

Informe 54/09, de 25 de septiembre de 2009. «Pliego de cláusulas administrativas generales para la contratación de medios aéreos para la lucha contra los incendios forestales».

Clasificación de los informes: 11.1. Pliegos de cláusulas administrativas y pliegos de prescripciones técnicas. Pliegos de cláusulas administrativas generales.

ANTECEDENTES

El Director General de Medio Natural y Política Forestal del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino dirige escrito a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa acompañando un proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el pliego de cláusulas administrativas generales para la contratación de medios aéreos para la lucha contra los incendios forestales.

La disposición adicional vigésimo sexta de la Ley de Contratos del Sector Público, sobre pliegos de cláusulas administrativas para la contratación de medios para la lucha contra los incendios forestales, establece que los Ministerios de Economía y Hacienda y de Medio Ambiente elevarán conjuntamente al Consejo de Ministros, para su aprobación conforme a lo señalado en el artículo 98, los pliegos de cláusulas administrativas generales a utilizar en la contratación de medios para la lucha contra los incendios forestales, adaptados a las características singulares de estos siniestros y a la especial problemática que presenta la disponibilidad de medios aéreos especializados en el mercado, con el fin de conseguir la necesaria flexibilidad en su obtención por la Administración.

Por parte de la Dirección General citada y la Secretaría de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa se han desarrollado los trabajos necesarios para la elaboración del citado pliego, cuya aprobación ha de someterse al Consejo de Ministros de conformidad con lo dispuesto en el citado artículo 98.1, previo dictamen del Consejo de Estado.

El texto del citado Real Decreto y del pliego es el siguiente:

«Los pliegos de cláusulas administrativas generales, conocidos en nuestra legislación contractual pública desde la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1911 y presentes en la Ley de Contratos del Estado de 1965, en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de 1995 y en el texto refundido de esta última de 2001, cumplen una función definidora de los contratos con objeto similar. Aunque se ha debatido su naturaleza reglamentaria, constituyen en cierto modo un desarrollo material de las leyes que rigen la contratación en el sector público, insertándose en el ámbito de la autonomía de la voluntad en la contratación pública, a modo de control y límite de la misma.

La Ley 30/2007, de 30 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en su artículo 98.1, prevé la posibilidad de que el Consejo de Ministros apruebe pliegos de cláusulas administrativas generales para su utilización en los contratos que se celebren por los órganos de contratación de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos, entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social y demás entidades públicas estatales. La disposición adicional vigésimo sexta encomienda específicamente a los Ministerios de Economía y Hacienda y de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino que eleven conjuntamente al Consejo de Ministros los pliegos de cláusulas administrativas generales a utilizar en la contratación de medios para la lucha contra los incendios forestales, adaptados a las características singulares de estos siniestros y a la especial problemática que presenta la disponibilidad de medios aéreos especializados en el mercado, con el fin de conseguir la necesaria flexibilidad en su obtención por la Administración.

Este real decreto da cumplimiento al mandato de la disposición adicional vigésimo sexta de la Ley de Contratos del Sector Público, mediante la aprobación del pliego de cláusulas administrativas generales para la contratación de medios aéreos para la lucha contra los incendios forestales, que será de aplicación a la contratación de servicios de operación y mantenimiento de aeronaves destinadas a actividades de observación, vigilancia, extinción o salvamento, que forman parte de las acciones de lucha contra los incendios forestales organizadas por la Administración General del Estado o sus organismos autónomos.

