

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES
RESOLUCIÓN 152/2016

Recurso nº 48/2016 C.A. Illes Balears 4/2016

Resolución nº 152/2016

En Madrid, a 19 de febrero de 2016.

VISTO el recurso interpuesto por D. D.S.B., en nombre y representación de VITALIA SERVICIOS SANITARIOS S.A., contra el anuncio de licitación y los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y los Pliegos de Prescripciones Técnicas que han de regir la licitación del contrato para la prestación del “Servicio de transporte sanitario terrestre no urgente para el territorio de las Islas Baleares”, con número de expediente SSCC PA 78/1 5, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. Mediante anuncio publicado en el Boletín Oficial de las Islas Baleares el 5 de enero de 2016, el Director General del Servei de Salut de les Illes Balears convocó licitación pública, por procedimiento abierto, para la contratación del servicio de transporte sanitario terrestre no urgente para el territorio de las Islas Baleares, con número de expediente SSCC PA 78/1 5, por un valor estimado de 70.840.000,00 euros. Previamente, con fecha 30 de noviembre de 2015, la citada autoridad acordó la urgencia en la tramitación del procedimiento.

Segundo. La sociedad recurrente presentó el 22 de enero de 2016 ante el órgano de contratación, recurso especial en materia de contratación, sin que formalizara el anuncio previo al recurso. El órgano de contratación ha emitido el preceptivo informe sobre el recurso.

Tercero. Sobre este mismo expediente este Tribunal con fecha 30 de julio de 2015, y en el Recurso nº 680/2015 dictó resolución nº 730/2015, que estimó parcialmente el recurso formulado por la empresa SERVICIOS SOCIOSANITARIOS GENERALES, S.L. contra los pliegos en su redacción inicial.

Cuarto. La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de licitadores para que en el plazo de cinco días hábiles realizaran las alegaciones que estimaran oportunas, sin que se haya evacuado el trámite conferido.

Quinto. Con fecha 28 de enero de 2016, se dictó por este Tribunal resolución adoptando la medida cautelar consistente en la suspensión del procedimiento de contratación hasta la resolución del recurso, de

conformidad con lo preceptuado en los artículos 43, 46 y 47.4 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP).

FUNDAMENTOS DE DERECHO.

Primero. El presente recurso, que debe calificarse como especial en materia de contratación, se interpone ante este Tribunal que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.1 y 3 del TRLCSP, en el artículo 22.1.1º del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre (RPERMC) y en el Convenio suscrito entre la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas el 3 de octubre de 2013, sobre atribución de competencia de recursos contractuales, publicado en el Boletín Oficial del Estado de fecha 28 de octubre de 2013.

Segundo. La mercantil VITALIA SERVICIOS SANITARIOS S.A tiene legitimación para interponer el presente recurso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 42 del TRLCSP según el cual “podrá interponer recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso”. En efecto, aunque no consta del expediente remitido que la empresa recurrente esté participando en la licitación, sí que consta que su objeto social, según escritura de constitución de la sociedad de 27 de marzo de 2006, que obra en el expediente, está relacionado con el objeto del contrato. De acuerdo con la doctrina de este Tribunal (entre otras Resolución 924/2015, de 9 de octubre), y tratándose de la impugnación de los pliegos que rigen esta licitación, debe considerarse que la recurrente está legitimada para interponer el recurso especial en materia de contratación.

Tercero. El recurso se interpone contra el anuncio de licitación, los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y los Pliegos de Prescripciones Técnicas que han de regir la contratación.

Dispone el apartado 2 del citado artículo 40 del TRLCSP lo siguiente: “Podrán ser objeto del recurso los siguientes actos: a) Los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación. b) Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que éstos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. Se considerarán actos de trámite que determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento los actos de la Mesa de Contratación por los que se acuerde la exclusión de licitadores. c) Los acuerdos de adjudicación adoptados por los poderes adjudicadores”. Por tanto, el recurso se interpone de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40.2 a) frente a un acto susceptible de dicho recurso, en la licitación de un contrato de servicios que por su cuantía, está sujeto a regulación armonizada.

Cuarto. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo legalmente establecido al efecto en el artículo 44 del TRLCSP. Aun cuando no se haya realizado el anuncio previo del recurso al órgano de contratación, tal y como exige el artículo 44.1 del TRLCSP, este Tribunal viene entendiendo (por ejemplo, en la Resolución nº

7/2011), que se trata de una irregularidad que no debe conllevar la inadmisión del recurso, sin que en este caso dicha omisión haya impedido que el órgano de contratación emita, en su momento, su informe sobre el presente recurso.

