracte objecte del recurs.



En aquest sentit, s'ha de dir que de la redacció de la clàusula 2.30 s'infereix, sense cap mena de dubte, que la inversió en renovació tecnològica consisteix en una modernització dels equips i s'ha de fer en equips embarcats en els vehicles, i que la utilització de l'import ofert en concepte de renovació tecnològica no queda a l'arbitri de l'empresa contractista, la qual, per tant, no té la llibertat que afirma tenir, sinó que, pel que fa a la gestió d'aquesta inversió, s'ha de tenir en compte el control que ha d'exercir l'òrgan responsable del contracte.

Cal recordar que, d'acord amb el plec de clàusules administratives particulars que regeixen el contracte objecte del recurs, el responsable del contracte és el subdirector de Compres i Serveis, a qui correspon supervisar l'execució del contracte i comprovar que es duu a terme d'acord amb els termes que estableix el contracte.

La justificació de l'existència de la facultat de control de l'Administració es troba en la finalitat que es pretén aconseguir amb allò que és objecte de contractació, que és, en tot cas, la satisfacció d'un interès públic. Per tant, l'execució de la prestació ha d'estar subjecta al control de l'Administració a fi de garantir que el contracte es compleix amb el màxim respecte a la legalitat vigent i procurant la plena satisfacció de l'interès general.

Des del punt de vista lingüístic, cal tenir en compte, com ha fet el Servei de Salut de les Illes Balears, que la Reial Acadèmia Espanyola de la Llengua defineix el terme *renovación* com 'acción y efecto de renovar', i el terme *renovar* com 'hacer como de nuevo algo, o volverlo a su primer estado', 'remudar, poner de nuevo o reemplazar algo' i 'sustituir una cosa vieja, o que ya ha servido, por otra nueva de la misma clase'. Quant al terme *reponer*, el defineix com 'volver a poner, constituir, colocar a alguien o algo en el empleo, lugar o estado que antes tenía' i 'reemplazar lo que falta o lo que se había sacado de alguna parte'.

En vista de les definicions que la Reial Acadèmia de la Llengua Espanyola fa d'aquests termes i de la interpretació que fa el Servei de Salut de les Illes Balears de l'expressió *renovació tecnològica* —en el sentit que no suposa una simple reposició de l'equipament embarcat en els vehicles, ni una inversió en qualsevol equip diferent del que es descriu com a dotació inicial, sinó que es tracta de modernitzar o actualitzar aquest equipament per poder beneficiar-se de les noves tecnologies que apareguin al llarg de l'execució del contracte—, es conclou que la interpretació que en fa el Servei de Salut de les Illes Balears és coherent amb el significat de les paraules.



S'ha de dir que, tot i que la interpretació que sosté ara la recurrent difereix en un aspecte, sia un error o no, de la que va mantenir anteriorment —ara afirma que la renovació tecnològica inclou les inversions en equips inclosos en la dotació inicial dels vehicles, mentre que abans afirmava que precisament aquestes inversions no estaven incloses, sinó que incloïa qualsevol inversió en equips diferents dels que formaven la dotació inicial dels vehicles—, el cert és que, com ja hem dit, la literalitat del plec no deixa cap mena de dubte, atès que és clar que la inversió es refereix als equips embarcats.

En tot cas, cal assenyalar que no s'aprecia una discrepància real en relació amb el concepte de *renovació tecnològica*, sinó que la discrepància principal radica en qui ha de gestionar l'import que l'empresa contractista va oferir per aquest concepte.

La interpretació, com hem vist, és clara i no ofereix dubtes. A més, és evident que l'Administració no confon els conceptes ni aplica a un cas el règim d'intervenció aplicable a un altre cas, sinó que el que fa, simplement, és exercir les facultats de direcció i control de l'execució del contracte que preveu la normativa a fi de garantir-ne l'execució correcta i la satisfacció de l'interès general.

Atès tot això, aquesta al·legació s'ha de desestimar.

6. En l'escrit de recurs la recurrent també afirma que la interpretació que fa el Servei de Salut de les Illes Balears excedeix del que és la potestat interpretativa de l'Administració, atès que el que fa realment, en un exemple clar de desviació de poder, és modificar els termes del contracte.

Certament, com ja hem vist en la consideració jurídica anterior, i contràriament a allò que afirma la recurrent, no es pot considerar que la interpretació que de la clàusula 2.30 del plec de prescripcions tècniques que regeixen el contracte objecte del recurs fa el Servei de Salut de les Illes Balears en la Resolució impugnada excedeixi la prerrogativa d'interpretació del contracte de què disposa l'Administració i que suposi una novació i, en conseqüència, una modificació dels termes del contracte.

Per tant, aquesta al·legació s'ha de desestimar.

7. La recurrent afirma que l'empresa contractista ha duit a terme les inversions en renovació tecnològica d'acord amb els termes de la seva oferta i amb el contracte.



La recurrent manifesta que durant els dos primers anys d'execució del contracte l'Administració no va sol·licitar en cap moment a l'empresa contractista que especificàs el seu pla d'inversions en matèria de renovació tecnològica, motiu pel qual va decidir fer les inversions d'acord amb les seves previsions i en funció de les necessitats que identificava en la prestació del servei. Aquestes inversions, a parer seu, són subsumibles en el concepte de renovació tecnològica, atès que consisteixen en millores de la dotació inicial dels equips que milloren la prestació del servei, i, per tant, considera que l'empresa contractista ha duit a terme les inversions en renovació tecnològica que va oferir.