En la elaboración de este pliego se ha tenido en cuenta la doctrina del Consejo de Estado, que en diversos dictámenes ha considerado que los pliegos de cláusulas administrativas generales no deben incluir entre sus cláusulas normas de carácter legal o reglamentario que sean de derecho necesario, ya que sus cláusulas pueden quedar sin efecto por prescripciones contrarias del pliego de cláusulas administrativas particulares, previo informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa. Por ello, sin perjuicio de las remisiones legales que se ha considerado oportuno realizar para una mejor comprensión del texto, el pliego se centra en los contenidos propios de estos específicos contratos de

servicios que la experiencia aconseja extender a todos los que se celebren por la Administración General del Estado y sus organismos públicos. Estos contenidos se refieren a las condiciones que deben reunir las empresas para ser adjudicatarias, a los elementos integrantes del precio, al período o plazo de ejecución de las prestaciones, al pago o a las penalidades por demora, aspectos todos ellos en relación con los que suelen introducirse en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, previsiones singulares, ajenas normalmente a otros contratos de servicios, que, aunque puedan tener cobertura en el principio de libertad de pactos que sanciona el artículo 25 de la Ley de Contratos del Sector Público, conviene, por su reiteración en la práctica contractual, recoger en un pliego de cláusulas administrativas generales.

El pliego de cláusulas administrativas generales ha sido informado por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

En su virtud, a propuesta del Vicepresidente Segundo del Gobierno y Ministro de Economía y Hacienda y de la Ministra de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, de acuerdo con el Consejo de Estado, y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día...

DISPONGO:

Artículo único. Aprobación del pliego de cláusulas administrativas generales para la contratación de medios aéreos para la lucha contra incendios forestales.

Se aprueba el pliego de cláusulas administrativas generales para la contratación de medios aéreos para la lucha contra los incendios forestales, cuyo texto se inserta a continuación.

Disposición transitoria única. Expedientes de contratación iniciados con anterioridad a la entrada en vigor se este real decreto.

El pliego de cláusulas administrativas generales para la contratación de medios aéreos para la lucha contra los incendios forestales será de aplicación a los expedientes de contratación iniciados con posterioridad a la entrada en vigor de este real decreto. A estos efectos se entenderá que los expedientes de contratación han sido iniciados si se hubiera publicado la correspondiente convocatoria del procedimiento de adjudicación del contrato. En el caso de procedimientos negociados, para determinar el momento de iniciación se tomará en cuenta la fecha de aprobación de los pliegos.

Disposición final única. Entrada en vigor.

Este real decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

PLIEGO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS GENERALES PARA LA CONTRATACIÓN E MEDIOS AÉREOS PARA LA LUCHA CONTRA LOS INCENDIOS FORESTALES

1. Ámbito de aplicación. El presente pliego de cláusulas administrativas generales es de aplicación para la contratación de servicios de operación y/o mantenimiento de aeronaves, tanto de propiedad estatal como de empresas especializadas, destinadas a actividades de observación, vigilancia, extinción o salvamento, que forman parte de las acciones de lucha contra los incendios forestales organizadas por la Administración General del Estado o sus Organismos autónomos.

Las aeronaves a las que se refiere el presente pliego de cláusulas administrativas generales podrán ser tanto de ala fija como rotatoria (aviones y helicópteros), que cumplan los requisitos de aeronavegabilidad de la normativa vigente de Aviación Civil y que se ajusten como mínimo, a las condiciones específicas del servicio que se contrate, establecidas en el pliego de prescripciones técnicas.

2. Régimen jurídico del contrato. Los contratos a los que se refiere el artículo anterior tienen carácter administrativo y la naturaleza propia de los contratos de servicios, y se registrarán por los respectivos pliegos de cláusulas administrativas particulares, por los pliegos de prescripciones técnicas y por los pliegos de cláusulas administrativas generales de acuerdo con la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP) el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante, RGLCAP) y el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la LCSP.

3. Condiciones de aptitud para contratar de las empresas. Las empresas licitadoras o que participen en los procedimientos para la adjudicación de estos contratos deberán acreditar los siguientes requisitos de aptitud:

a) Precisarán clasificación de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 54 LCSP para operación o mantenimiento de aeronaves o para ambas actividades, según el servicio que se contrate.