Quinto. La mercantil recurrente solicita la anulación del anuncio de la licitación y de varias de las cláusulas y apartados de los pliegos de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y de prescripciones técnicas (PPT). En síntesis, la empresa recurrente argumenta lo siguiente: A) La improcedencia de la tramitación de la licitación por el procedimiento de urgencia. B) La coexistencia en los pliegos de una parte del precio variable (10%) sujeto al cumplimiento de unos requisitos de calidad y, por otro lado, un sistema de penalizaciones por incumplimiento contractual que infringen el principio non bis in ídem por coincidir los presupuestos de hecho para su aplicación. O) Lo que se califica como cláusulas oscuras que pueden interpretarse en más de un sentido y errores en los pliegos. Como tales señala la indeterminación de la documentación a incluir en los sobres 3 y 4 relativos a la oferta técnica, y la “falta de determinación al criterio Objetivo 3 “Proximidad Geográfica del Centro de Gestión respecto a la ubicación de la Gerencia 061”, puesto que considera que “el pliego no determina ni, por tanto, se conoce cómo se miden los 600 metros de distancia a los que alude, no se sabe tampoco cómo se justificarán las distancias o desde qué y hasta qué punto concreto, habría que medir”. D) El siguiente motivo está relacionado con el plazo de comienzo del servicio: “En cuanto al plazo de comienzo de la ejecución del servicio, se hace referencia a la necesidad de determinación del materia tecnológico que resulta necesario embarcar e instalar en las ambulancias; así aun cuando el plazo de comienzo de la ejecución del servicio se prevé para cinco meses después desde la firma del contrato (Apartado “C” del Cuadro de Características), no es menos relevante que se condiciona el mismo a “siempre que se cumpla lo fijado en el punto 2.1 del PPT”, esto es, siempre que se adjudique la licitación aludida anteriormente para la “Adquisición de mantenimiento de Sistema de Información y Equipamiento embarcado para el Transporte Sanitario” (página 13 PPT)”. Alega que este hecho produce una indeterminación del comienzo del contrato y que exige a la empresa adjudicataria tener inmovilizado un número grande de vehículos, lo que afectará a las empresas con menos recursos. En estas condiciones, la adjudicataria final del proceso de licitación, deberá —desde la firma del contrato-, tener los vehículos dispuestos para comenzar la ejecución del servicio, es decir, “debe afrontar el coste de la compra de los vehículos y reservar carga de trabajo en los carroceros —para un mínimo de 110 vehículos exigidos- sin conocer cuáles son las necesidades de trabajo, pues el equipamiento tecnológico habrá de ser instalado en los mismos al tiempo que se carrozan los vehículos” Considera contradictorio que “el Servei de Salut será el responsable de equipar los medios materiales adscritos a la ejecución del presente contrato (equipamiento tecnológico de los vehículos y Centro de Gestión) en lo referente a lo indicado en los puntos 3.24 y 5.8 y otros puntos relacionados en el presente pliego” y, por otro lado, en el mencionado punto 3.24 del PTT se recoge lo contrario:

“Todos los vehículos adicionales que la empresa adjudicataria incluya en su oferta, con independencia de su tipología, deberán incorporar, con coste a cargo de la adjudicataria, idénticos elementos tecnológicos que el resto de vehículos”. Denuncia que el desconocimiento del precio de los equipamientos en los vehículos adicionales genera una gran incertidumbre para la formulación de la oferta y crea inseguridad. E) En el

apartado denominado “ejecución del servicio”, denuncia la empresa recurrente el diseño defectuoso del contrato. Afirma que “la ejecución del contrato, -contratos de servicios-, se caracteriza por la ausencia de gestión por parte del contratista, puesto que el contrato se ha licitado para que éste disponga de medios materiales y humanos para que la propia Administración —por sí misma o medio de terceros-, proceda a indicar al contratista cómo debe prestar y organizar el servicio”. Esta falta de autonomía en la ejecución del contrato genera dudas sobre su cumplimiento. F) Finalmente, se afirma que existen errores en el cálculo de la solvencia económica financiera y en la solvencia técnica pues, aplicando la normativa vigente, debería, en el caso de la solvencia económica financiera exigirse una cantidad más alta, y en el caso de la solvencia técnica considera sin embargo que los requisitos exigidos son insuficientes.

Sexto. Por su parte, el órgano de contratación solicita la desestimación del recurso, contestando a cada uno de los motivos de impugnación, y remitiéndose a la documentación que obra en el expediente, especialmente, la justificación de la declaración de urgencia por el órgano de contratación y las contestaciones a las dudas que sobre los pliegos han sido formuladas por los licitadores.