S'ha de dir que el 7 d'octubre de 2013 el director de Gestió del SAMU 061 va comunicar a l'empresa contractista que les inversions a què feia referència en l'escrit d'1 d'octubre de 2013 que li va trametre no es podien acceptar com a inversions en renovació tecnològica, atès que, entre altres raons, l'Administració no les havia sol·licitades, no suposaven cap renovació i tampoc no milloraven la prestació del servei objecte del contracte.

Així, tal com recorda la recurrent en l'escrit de recurs, se li va comunicar que aquestes inversions no havien estat sol·licitades, no eren necessàries o únicament eren interessants per a l'empresa contractista però no per a l'objecte del contracte.

Certament, el fet que l'Administració no consideràs adequades les inversions que havia fet l'empresa contractista és motiu suficient per desestimar ara aquesta al·legació. A més, s'aprecia una contradicció entre les afirmacions de la recurrent pel que fa al concepte de renovació tecnològica —que vincula a la instal·lació d'equips que tecnològicament millorin les prestacions del servei objecte del contracte— i la realitat de les inversions que pretén incloure en aquest concepte —que inclou despeses de manteniment, garantia i consums d'equips—, inversions que, per tant, s'allunyen del concepte de millora o modernització tecnològica i no s'adeqüen al contracte.

Atès tot això, aquesta al·legació s'ha de desestimar.

8. Finalment, la recurrent sol·licita que, en cas que la interpretació del Servei de Salut de les Illes Balears s'estimi conforme a dret, no s'apliqui amb caràcter retroactiu respecte dels dos anys de contracte executats, i fonamenta aquesta sol·licitud en l'apartat 1 de l'article 57 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu



comú, que estableix que els actes de les administracions públiques subjectes al dret administratiu es consideren vàlids i produeixen efectes des de la data en què es dicten, llevat que s'hi disposi altrament.

Com ja hem dit, ni l'empresa contractista gaudia de la llibertat que s'ha irrogat per decidir de forma unilateral com gestionar l'import que va oferir en concepte de renovació tecnològica, sense ni tan sols comunicar-ho al Servei de Salut, ni les inversions que va dur a terme es poden considerar inversions emparades per la clàusula 2.30 del plec de prescripcions tècniques.

Per tant, el Servei de Salut de les Illes Balears no pot quedar vinculat per les decisions que l'empresa contractista va prendre de manera unilateral, sinó que, com ha manifestat el Consell Consultiu, la interpretació que ha fet el Servei de Salut de les Illes Balears afecta tota la durada del contracte i és exigible des de l'inici del contracte. Concretament, el Consell Consultiu manifesta el següent:

Finalment, pel que fa a l'efecte temporal de la interpretació que se sotmet a la consideració del Consell Consultiu, hem de determinar que afecta tota la duració del contracte i, per tant, és exigible des de la seva vigència inicial, ja que la contractista, quan accepta l'execució del contracte, es compromet a complir-lo i n'assumeix tot el contingut obligatori. La limitació dels efectes de la interpretació a partir del moment en què es dicti l'acte administratiu que és conseqüència del procediment tramitat suposaria un perjudici a l'interès públic i seria contrària a l'esmentat interès que l'activitat interpretativa de l'Administració pública ha de preservar.

A més, cal tenir en compte que la clàusula 2.30 del plec de prescripcions tècniques del contracte preveu que en cas que a final d'any aquest import no s'hagi invertit totalment o parcialment, l'import restant s'ha d'acumular a l'annualitat següent, motiu pel qual l'import de la inversió no feta els dos primers anys es pot invertir els anys següents i difícilment es pot entendre que en aquest cas realment hi hagi un efecte retroactiu.

9. Un cop examinat el contingut del recurs, el plec de clàusules administratives particulars, el plec de prescripcions tècniques i els documents que hi ha en l'expedient, el procediment seguit per interpretar el contracte i la Resolució per la qual s'interpreta la clàusula 2.30 del plec de prescripcions tècniques del contracte de gestió del servei públic de transport sanitari terrestre urgent per a l'illa de Mallorca, no consta que l'òrgan de contractació hagi actuat de manera arbitrària, ni s'adverteix que els plecs o la normativa hagin estat vulnerats en cap aspecte.



En conseqüència, no s'aprecia la concurrència de cap vici que pugui determinar la nul·litat de ple dret o l'anul·labilitat de la Resolució objecte del recurs.

Per tot això, dict el següent

Acord

1. Desestimar el recurs especial en matèria de contractació interposat per Servei de Transport Sanitari Terrestre Urgent de Mallorca Núm. 1, UTE, contra la Resolució del director general del Servei de Salut de les Illes Balears per la qual s'interpreta la clàusula 2.30 del plec de prescripcions tècniques del contracte de gestió del servei públic de transport sanitari terrestre urgent per a l'illa de Mallorca, i, en conseqüència, confirmar l'acte impugnat.
2. Notificar aquest Acord a Servei de Transport Sanitari Terrestre Urgent de Mallorca Núm. 1, UTE, i al Servei de Salut de les Illes Balears.

Interposició de recursos

Contra aquest Acord —que exhaureix la via administrativa— es pot interposar un recurs contenciós administratiu davant la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears en el termini de dos mesos comptadors des de l'endemà d'haver-ne rebut la notificació, d'acord amb els articles 10.1 *a* i 46 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.