b) Deberán estar autorizadas organismo competente (Agencia Estatal de Seguridad Aérea) con anterioridad a la presentación de oferta para efectuar trabajos aéreos relacionados con la lucha contra los incendios forestales

c) *Contarán con pilotos debidamente capacitados y acreditados por el organismo competente (Agencia Estatal de Seguridad Aérea) para operar las aeronaves que se ofrezcan para el servicio que se desea contratar. Asimismo con habilitación de piloto agroforestal*

d) *Dispondrán de personal autorizado por el organismo competente, (Agencia Estatal de Seguridad Aérea) para el mantenimiento de las aeronaves que se ofrezcan para el servicio que se desea contratar.*

e) *Deberán contar con un sistema de gestión medioambiental conforme al Reglamento comunitario 761/2001, normas europeas (EN) concernientes al sistema comunitario o normas internacionales ISO (serie ISO 14.000).*

f) *Deberán presentar los Certificados de Aeronavegabilidad en vigor, así como acreditación del cumplimiento del programa de mantenimiento del fabricante de las aeronaves que oferten, fecha de fabricación y matriculación de las mismas, emitidas por las autoridades competentes.*

4. Precio del contrato.

4.1. Composición del precio del contrato. El precio del contrato se compondrá de los siguientes sumandos:

- Disponibilidad por día: Comprenderá los gastos necesarios para que la aeronave con la que se dará el servicio que se contrata esté operativa desde el orto al ocaso en la base de operaciones a la que la Administración la haya destinado. Incluirá tanto los gastos relativos a la máquina como a los pilotos y personal de mantenimiento.

- Hora de vuelo: Comprenderá los gastos derivados del vuelo de la aeronave operativa durante una hora. Incluirá tanto los gastos de combustible como los correspondientes a mantenimiento de vuelo.

- Personal de base y Mantenimiento de base: Comprenderá los gastos necesarios para la contratación de personal de comunicaciones y para la habitabilidad de la base y para la integración de la misma en el sistema de comunicaciones de la Comunidad autónoma en la que ésta se encuentre, de acuerdo con lo que la Administración establezca en el Pliego de prescripciones técnicas.

4.2. Impuestos. A todos los efectos la proposición ofertada comprende, no sólo el precio del contrato sino también los impuestos a que haya lugar y gastos que sean de aplicación.

5. Plazo de ejecución del contrato y lugar de prestación del servicio.

5.1. Plazo de ejecución. La contratación se realizará por campañas, diferenciando periodos de invierno y de verano.

Se entiende por campaña un número de días naturales consecutivos en los que se dará servicio para la lucha contra los incendios forestales sin más limitaciones que las propias de la actividad aeronáutica en vuelo visual.

El plazo de inicio de la ejecución se hará constar, expresamente, en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares. Este plazo de inicio, en los casos de tramitación urgente, se ajustará a lo establecido en los artículos 96.2.d). y 97.1.e). LCSP, respectivamente.

La fecha de comienzo de los trabajos será posterior a la firma del documento de formalización del contrato. El plazo de ejecución y los plazos parciales que, en su caso, se establezcan, se entenderán referidos a la fecha de comienzo de los trabajos.

El desarrollo de los trabajos se ajustará a lo previsto en el pliego de prescripciones técnicas.

5.2. Lugar de prestación del servicio. Las aeronaves se situarán en las bases que se hayan establecido en el Pliego de prescripciones técnicas y trabajarán desde ellas siguiendo las órdenes que reciban de los responsables de la Administración para la lucha contra los incendios forestales.

6. Obligaciones del contratista.

a) El contratista estará obligado a cumplir el contrato dentro del plazo total fijado para su realización, así como en los plazos parciales y en los lugares fijados en el Pliego de prescripciones técnicas.

b) El contratista deberá tener suscritos los contratos de seguros que cubran, frente a los riesgos derivados de la prestación de los servicios no sólo a la tripulación, sino también a los ocupantes de las aeronaves, los daños a terceros, y a los bienes, al menos en las cuantías y por los conceptos que se requieren en el Real Decreto 37/2001, de 19 de enero, por el que se actualiza la cuantía de las indemnizaciones por daños previstas en la Ley 48/1960, de 21 de Julio, de Navegación Aérea, durante todo el periodo de contratación. El incumplimiento de esta obligación será causa de resolución del contrato.