Séptimo. Pues bien, procede entrar a analizar cada uno de los motivos invocados por la empresa recurrente. En primer lugar, motivo A), respecto de la improcedencia de la declaración de urgencia del expediente, debe señalarse que consta en el expediente la motivación adoptada por el órgano de contratación con fecha 30 de noviembre de 2015 (documento nº6), de acuerdo con el artículo 112 del TRLCSP. En ella, se expone que el expediente se inició el 12 de marzo de 2015 y fue publicado el anuncio el 2 de junio de 2015. La vigencia del contrato al que sustituye, que con el mismo objeto celebró el órgano de contratación, terminó el 30 de junio de 2015. El hecho de que la redacción inicial de los pliegos fuera impugnada ante este Tribunal, que resolvió, como se ha expuesto en los antecedentes mediante resolución 730/2015, de 30 de julio, ha hecho necesario que el adjudicatario anterior continuara prestando sus servicios. La declaración de urgencia se fundamenta por consiguiente en “la imperiosa y urgente necesidad de cubrir contra ctualmente el servicio de transporte sanitario y cesar la situación de contratación irregular”. Pues bien, este Tribunal estima, de acuerdo con su doctrina, expuesta, entre otras en la Resolución 187/2013, de 23 de mayo, que ésta justificación es suficiente para la aplicación del procedimiento de urgencia. Como en dicha resolución se expone, “la aplicación del procedimiento de urgencia del artículo 112 del TRLCSP exige, como ha señalado este Tribunal (Resoluciones 148/2012 y 149/12, ambas de 16 de julio), que exista una necesidad inaplazable -esto es, la necesidad de atender un asunto de forma inmediata e ineludible- o que la adjudicación deba acelerarse por razones de interés público, siendo necesario que el expediente de contratación contenga la declaración de urgencia acordada por el órgano de contratación, debidamente motivada”. A juicio de Tribunal, la motivación de que se procure el servicio de transporte sanitario objeto de este contrato, pone de manifiesto la necesidad de acelerar la adjudicación por razones de interés público, ajustándose la aplicación del procedimiento de urgencia a lo dispuesto en el artículo 112 del TRLCSP tanto desde el punto de vista formal como material.

Por lo expuesto, procede desestimar este motivo de recurso.

Octavo. En segundo lugar, motivo B), se alega que existe una doble penalización por incumplimiento, lo que supone una vulneración del principio constitucional non bis in ídem por coincidir los presupuestos de hecho

para su aplicación. Pues bien, ante este motivo, lo primero que debe exponerse es que el principio non bis in ídem, que la jurisprudencia deduce del principio de legalidad sancionadora formulado en el artículo 25 de la Constitución Española, no es aplicable al ámbito de las relaciones contractuales, por lo que su invocación es improcedente.

A mayor abundamiento, a juicio de este Tribunal la redacción de los pliegos no resulta arbitraria.

En efecto, la cláusula 2.11 del PPT relativo a la prestación y cobertura del servicio dispone que:

“2.11. La empresa adjudicataria estará obligada a mantener los vehículos con la dotación de personal necesario y en situación de poder prestar el servicio durante la totalidad del tiempo estipulado en cada caso, sin que pueda afectar a esta situación los cambios de turno o las sustituciones de su personal, ni cualquier otra clase de derecho de los trabajadores con su empresa o cualquier otra incidencia laboral.

Todas las causas que puedan impedir o dificultar la prestación del servicio en las condiciones pactadas, ya sean previsibles o repentinas, tienen que ser solventadas inmediatamente por la empresa adjudicataria, la cual no podrá alegarlas como justificación de la interrupción del servicio, excepto cuando se trate de causas excepcionales ajenas al ámbito de responsabilidad de la empresa que impidan la circulación de los vehículos por las carreteras o viales.

La Administración deberá tener constancia de todas las interrupciones ocurridas en la prestación del servicio, sin excepción. Esta información se registrará desde el Centro de Gestión o personal responsable, en el sistema indicado por la Administración. Estas interrupciones serán contempladas como inoperatividad del recurso, entendiéndose por inoperatividad la imposibilidad de realización de servicios por parte de un recurso, por cualquier causa técnica, mecánica o humana imputables a la empresa, a su gestión u organización. La falta de personal TTS/TES que dote a las unidades según lo indica do en los puntos 2.3 y 2.5 y ofertado por la empresa, también será considerada inoperatividad a todos los efectos.

Las inoperatividades registradas serán tenidas en cuenta para la medición de los criterios del canon variable correspondientes según lo establecido en el apartado P del PCAP.

El incumplimiento de este apartado podrá ser penalizado según lo establecido en el apartado S del PCAP.”

Como se deduce de la redacción del pliego, se distingue entre “inoperatividades” que serán tenidas en cuenta para la medición del canon variable, según lo establecido en el apartado P del PCAP y el incumplimiento de la mencionada cláusula que podrá ser objeto de penalización.

El punto P del PCAP establece que forma parte del precio del contrato un canon fijo (90% del precio del contrato) y un canon variable (que se corresponde con el 10% del precio del contrato y se vincula al cumplimiento de unos determinados objetivos de rendimiento establecidos en el punto P del PCAP). Las interrupciones y las inoperatividades a las que se refiere el punto 2.11 del PPT pueden afectar al 10% del precio de contrato relativo al cumplimiento de los objetivos de rendimiento, pero siempre que no se incumplan las condiciones contractuales.

La imposición de penalidades se aplica en casos distintos. Las penalidades se vinculan al incumplimiento o cumplimiento defectuoso de la prestación, como se deduce del apartado S del PCAP, páginas 10 y siguientes, donde se habilita al órgano de contratación para imponer penalidades económicas que se gradúan en muy graves, graves y leves, según los diversos tipos de incumplimiento de las cláusulas contractuales. En otros términos, y como afirma el órgano de contratación, en el caso de una cobertura del servicio inferior a la indicada en el Pliego de Prescripciones Técnicas o la ofertada por el contratista, se aplican las penalidades porque se incumplen las condiciones del contrato. Este motivo debe ser también desestimado.

Noveno. En tercer lugar, motivo O), la empresa recurrente se refiere a la oscuridad con la que están redactadas las cláusulas del contrato que da lugar a que no puedan formularse las ofertas correctamente. Refiere esta oscuridad a la determinación de la documentación que debe presentarse en cada sobre, concretamente en los sobres 3 y 4, relativos a la oferta técnica. Por otra parte, se refiere a la “falta de determinación al Criterio Objetivo 3 ‘Proximidad Geográfica del Centro de Gestión respecto a la ubicación de la Gerencia 061”, puesto que considera que “el pliego no determina ni, por tanto, se conoce cómo se miden los 600 metros de distancia a los que alude, no se sabe tampoco cómo se justificarán las distancias o desde qué y hasta qué punto concreto, habría que medir”.

Pues bien, en lo que se refiere al contenido del sobre nº3 “Oferta (técnica) relativa a los criterios evaluables mediante fórmula”, en la pág. 26 y 27 (letra C documentación relativa a los criterios de adjudicación), del PCAP se detalla su contenido. En dicha letra O se dispone que debe incluirse la documentación que considere necesaria el licitador relativa a esta parte de la oferta. Se requiere, además, que la documentación se presente estructurada siguiendo el orden de los criterios de adjudicación y se detalla que solo se valorará la documentación y oferta que esté incluida en el respectivo apartado en relación a cada criterio de adjudicación. Lo expresado en este apartado se debe complementar con lo previsto en el apartado B de los criterios de adjudicación del contrato, respecto de los criterios objetivos, página 22 PCAP, y de donde se deduce que en el sobre nº 3, deberán detallarse: 1) Ampliación ofertada del número de horas de TTS/TES conductores y ayudantes; 2) Vehículos adicionales ofertados; 3) Proximidad geográfica del Centro de Gestión respecto de las dependencias de la Gerencia de Atención de Urgencias-061; y 4) Ampliación ofertada del número de horas en el Centro de Gestión.

Lo mismo sucede con respecto del sobre nº4 “oferta relativa a los criterios evaluables mediante un juicio de valor”, cuyo contenido se detalla en las págs. 26 y 27 del PCAP. Deberá incluirse la documentación que considere necesaria el licitador relativa a esta parte de la oferta. Se requiere que la documentación se presente estructurada siguiendo el orden de los criterios de adjudicación y solo se valorará la documentación y oferta que esté incluida en el respectivo apartado en relación a cada criterio de adjudicación. Deberán presentar una memoria por cada criterio de adjudicación relativa a criterios evaluables mediante un juicio de valor. Por tanto, el Sobre nº4 deberá contener la oferta relativa a todos los criterios evaluables mediante un juicio de valor. Es decir, en este caso también por referencia a los criterios subjetivos previstos en las páginas 23 y 24 del PCAP deberá ordenarse de acuerdo con los criterios subjetivos, esto es: 1) Plan de gestión y coordinación de la demanda y de recursos implicados; 2) Plan de demoras; 3) Plan para la gestión

de la atención al usuario; 4) Características técnicas para los 4 tipos de ambulancias, material y equipamiento; 5) Especiales características técnicas de las ambulancias tipo B y E; 6) Plan de mantenimiento preventivo, correctivo y técnico-legal;

7) Plan de limpieza, desinfección y rotación de vehículos; 8) Plan descriptivo de contingencia ante situaciones extraordinarias que afecten a la flota o al Centro de Gestión; 9) Plan de formación TSNU; 10) Implantación de sistema de comunicación de nuevos procedimientos y protocolos; 11) Uniformidad del personal y cronograma de renovación; y 12) Descripción de cómo asegurarán la cobertura de los puestos del Centro de Gestión.

A la vista de la concreción del pliego, que despeja cualquier duda sobre el contenido de la oferta que debe incluirse en cada sobre, este motivo también debe ser desestimado.

Por lo que se refiere al criterio “proximidad Geográfica del Centro de Gestión respecto a la ubicación de la Gerencia 061”, se alega la dificultad de fijar la medición de la citada proximidad. Pues bien, entre los criterios de valoración objetivos que figuran en el pliego, página 23, consta el siguiente:

“3. Proximidad geográfica del Centro de Gestión respecto de las dependencias de la Gerencia de Atención de Urgencias-061: Puntuación máxima 4 puntos.

- Ubicación del Centro de Gestión con una distancia no superior a 600 metros desde la Gerencia de Atención de Urgencias del 061, 4 puntos. De conformidad con lo previsto en la cláusula 5.2 del PPT deberá aportarse un compromiso firmado por el titular del local correspondiente que en caso de resultar adjudicataria la empresa licitadora se formalizará el oportuno contrato privado”.