Estos seguros deberán cubrir los posibles daños tanto en España como en los países limítrofes con los que la Administración General del Estado haya suscrito convenio de colaboración para la extinción de incendios forestales.

c) En aquellas bases cuyas instalaciones estén dentro de aeropuertos civiles pertenecientes a AENA, la empresa adjudicataria gestionará y solventará, con el citado Organismo, cuantos gastos se generen para el adecuado estado de los locales y cumplimiento del servicio (tasas, entrada de vehículos, alquileres, etc...).

7. Ejecución del contrato.

7.1. Dirección de los trabajos. La dirección del contrato correrá a cargo del órgano de contratación, que podrá designar un responsable del contrato o director técnico al que corresponderá supervisar su ejecución y adoptar las decisiones y dictar las instrucciones necesarias con el fin de asegurar la correcta realización de la prestación pactada (artículo 41 LCSP).

La Administración exigirá al adjudicatario, en su caso, que designe un responsable de la ejecución del contrato. Igualmente, le exigirá el cumplimiento de lo establecido en el pliego de prescripciones técnicas y en su oferta, en lo referente al personal que deberá asignarse para la realización de los trabajos, y en lo referente a la preparación, tanto del responsable designado por el contratista como del resto del personal.

7.2. Modificaciones. En ningún caso, ni el director técnico del servicio ni el adjudicatario podrán introducir modificaciones en el servicio sin la previa y expresa autorización del órgano de contratación, que en todo caso deberán estar definidas en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

Cada vez que se modifiquen las condiciones contractuales, el contratista queda obligado a la actualización del programa de trabajos.

7.3. Responsabilidad del contratista. La ejecución del contrato se realiza a riesgo y ventura del adjudicatario, con el alcance, límites y responsabilidades establecidos en el artículo 199 LCSP.

El contrato se ejecutará con sujeción a las cláusulas del mismo de acuerdo con las instrucciones que para su interpretación dé la Administración al contratista, siendo éste responsable de la calidad técnica de los trabajos que desarrolle, conforme a lo establecido en el artículo 281 LCSP.

De acuerdo con lo establecido por el artículo 283 de la LCSP, si los trabajos efectuados no se adecuan a la prestación contratada como consecuencia de vicios o defectos imputables al contratista, el órgano de contratación podrá rechazar la misma quedando exento de la obligación de pago o teniendo derecho, en su caso a la recuperación del precio satisfecho.

Será obligación del contratista indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato, de acuerdo con lo dispuesto al efecto en el artículo 198 LCSP.

7.4. Cumplimiento, recepción y liquidación del contrato. El contrato se entenderá cumplido por el contratista cuando éste se haya realizado de acuerdo con los términos del mismo y a satisfacción de la Administración, procediéndose según lo establecido en el artículo 205 LCSP. Sin perjuicio de lo que más adelante se señala para la recepción, en lo que se refiere a la forma en que, en su caso, deban de realizarse entregas de documentación u otro material, se estará a lo previsto al respecto en el pliego de prescripciones técnicas.

Mediante certificación de conformidad del director técnico del servicio encargado del contrato se constatará la correcta ejecución de la prestación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 203.2 del RGLCAP. Si la prestación del contratista no reune las condiciones necesarias para proceder a su recepción, se dictarán por escrito las instrucciones oportunas para que subsane los defectos observados y cumpla sus obligaciones en el plazo que para ello se fije, no procediendo a las oportunas recepciones parciales de cada campaña hasta que dichas instrucciones hayan sido cumplimentadas, levantándose entonces el acta correspondiente, de conformidad con el artículo 204 RGLCAP.

8. Valoración y pago de los trabajos

8.1. Forma de pago. El pago de los trabajos se realizará según lo establecido en los artículos 199 y siguientes del RGLCAP.