A juicio de este Tribunal, la forma de medición de la distancia de 600 metros no plantea especial problema interpretativo. Buena muestra de ello es que esta cuestión fue formulada por los licitadores (que preguntaron desde qué extremo de la fachada del edificio se medía) y la respuesta que consta en el expediente dada por el órgano de contratación —pregunta 23-, informa que “los 600 metros se medirán como un radio a partir de cualquier punto del edificio de la gerencia.” Esta respuesta, lógica y previsible, fue publicada el 19 de enero de 2016 en la Plataforma de Contratación del órgano de contratación, según se afirma en el expediente, documento nº 10.

Décimo. Por lo que se refiere al motivo D) de los enunciados anteriormente, esto es, la indeterminación del plazo de comienzo del servicio en relación con la instalación del equipamiento tecnológico en los vehículos adicionales, es cierto, como afirma la empresa recurrente que este contrato está vinculado al de “Adquisición y mantenimiento de sistemas de información y equipamiento a bordo para el transporte sanitario” (SSCC PA 63/15 bis), actualmente en tramitación (que fue objeto del Recurso nº 1250/2015, al que hace referencia el recurrente, y en el que este Tribunal ha dictado la Resolución nº 12/2016 de 12 de enero de 2016. En esta resolución, este Tribunal ha inadmitido el recurso y levantado la suspensión del procedimiento). Según prevé el punto 2.1 del PPT, “el Servei de Salut será el responsable de equipar los medios materiales adscritos a la ejecución del presente contrato (equipamiento tecnológico de los vehículos y Centro de Gestión), en lo referente a lo indicado en los puntos 3.24, 5.8 y otros puntos relacionados en el presente pliego. La empresa

adjudicataria será responsable de adscribir al servicio el resto de medios materiales y humanos descritos en el presente pliego y no podrá iniciar la actividad hasta que no se hayan incorporado a la ejecución del contrato todos los medios necesarios.” Ello se complementa con la cláusula 3.24 del PPT que expresa que: “La Administración será responsable de suministrar, implantar y mantener los elementos descritos en el pliego Adquisición y mantenimiento de Sistema de Información y Equipamiento embarcado para el Transporte Sanitario en los 110 vehículos nuevos del presente contrato en el plazo de tiempo indicado en el punto 3.10 del PPT”. Es muy relevante señalar que en la cláusula C, página 3, del pliego se prevé como fecha de inicio del servicio el plazo máximo de 5 meses a contar desde la firma del contrato, que no puede comenzar hasta que se cumpla lo fijado en el punto 2.1 del PPT.

Por otra parte, respecto de los vehículos adicionales, la regulación es distinta, puesto que en este caso el pliego prevé que “todos los vehículos adicionales que la empresa adjudicataria incluya en su oferta, con independencia de su tipología, deberán incorporar, con coste a cargo de la adjudicataria, idénticos elementos tecnológicos que el resto de vehículos. El suministro e instalación de dichos elementos se deberá realizar siempre mediante la empresa que resulte adjudicataria del pliego de Sistema de Información y Equipamiento Embarcado, la cual tendrá compromiso explícito de mantener las mismas condiciones de la oferta que tendrá formalizada con la Administración” A estos efectos, es muy importante señalar que en el anexo 5 se incluye un listado de precios máximos del coste del equipamiento, a título informativo. El coste definitivo del equipamiento será el publicado en el catálogo de precios unitarios que se adjunte a la oferta de la empresa que resulte adjudicataria del pliego de sistemas tecnológicos.

En síntesis, como afirma el órgano de contratación, “el coste de suministrar, implantar y mantener los elementos descritos en el pliego ‘Adquisición y mantenimiento de Sistema de Información y Equipamiento embarcado para el Transporte Sanitario’ en los 110 vehículos nuevos es responsabilidad de la Administración. Este trabajo será realizado por la adjudicataria del citado pliego.

Sin embargo, el coste de suministrar, implantar y mantener esos mismos elementos en los vehículos adicionales ofrecidos como mejora por el licitador será a cargo de la adjudicataria del contrato SSCC PA 78/15. Este trabajo también deberá ser realizado por la adjudicataria del citado pliego ‘Adquisición y mantenimiento de Sistema de Información y Equipamiento embarcado para el Transporte Sanitario’, la cual, como garantía de precio adecuado a mercado, tendrá compromiso explícito de mantener las mismas condiciones de la oferta que tendrá formalizada con la Administración a la adjudicataria del contrato”

Pues bien, la empresa recurrente denuncia que para la eficacia este contrato, el adjudicatario deberá esperar a que el contrato de suministro esté terminado lo que ocasiona una incertidumbre en cuanto al plazo real de comienzo de ejecución del contrato, lo que, como se ha expuesto en el resumen de los motivos del recurso, genera además unos costes a la empresa adjudicataria que deberá disponer los vehículos.

Esta circunstancia es reconocida por el órgano de contratación que, en respuesta a una pregunta planteada por los licitadores (documento nº 10), se informa que “no es posible conocer la fecha de inicio de las tareas de carrozado en este momento. Los licitadores a lo que deben comprometerse es a presentar un mes antes

del inicio de las tareas de carrozado un vehículo de cada uno de los cuatro tipos con toda su dotación técnica, equipamiento y material.”

Pues bien, este Tribunal estima que esta forma de diseñar el contrato, a la que no se niega su complejidad, no es en sí misma antijurídica ni desproporcionada y constituye una condición que el órgano de contratación puede legítimamente imponer a la empresa adjudicataria. El hecho de que el material a instalar en los vehículos sea proporcionado por otra empresa a la que la Administración adjudica un contrato diferente favorece la concurrencia y es lógico que se sincronicen la ejecución de ambos contratos. En cualquier caso, como afirma el órgano de contratación, la fecha de firma del contrato SSCC PA 78/15 es la que determinará el inicio de los plazos para la entrega de vehículos. Por tanto, el plazo de entrega de vehículos será el mismo, sea cual sea la fecha de firma del contrato. El hecho de que la empresa adjudicataria del contrato objeto del recurso se vea obligada, hipotéticamente, pues puede no suceder así, a esperar la ejecución de contrato de suministro de material, puede ser asumida sin que suponga una lesión antijurídica ni vulnere el principio de competencia por discriminar empresas de mayor o menor tamaño. Por esta razón, este motivo debe ser desestimado.

Adicionalmente a este motivo de impugnación, la empresa recurrente denuncia que impide formular adecuadamente la oferta el desconocimiento de los precios de equipamiento de los vehículos adicionales respecto de los que, como antes se ha expuesto, la responsabilidad de equipamiento corresponde al adjudicatario, quien habrá de adquirir el material del adjudicatario del contrato de suministro. Pues bien, este Tribunal en la resolución 730/2015, de 30 de julio, antes mencionada, censuró precisamente esta indeterminación, denunciada por la empresa en dicho recurso recurrente, estimando parcialmente el recurso en los siguientes términos:

“Octavo. Continúa la recurrente alegando la oscuridad de algunas cláusulas de los Pliegos, en concreto el apartado 3.24 del PPT, por cuanto no define el coste que para los licitadores supondrá la adquisición y mantenimiento del sistema de Información y equipamiento embarcado para el Transporte Sanitario en los vehículos adicionales a adscribir al contrato, lo que impide a las empresas licitadoras formular sus ofertas con pleno conocimiento de los gastos a asumir en ejecución del contrato.

El órgano de contratación señala que en el Anexo 5 se contiene información sobre el coste a precio de mercado del equipamiento tecnológico que va a ser objeto de licitación, lo que supone un coste aproximado que impide que pueda apreciarse mala fe en la Administración contratante, no pudiéndose concretar más el coste definitivo real por cuanto depende del resultado de la licitación 63/15 cuyo expediente no ha culminado aún.

Señala la cláusula 3.24 lo siguiente:

“La Administración será responsable de suministrar, implantar y mantener los elementos descritos en el pliego “Adquisición y mantenimiento de Sistema de Información y Equipamiento embarcado para el Transporte Sanitario” en los 110 vehículos nuevos del presente contrato en el plazo de tiempo indicado en el punto 3.10 del PPT, y que a continuación de manera descriptiva y no exhaustiva se detallan:

Equipo de radiocomunicaciones móvil. Smartphone con lector RFID.

Las líneas telefónicas, de datos e Internet necesarios para la operatividad de los equipos anteriores serán titularidad de la Administración. El coste de las mismas, se repercutirá a la empresa según lo establecido en el apartado P del PCAP.

Todos los vehículos adicionales que la empresa adjudicataria incluya en su oferta, con independencia de su tipología, deberán incorporar, con coste a cargo de la adjudicataria, idénticos elementos tecnológicos que el resto de vehículos. El suministro e instalación de dichos elementos se deberá realizar siempre mediante la empresa que resulte adjudicataria del pliego de Sistema de Información y Equipamiento, la cual tendrá compromiso explícito de mantener las mismas condiciones de la cierta que tendrá formalizada con la Administración.

En el anexo 5 se incluye un listado orientativo del coste del equipamiento, a título informativo.

El coste definitivo del equipamiento será el publicado en el catálogo de precios unitarios que se adjunte a la oferta de la empresa que resulte adjudicataria del pliego de sistemas tecnológicos “.

Como se desprende del tenor literal de la cláusula, la Administración será responsable de suministrar, implantar y mantener los elementos descritos en los 110 vehículos nuevos adscritos al contrato, siendo obligación del licitador incorporar, a su cargo, estos elementos tecnológicos en el resto de vehículos adicionales que incluya en su oferta, a efectos de garantizar la homogeneidad y compatibilidad de los equipamientos de todos los vehículos. La determinación exacta del coste se ha sustituido por un informe sobre precios de mercado del equipamiento, dado que el sistema de información y el equipo tecnológico a instalar depende de la licitación 63/15 que la propia Administración tiene pendiente.