La empresa adjudicataria presentará mensualmente para su abono una factura que incluirá:

a) En un primer apartado los días de disponibilidad mensual de las aeronaves, calculados según el coste unitario ofertado por la empresa adjudicataria.

b) En un segundo apartado el número de horas de vuelo realizadas durante el mes que se factura, al coste unitario ofertado por la empresa.

c) En un tercer apartado se incluirán los gastos de mantenimiento de base que se hayan producido.

Los pagos se efectuarán mediante el oportuno libramiento, previa conformidad del Director Técnico del servicio y la presentación de las correspondientes facturas.

8.2. *Certificación final del servicio.* Finalizado el periodo de tiempo contratado total, el órgano de contratación abonará los servicios prestados por la empresa adjudicataria mediante un documento denominado *certificación final del servicio* en el que se hará constar para el total de la duración del contrato:

- a) *Importe total del contrato.*
- b) *Datos identificativos de bases y aeronaves.*
- c) *Número de días inoperativos de cada aeronave.*
- d) *Número de días de servicio defectuoso de cada aeronave.*
- e) *Número de horas voladas por cada aeronave.*
- f) *Cualquier posible incidencia que haya repercutido en el normal funcionamiento de las bases.*
- g) *Número total de horas voladas por aeronave.*

A dicho documento se adjuntarán las actas de recepción y de finalización de servicios de las bases de cada anualidad y en su caso, los informes complementarios pertinentes.

En caso de sobrepasar el número máximo de horas de vuelo contratado se procederá al pago de horas extraordinarias. El precio de la hora extraordinaria a satisfacer por la Administración será igual al precio de la hora vigente en la última anualidad.

8.3. *Penalidades por demora.* Las penalidades por demora que pueden imponerse por el órgano de contratación se regirán por las siguientes normas.

A efectos del abono se define como día de aeronave inoperativa aquel en que la aeronave o alguno de sus sistemas integrados hayan estado 6 o más horas averiados, sin ser sustituida por otra aeronave equivalente, impidiendo la correcta actuación de la misma. Se penalizará con el valor del coste de un día de disponibilidad de la aeronave incrementado en un 20%.

Se define como día de servicio defectuoso aquel en el que la aeronave no haya podido actuar por causas inherentes a la empresa durante un tiempo inferior a 6 horas, sin ser sustituido por el avión de reserva. Se penalizará con el valor del coste de cada hora de vuelo por el número de horas sin actuación.

Si en algún caso se detectase la ausencia de personal indispensable para el vuelo, el mantenimiento mecánico, el mantenimiento de base o las oportunas comunicaciones por un periodo superior a las 6 horas, se penalizará con el valor del coste de un día de disponibilidad de la aeronave. Si el periodo fuese inferior a 6 horas, se penalizará con el valor del coste de cada hora de vuelo por el número de horas de ausencia.

Cualquier revisión de una aeronave operativa por mantenimiento programado será comunicada a la Administración contratante al menos con dos días de antelación y será sustituida antes de entrar en revisión por la aeronave de reserva.

En caso de avería grave de una aeronave y sin perjuicio de las penalidades relacionadas anteriormente, ésta deberá ser sustituida a la mayor brevedad posible por la de reserva o por otra de las mismas características y prestaciones.

9. *Resolución del contrato.* La resolución del contrato, así como la aplicación de sus causas y sus efectos se regirán por lo dispuesto en la LCSP.

ANEJO

CRITERIOS DE VALORACIÓN DE LAS OFERTAS

Los criterios para la valoración de las ofertas serán el valor técnico de la oferta y el Importe económico de la oferta. El peso relativo de los mismos se especificará en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares, no obstante se considera necesario que el valor técnico de la oferta sea igual o inferior al 50% de la valoración total de la oferta y la valoración del importe económico siempre sea igual o superior al 50% de la puntuación total de la misma.

Valor técnico de la oferta ≤ 50 %

Planificación, ejecución, control y seguimiento de los trabajos.....

Características técnico/funcionales.....

Prestaciones superiores o complementarias.....

Importe económico de la oferta ≥ 50 %

Para la valoración del criterio "VALOR TÉCNICO" de las ofertas, se utilizarán los siguientes parámetros objetivos:

1º) Planificación, ejecución, control y seguimiento de los trabajos.- Se valorarán los siguientes conceptos según se especifique en los pliegos de cláusulas administrativas particulares:

1.1. Planificación del trabajo.-

Establece actividades y tareas, con asignación de tiempos y recursos, adecuados al trabajo a realizar. Se valorará:

- Calendario de turnos y sustituciones para el descanso del personal asignado al servicio y cronograma de actividades para la preparación y ejecución del servicio.

- Equipo de seguimiento del servicio con indicación de la relación, forma de localización y disponibilidad de los responsables de la empresa encargados de la coordinación del servicio.

- Plan de mantenimiento de aeronaves.

1.2. Respuesta en casos de emergencia.-

Respuesta en casos de emergencia, con indicación de tiempos, personal y medios asignados para la sustitución de aeronaves y pilotos

2º) Características técnico/ funcionales.-.

Se presentará una Memoria explicativa y detallada de los servicios a realizar. En ella, se detallará los medios aéreos que se proponen y sus características, las prácticas de ejecución, la metodología de los trabajos y los sistemas de revisión y control de los mismos, con una definición clara y precisa de todas y cada una de las actuaciones a realizar.

3º) Prestaciones superiores o complementarias.-

Se valorará:

- Número de horas de vuelo adicionales en la prestación del servicio sin coste para la administración contratante

- Ampliación del periodo de ejecución del servicio en las bases previstas o en otras bases alternativas.

La VALORACIÓN DEL IMPORTE ECONÓMICO de la oferta se hará en aplicación del siguiente criterio:

A la oferta más baja, se le dará la puntuación máxima. Para el resto de ofertas, se restará a esta puntuación el valor que proporcionalmente corresponda, teniendo en cuenta tanto la oferta más baja como el precio base de licitación, para, de este modo, distribuir proporcionalmente la puntuación entre todas las ofertas.

Es decir, la Puntuación máxima (Pmax) se le dará a la oferta con precio más bajo (Omb). Para el cálculo de la puntuación (Px) a otorgar a cada una de las restantes ofertas (Ox), se aplicará la fórmula siguiente (siendo Pbl = precio base de licitación):

$$Px = P \max - \left[\frac{(Ox - Omb)}{Pbl - Omb} \right] x P \max \quad \gg$$

CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

1. Como en el proyecto de Real Decreto se señala corresponde a los Ministerios de Economía y Hacienda y de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, elaborar un proyecto de pliego de cláusulas administrativas para la contratación de medios para la lucha contra los incendios forestales que, previo dictamen del Consejo de Estado, debe ser sometido a la consideración del Consejo de Ministros para su aprobación, por lo que se considera adecuada la propuesta de la disposición recibida y que, conforme se establece en la disposición adicional primera del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, 12 de octubre, debe ser sometida a informe de esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

2. Analizado el texto transcrito, se considera que se adapta a la función que se atribuye en la Ley de Contratos del Sector Público a los pliegos de cláusulas administrativas generales tanto respecto de su contenido como de su función respecto de los correspondientes pliegos de cláusulas administrativas particulares de cada contrato que con el objeto que se describe se deseen adjudicar.

Sin embargo, esta Junta Consultiva considera advertir, y en tal sentido se recomienda que se proceda a su corrección, que la referencia a la memoria que deben presentar los candidatos a la adjudicación del contrato se cambie de ubicación en tanto que en el texto del pliego no se cita que las empresas que concurran a la licitación deben presentar a efectos de su valoración de una memoria explicativa y detallada sobre los servicios a realizar, en la que detallarán los medios aéreos que se proponen y sus características, las prácticas de ejecución, la metodología de los trabajos y los sistemas de revisión y control de los mismos, con una definición clara y precisa de todas y cada una de las actuaciones a realizar y ello sin perjuicio de que se determinen pautas o criterios para su valoración que sin duda pueden incluirse en los pliegos de cláusulas administrativas particulares.