Efectivamente, al no concretar el PPT el equipamiento a instalar, los licitadores no pueden prever, ni siquiera de forma aproximada, el coste de incorporar a los vehículos adicionales que incluyan en su oferta el equipamiento tecnológico que sea preciso para homogeneizar el sistema de información y equipamiento al resto de vehículos, por lo que el Pliego deberá, al menos, fijar un coste máximo por vehículo -en la implantación de estos elementos- que deba asumir el adjudicatario, de modo que los licitadores puedan prever qué vehículos adicionales pueden ofertar dentro del precio que decidan incluir en su oferta económica. Debe, pues, estimarse parcialmente esta alegación en el sentido expuesto “.

Pues bien, en este nuevo pliego, se ha corregido la indeterminación del precio del equipamiento censurada por este Tribunal en el citado recurso.

En efecto, la nueva versión del pliego es la siguiente:

El punto 3.24 del PPT, página 32 y siguientes, dispone:

La Administración será responsable de suministrar, implantar y mantener los elementos descritos en el pliego ‘Adquisición y mantenimiento de Sistema de Información y Equipamiento embarcado para el Transporte

Sanitario' en los 110 vehículos nuevos del presente contrato en el plazo de tiempo indicado en el punto 3.10 del PPT, y que a continuación de manera descriptiva y no exhaustiva se detallan:

Equipo de radiocomunicaciones móvil. Smartphone con lector RFID.

La Administración, una vez los vehículos alcancen la vida útil fijada en este PPT (8 años), podrá solicitar a la empresa adjudicataria los equipos de comunicaciones implantados en los mismos.

Las líneas telefónicas, de datos e internet necesarios para la operatividad de los equipos anteriores serán titularidad de la Administración.

Todos los vehículos adicionales que la empresa adjudicataria incluya en su oferta, con independencia de su tipología, deberán incorporar, con coste a cargo de la adjudicataria, idénticos elementos tecnológicos que el resto de vehículos. El suministro e instalación de dichos elementos se deberá realizar siempre mediante la empresa que resulte adjudicataria del pliego de Sistema de Información y Equipamiento Embarcado, la cual tendrá compromiso explícito de mantener las mismas condiciones de la oferta que tendrá formalizada con la Administración. En el anexo 5 se incluye un listado de precios máximos del coste del equipamiento, a título informativo. El coste definitivo del equipamiento será el publicado en el catálogo de precios unitarios que se adjunte a la oferta de la empresa que resulte adjudicataria del pliego de sistemas tecnológicos.”

En Anexo 5 del PPT, que lleva por título “PRECIOS MÁXIMOS DE EQUIPAMIENTO TECNOLÓGICO”, se detalla el equipamiento a instalar con el precio desglosado de cada elemento.

Por lo tanto, al establecerlo así el pliego, los licitadores al formular su oferta pueden conocer el coste máximo del equipamiento tecnológico con el que se deben equipar los vehículos adicionales. Lo que queda al resultado de la licitación del contrato de suministros es la fijación del precio exacto de equipamiento, que la empresa que sea adjudicataria en dicho procedimiento deberá respetar a la hora de facilitar el material en este contrato. Por consiguiente, este motivo debe ser también desestimado.

Undécimo. El motivo E) del recurso se refiere a la ejecución del servicio. En esta alegación la empresa recurrente parece estar disconforme con la configuración del contrato de servicios; según expone, el hecho de que sea la Administración quien controle la prestación del servicio atribuyendo al adjudicatario una función de cumplir estrictamente sus instrucciones y órdenes sobre dicha prestación, le priva de la necesaria autonomía para la organización del servicio. Pues bien, como indica el órgano de contratación, parece que la empresa recurrente considera que el contrato no debería haberse licitado como un contrato de servicios, sino como un contrato de gestión de servicios públicos, en el que los concesionarios asumen un papel más activo en la prestación del contrato. Sin embargo, la opción por un contrato de servicios en el que el contratista ha de cumplir, en cuanto a las prestaciones del servicios, las indicaciones que la Administración proporcione, no puede considerarse en modo alguno como antijurídica, de modo que invalide la licitación, no apreciándose que la determinación de los derechos y obligaciones previstos en el contrato resulten de difícil cumplimiento para los contratistas. Este motivo también debe ser desestimado.

Duodécimo. Finalmente, el motivo F) del recurso se fundamenta en el cálculo de la solvencia requerida en los pliegos. Entiende la empresa recurrente que la solvencia requerida está mal calculada y ello tanto en lo que se refiere a la solvencia económica- financiera como a la solvencia técnica.

Pues bien, la solvencia económico-financiera se encuentra regulada por las previsiones del artículo 75 del TRLCSP, modificado por el artículo 12 del Real Decreto- Ley 10/2015, de 11 de septiembre, y el artículo 11 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, tras la redacción dada por el Real Decreto 773/2015, de 28 de agosto.

En dicho artículo 12 que modifica el artículo 75.1 del TRLCSP se dispone, en lo que aquí resulta pertinente:

((1. La solvencia económica y financiera del empresario deberá acreditarse por uno o varios de los medios siguientes, a elección del órgano de contratación:

a) Volumen anual de negocios, o bien volumen anual de negocios en el ámbito al que se refiera el contrato, por importe igual o superior al exigido en el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el procedimiento y en los pliegos del contrato o, en su defecto, al establecido reglamentariamente “.

Por su parte, el artículo 11 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, dispone: «Artículo 11. Determinación de los criterios de selección de las empresas.

1. El órgano de contratación fijará en el pliego de cláusulas administrativas particulares los criterios que serán tenidos en cuenta para determinar la solvencia económica y financiera y la solvencia técnica o profesional del contratista, los requisitos mínimos exigidos en cada caso y los medios para acreditar el cumplimiento de los mismos, salvo en los caso previstos en el apartado 5”.

En lo que respecta a la solvencia económico-financiera, el apartado 4 dispone que “para los contratos no sujetos al requisito de clasificación y no exentos del requisito de acreditación de la solvencia económica y financiera o de la solvencia técnica o profesional, cuando los pliegos no concreten los criterios y requisitos mínimos para su acreditación los licitadores o candidatos que no dispongan de la clasificación que en su caso corresponda al contrato acreditarán su solvencia económica y financiera, técnica y profesional por los siguientes criterios, requisitos mínimos y medios de acreditación:

a) El criterio para la acreditación de la solvencia económica y financiera será el volumen anual de negocios del licitador o candidato, que referido al año de mayor volumen de negocio de los tres últimos concluidos deberá ser al menos una vez y media el valor estimado del contrato cuando su duración no sea superior a un año, y al menos una vez y media el valor anual medio del contrato si su duración es superior a un año”.

Pues bien, el pliego determina la solvencia económica-financiera y además, lo hace con arreglo al criterio supletorio establecido en el Reglamento. En efecto, el apartado F.2. PCAP se dispone: “Criterios de selección y requisitos mínimos: Volumen anual de negocios del licitador que referido al año de mayor volumen de negocio de los tres últimos concluidos, deberá ser al menos una vez y media el valor anual medio del contrato, es decir, 17.250.000 €.”

Teniendo en cuenta que el contrato tiene un precio de 46 millones de euros para el plazo de duración previsto, sin contar prórrogas, esto es 48 meses, la cantidad resultante determinada, partiendo del valor anual medio del contrato, en el pliego, esto es, 17.250.000 euros, es correcta. No es correcto partir para este cálculo, como hace la empresa recurrente del “valor estimado del contrato”, puesto que este contrato supera en su duración el plazo de 1 año.

Por lo que se refiere a la solvencia técnica, el pliego dispone (F.3), lo siguiente: “Criterios de selección y requisitos mínimos: Experiencia en la realización de trabajos del mismo tipo o naturaleza al que corresponde el objeto del contrato, y el requisito mínimo será que el importe anual acumulado en el año de mayor ejecución sea igual o superior al 70 % del valor estimado del contrato, es decir, 49.588.000 €, o de su anualidad media si esta es inferior al valor estimado del contrato”

Este criterio es conforme con lo que establece el artículo 11 del Reglamento que establece la libertad de los pliegos para fijar la solvencia técnica y que proporciona como criterio supletorio, en su apartado 4, b) precisamente el utilizado por el pliego: “b) El criterio para la acreditación de la solvencia técnica o profesional será el de la experiencia en la realización de trabajos o suministros del mismo tipo o naturaleza al que corresponde el objeto del contrato, que se acreditará mediante la relación de los trabajos o suministros efectuados por el interesado en el curso de los cinco últimos años, o de los diez últimos años si se tratara de obras, en ambos casos correspondientes al mismo tipo o naturaleza al que corresponde el objeto del contrato, avalados por certificados de buena ejecución, y el requisito mínimo será que el importe anual acumulado en el año de mayor ejecución sea igual o superior al 70% del valor estimado del contrato, o de su anualidad media si esta es inferior al valor estimado del contrato”

Pues bien, frente a lo que se afirma por la empresa recurrente, la cifra resultante de 49.588.000 euros se calcula en esta ocasión como un 70% del precio estimado del contrato, es decir, 70.840.000 euros y es, por consiguiente correcta, por lo que este motivo debe ser también desestimado.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. D.S.B., en nombre y representación de VITALIA SERVICIOS SANITARIOS S.A., contra el anuncio de licitación y los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y los Pliegos de Prescripciones Técnicas que han de regir la licitación del contrato para la prestación del “Servicio de Transporte Sanitario Terrestre no Urgente para el territorio de las Islas Baleares”, con número de expediente SSCC PA 78/15.

Segundo. Proceder al levantamiento de la medida cautelar de suspensión del procedimiento.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso.