



Recurso nº 680/2015 C.A. Illes Balears 37/2015

Resolución nº 730/2015

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 30 de julio de 2015.

VISTO el recurso interpuesto por D. P.C.D., en nombre y representación de SERVICIOS SOCIOSANITARIOS GENERALES S.L., contra 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; 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 2 de junio de 2015, 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 78/15, por un valor estimado de 70.840.000 euros.

Segundo. La Sociedad recurrente considera que varias cláusulas de los Pliegos deben ser declaradas nulas por los siguientes motivos: 1) Por contener previsiones que vienen a restringir injustificadamente la competencia, al exigir el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) en sus apartados 3.10 y 3.15 que al realizar la oferta los licitadores, además de informar gráfica y técnicamente sobre los vehículos aportados, incluyan en esta información los datos correspondientes a la marca y modelo del vehículo, lo que a juicio de la recurrente es totalmente innecesario dado que el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP) es claro en su art. 117 al señalar que se



deben excluir las marcas, patentes o las menciones a un origen o producción determinados en la definición de especificaciones técnicas que realicen los Pliegos, salvo que se justifique la relevancia de este dato en el objeto del contrato; lo que determina que si los Pliegos no pueden exigir una determinada marca o modelo, su mención por los licitadores tampoco debería ser objeto de valoración y, por ello, resulta innecesaria. 2) Por exigir la cláusula 4.11 y el Anexo 7 de los PPT referencias a la normativa UNE como certificación de calidad de los uniformes a utilizar por los trabajadores que se adscriban al servicio de transporte, sin permitir otro equivalente tal y como exige el apartado 2 del art. 80 del TRLCSP cuando dispone *“Los órganos de contratación reconocerán los certificados equivalentes expedidos por organismos establecidos en cualquier Estado miembro de la Unión Europea, y también aceptarán otras pruebas de medidas equivalentes de garantía de la calidad que presenten los empresarios”*. 3) Por incluir como requisito de solvencia la aportación de un Plan de adscripción temporal de vehículos, utilizando así el Pliego en sus apartados F5 y cláusula 3.10 del PPT un medio de acreditación de solvencia no previsto como tal en el art. 78 del TRLCSP y, por tanto, contrario a la Ley, lo que introduce arbitrariedad que se acentúa al no especificarse tampoco en qué medida va a ser valorado dicho Plan en orden a excluir a un licitador por no cumplir este requisito de solvencia. A ello añade la recurrente que la descripción del Plan puede ciertamente incluir información que ha de ser objeto de valoración en una fase posterior. 4) Por introducir diversas cláusulas oscuras y ambiguas que ponen en riesgo el principio de transparencia e igualdad entre los licitadores. En concreto se sostiene por el recurrente que así ocurre con: 4.1) 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; y 4.2) el apartado del Cuadro de Características en que se relaciona la documentación a aportar en el sobre 4, por cuanto se solicita que no se revele la identidad del licitador, si bien se señala que el incumplimiento de esta previsión que contiene el Pliego no será causa de exclusión. 5) Finalmente, se alega inviabilidad de la prestación del servicio en el precio licitado, invocándose infracción de lo dispuesto en el art. 87.1 del TRLCSP, al no haberse tenido



en cuenta, según la recurrente, en el precio de licitación, los incrementos salariales que según el Convenio Colectivo vigente, debían producirse, ni las actualizaciones de precio según IPC

Con base en todo lo expuesto, SERVICIOS SOCIO SANITARIOS GENERALES, S.L. solicita la declaración de nulidad de las cláusulas citadas.

Tercero. Recibido en este Tribunal el expediente, el órgano de contratación acompañó informe en el que se van respondiendo cada uno de los puntos en que la recurrente basa la solicitud de nulidad de diversos apartados del Pliego. 1) A la alegación de indebida exigencia a los licitadores de incluir en la descripción del vehículo la marca o modelo, se señala por el órgano de contratación que en ningún momento el Pliego condiciona o exige que se utilice una determinada marca (de acuerdo con lo establecido en el TRLCSP), si bien se solicita la inclusión de esta información únicamente para que exista la posibilidad de verificar si las características técnicas ofertadas se ajustan a las exigidas como mínimo en el Pliego, sin que sea objeto de valoración alguna la marca o modelo elegido. 2) A la alegación sobre que la cláusula 4.11 y el Anexo 7 de los PPT contengan referencias a la normativa UNE como certificación de calidad de los uniformes a utilizar por los trabajadores que se adscriban al servicio de transporte, sin permitir otro equivalente, admite el órgano de contratación que aunque no se diga expresamente en los Pliegos, así debe ser por indicación expresa de lo dispuesto en el TRLCSP. 3) Sobre la inclusión en los apartados F.5 y cláusula 3.10 del PPT de un medio de acreditación de solvencia no previsto como tal en el art. 78 del TRLCSP, en concreto un Plan de Adscripción Temporal de Vehículos, considera el órgano de contratación que dicho Plan puede incardinarse en el apartado h) del art. 78 del TRLCSP, además de preverse expresamente en el propio apartado F.5 del Cuadro Resumen que dicho plan “no debe revelar su oferta relativa a los criterios de adjudicación evaluables mediante fórmula...”, garantizándose con ello la debida separación entre criterios de solvencia y aquellos que deben ser objeto de valoración de las ofertas. 4) Respecto de la oscuridad y ambigüedad que la recurrente predica de diversas cláusulas del contrato, se señala lo siguiente: 4.1) Sobre el apartado 3.24 del PPT, cuando 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 a adscribir al 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, 4.2) Sobre el apartado del Cuadro de Características en que se relaciona la documentación a aportar en el sobre 4, en que se solicita que no se revele la identidad del licitador, si bien se señala que el incumplimiento de esta previsión que contiene el Pliego no será causa de exclusión; alega el órgano de contratación únicamente que se consideró excesivo y desproporcionado establecer como causa de exclusión el incumplimiento de este requisito, sin que se motive el porqué de esta cláusula que aconseja no identificar al licitador en la documentación a incluir en este sobre.

Finalmente, sobre la alegada inviabilidad de la prestación del servicio en el precio licitado, con vulneración de lo dispuesto en el art. 87.1 del TRLCSP, el órgano de contratación señala que los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2015 se orientan a cumplir los principios de prudencia financiera, de transparencia y de eficiencia en la gestión y asignación de recursos, en el marco de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera. Por lo que debe velar por el control del gasto tal y como prescribe el artículo 1 del TRLCSP, considerándose adecuado a mercado, como lo demuestra el hecho de que cinco empresas se han presentado a la licitación.

Cuarto. Con fecha 7 de julio de 2015 se dictó por la Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, 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 arts. 43 y 46 del TRLCSP.

Quinto. 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.

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 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 SERVICIOS SOCIO SANITARIOS GENERALES, S.L. 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”*.

Tercero. El recurso se interpone contra 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 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.

Cuarto. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo legalmente establecido al efecto en el artículo 44 TRLCSP.

Quinto. Tal y como ha quedado expuesto en el hecho segundo, la mercantil recurrente solicita la declaración de nulidad de varias de las cláusulas y apartados de los PCAP y



PPT que han de regir la licitación, lo que impone analizar cada una de ellas individualmente.

Se solicita, en primer lugar, la declaración de nulidad de los apartados 3.10 y 3.15 del PPT por exigir a los licitadores que al realizar su oferta, además de informar gráfica y técnicamente sobre los vehículos que se aporten para la ejecución del contrato, incluyan en esta información los datos correspondientes a la marca y modelo del vehículo. Así, la cláusula 3.15 del PPT, reiterando la exigencia que en el mismo sentido contiene la 3.10, señala literalmente: *“A tal efecto las empresas deberán presentar en sus ofertas una clara descripción técnica y gráfica del interior y exterior de los vehículos (incluyendo marcas y modelos elegidos) (Criterio Subjetivo 3). Se valorará la mayor adaptación y similitud a las especificaciones del Anexo 2”*. Considera la parte recurrente que puesto que ninguna de las dos especificaciones, ni marca ni modelo, pueden ser objeto de valoración, no procede su inclusión en la oferta, y menos como obligatoria, con el consiguiente riesgo de que el conocimiento de estos datos pueda influir en la valoración de la oferta. El órgano de contratación defiende que ambas cláusulas son válidas, pues lo que el TRLCSP prohíbe es que en el Pliego se exija que determinados elementos correspondan a una determinada marca o modelo, lo que en ningún caso se hace en los apartados ahora examinados.

Pues bien, cierto es, como señala el órgano de contratación, que lo que el TRLCSP prohíbe con carácter general es que el propio Pliego exija una determinada marca o modelo a los elementos que los licitadores deban incluir en sus ofertas. Así, dispone el art. 117 en su apartado 8 lo siguiente: *“Salvo que lo justifique el objeto del contrato, las especificaciones técnicas no podrán mencionar una fabricación o una procedencia determinada o un procedimiento concreto, ni hacer referencia a una marca, a una patente o a un tipo, a un origen o a una producción determinados con la finalidad de favorecer o descartar ciertas empresas o ciertos productos. Tal mención o referencia se autorizará, con carácter excepcional, en el caso en que no sea posible hacer una descripción lo bastante precisa e inteligible del objeto del contrato en aplicación de los apartados 3 y 4 de este artículo y deberá ir acompañada de la mención «o equivalente»”*.



En las cláusulas ahora analizadas no se menciona ni se hace referencia a ninguna marca concreta, únicamente se indica a los licitadores que hagan constar en su oferta, junto con la descripción técnica y gráfica de los vehículos, el dato relativo a su marca y modelo. Lo cierto es que ambas indicaciones no pueden ser valoradas por el órgano de contratación, de ahí que se cuestione la obligatoriedad para los licitadores de incluir ambos datos. La razón que esgrime el órgano de contratación para justificar la obligación que se impone en los Pliegos de incluir este dato en las ofertas es la de ofrecer al órgano de contratación la posibilidad de verificar si las características técnicas ofertadas se ajustan a las exigidas como mínimo en el Pliego.

En efecto, lo que la normativa prohíbe es que los Pliegos exijan que determinados elementos a adscribir a un contrato puedan describirse con mención de una determinada marca o modelo, pero en el caso ahora estudiado, los Pliegos no contienen limitación alguna al respecto, tan solo señalan que se indique por los licitadores la marca o modelo del vehículo a adscribir, sin que ninguna de las dos especificaciones vaya a ser valorada por el órgano de contratación, lo que lo demuestra el hecho de que ningún criterio de valoración se hace depender de este dato. Tal y como justifica el órgano de contratación, el dato se solicita a los solos efectos de poder comprobar el cumplimiento por los vehículos propuestos de las especificaciones técnicas exigidas en los Pliegos, siendo -la indicación de marca y modelo- la forma más habitual y usual de identificar un vehículo y dar a conocer, de manera precisa, sus especificaciones técnicas.

Por ello la alegación no puede ser acogida, pues las cláusulas analizadas de ningún conculcan la limitación que recoge el transcrito art. 117.8 del TRLCSP.

Sexto. A continuación se solicita la anulación de la cláusula 4.11 y el Anexo 7 del PPT en cuanto contienen referencias a la normativa UNE como certificación de calidad de los uniformes a utilizar por los trabajadores que se adscriban al servicio de transporte, por no permitir otro equivalente. Al respecto el órgano de contratación admite que aunque no se diga expresamente en los Pliegos, así debe ser por indicación expresa de lo dispuesto en el TRLCSP.



En efecto, el TRLCSP es claro cuando dispone en su art. 80, sobre la acreditación del cumplimiento de las normas de garantía de la calidad, en su apartado 2 que: *“Los órganos de contratación reconocerán los certificados equivalentes expedidos por organismos establecidos en cualquier Estado miembro de la Unión Europea, y también aceptarán otras pruebas de medidas equivalentes de garantía de la calidad que presenten los empresarios”*.

Asiste la razón a la parte recurrente, que de hecho no es negada por el órgano de contratación, basando la defensa de la legalidad de los Pliegos en que aunque no se indique expresamente en el Pliego la posibilidad de acreditar el cumplimiento de las normas de garantía de calidad mediante otros certificados equivalentes, así debe admitirse por reconocerlo la Ley.

Este Tribunal ya en su Resolución 267/13, en criterio reiterado por otras posteriores como la Resolución 65/15, tiene declarado que *“debe admitirse también la posibilidad de acreditarla (se refiere a la exigencia de certificados de calidad) por otros medios igualmente aptos para ello en el mismo nivel en que la acreditan los certificados exigidos. Lo contrario, sin duda, constituiría infracción del principio de igualdad de trato y provocaría la nulidad de pleno derecho de la cláusula en cuestión”*.

Por ello procede rectificar la cláusula 4.11 y el Anexo 7 de los PPT en cuanto contienen referencias a la normativa UNE como certificación de calidad de los uniformes a utilizar por los trabajadores que se adscriban al servicio de transporte, a los solos efectos de incluir junto a las certificaciones exigidas la expresión “o equivalente”, dando así cumplimiento a lo señalado en el art. 80.2 del TRLCSP.

Séptimo. La mercantil recurrente considera también incursas en causa de nulidad el apartado F5 y la cláusula 3.10 del PPT, por cuanto incluyen como medio para acreditar la solvencia la aportación de un Plan de adscripción temporal de vehículos, utilizando con ello el Pliego un medio de acreditación de solvencia no previsto como tal en el art. 78 del TRLCSP. Asimismo sostiene SERVICIOS SOCIO SANITARIOS GENERALES, S.L. que la inclusión de este medio para acreditar la solvencia debe ser rechazado, además, por cuanto no se establece en el Pliego el criterio que va a determinar que el Plan que se



aporte sea correcto y, por tanto, acreditativo de solvencia o, por el contrario, sea considerado insuficiente con la consiguiente exclusión del licitador por falta de solvencia. A ello añade la recurrente que la descripción del Plan puede ciertamente incluir información que ha de ser objeto de valoración en una fase posterior.

El órgano de contratación considera que dicho Plan puede incardinarse en el apartado h) del art. 78 del TRLCSP, por lo que su inclusión como medio para acreditar la solvencia es válida. Sobre la posible revelación anticipada que dicho Plan puede suponer respecto de datos a valorar en una fase posterior, señala el órgano de contratación en su informe que en el propio apartado F.5 del Cuadro Resumen se indica que dicho plan “no debe revelar su oferta relativa a los criterios de adjudicación evaluables mediante fórmula...”, garantizándose con ello la debida separación entre criterios de solvencia y aquellos que deben ser objeto de valoración de las ofertas.

Para resolver esta cuestión, conviene recordar que el contenido de los artículos que en el TRLCSP regulan la acreditación de la solvencia es imperativo, de forma que, tanto los medios para acreditarla como los instrumentos que le sirven de soporte formal, deben ajustarse exactamente a lo prevenido en la Ley. En efecto, dispone el art. 78 del TRLCSP lo siguiente:

“1. En los contratos de servicios, la solvencia técnica o profesional de los empresarios deberá apreciarse teniendo en cuenta sus conocimientos técnicos, eficacia, experiencia y fiabilidad, lo que deberá acreditarse, según el objeto del contrato, por uno o varios de los medios siguientes, a elección del órgano de contratación:

a) Una relación de los principales servicios o trabajos realizados en los últimos cinco años que incluya importe, fechas y el destinatario, público o privado, de los mismos. Los servicios o trabajos efectuados se acreditarán mediante certificados expedidos o visados por el órgano competente, cuando el destinatario sea una entidad del sector público; cuando el destinatario sea un sujeto privado, mediante un certificado expedido por éste o, a falta de este certificado, mediante una declaración del empresario; en su caso, estos certificados serán comunicados directamente al órgano de contratación por la autoridad competente.



b) Indicación del personal técnico o de las unidades técnicas, integradas o no en la empresa, participantes en el contrato, especialmente aquéllos encargados del control de calidad.

c) Descripción de las instalaciones técnicas, de las medidas empleadas por el empresario para garantizar la calidad y de los medios de estudio e investigación de la empresa.

d) Cuando se trate de servicios o trabajos complejos o cuando, excepcionalmente, deban responder a un fin especial, un control efectuado por el órgano de contratación o, en nombre de éste, por un organismo oficial u homologado competente del Estado en que esté establecido el empresario, siempre que medie acuerdo de dicho organismo. El control versará sobre la capacidad técnica del empresario y, si fuese necesario, sobre los medios de estudio y de investigación de que disponga y sobre las medidas de control de la calidad.

e) Las titulaciones académicas y profesionales del empresario y del personal directivo de la empresa y, en particular, del personal responsable de la ejecución del contrato.

f) En los casos adecuados, indicación de las medidas de gestión medioambiental que el empresario podrá aplicar al ejecutar el contrato.

g) Declaración sobre la plantilla media anual de la empresa y la importancia de su personal directivo durante los tres últimos años, acompañada de la documentación justificativa correspondiente.

h) Declaración indicando la maquinaria, material y equipo técnico del que se dispondrá para la ejecución de los trabajos o prestaciones, a la que se adjuntará la documentación acreditativa pertinente.

i) Indicación de la parte del contrato que el empresario tiene eventualmente el propósito de subcontratar”.

Pues bien, es claro que la inclusión por los licitadores en el sobre 1 de un Plan de adscripción temporal de vehículos no encaja, ni en su contenido ni en su alcance, en lo

dispuesto en la letra h) del art. 78, que se limita a poder exigir una declaración comprensiva de la maquinaria, material y equipo técnico del que se dispondrá para la ejecución de los trabajos o prestaciones. Debe, por ello, eliminarse la exigencia de la inclusión de un Plan de adscripción temporal de vehículos como medio para acreditar la solvencia, pues la letra de la Ley –art. 78 TRLCSP- es clara al determinar que la solvencia podrá ser acreditada *“por uno o varios de los medios siguientes, a elección del órgano de contratación”*, lo que excluye a cualquier otro. No es preciso, pues, entrar a analizar el resto de alegaciones que plantea la recurrente sobre este medio de acreditación de solvencia, del que se acepta que debe ser suprimido.

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 can 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 o 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.

Noveno. Sobre el apartado del Cuadro de Características en que se relaciona la documentación a aportar en el sobre 4, indica SERVICIOS SOCIO SANITARIOS GENERALES, S.L. que deberá ser anulado por cuanto se solicita que no se revele la identidad del licitador, si bien se señala que el incumplimiento de esta previsión que contiene el Pliego no será causa de exclusión. Alega al respecto el órgano de contratación únicamente que se consideró excesivo y desproporcionado establecer como causa de exclusión el incumplimiento de este requisito, si bien no se motiva el porqué de la inclusión de esta cláusula que aconseja no identificar al licitador en la documentación a incluir en este sobre.

La alegación debe ser acogida, pues crea inseguridad a los licitadores, además del riesgo que implica imputar la documentación por error a otra empresa al no constar en ella ninguna indicación de su identidad.

Debe, pues, eliminarse la solicitud que se contiene en el Cuadro de Características sobre la no revelación de la identidad del licitador en la documentación a incluir en el sobre 4, solicitud que ni en el Pliego, ni posteriormente, en el informe remitido ante la interposición del presente recurso, se motiva con expresión de la razón o razones que justifican esta atípica previsión, de la que, además, ningún efecto parece derivarse de su incumplimiento, lo que la convierte ciertamente en superflua.

Décimo. Finalmente SERVICIOS SOCIOSANITARIOS GENERALES, S.L. solicita la anulación de los Pliegos que han de regir la contratación por ser insuficiente el presupuesto de licitación para cubrir los costes que la prestación del servicio conlleva. En concreto, la recurrente alega que el precio de licitación no alcanza a comprender los costes de ejecución tanto directos como indirectos derivados de la prestación del servicio objeto de licitación, lo que se trata de acreditar con un análisis que se presenta por el recurrente de los costes de personal y de vehículos que, por razón de la subrogación

obligatoria que prevén los Pliegos, tendrá que afrontar el licitador que resulte adjudicatario.

Por todo ello, considera que la licitación incumple lo previsto en el art. 87.1 del TRLCSP cuando dispone: *“En los contratos del sector público, la retribución del contratista consistirá en un precio cierto que deberá expresarse en euros, sin perjuicio de que su pago pueda hacerse mediante la entrega de otras contraprestaciones en los casos en que ésta u otras Leyes así lo prevean. Los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado, en el momento de fijar el presupuesto de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados”*.

Por el contrario, el órgano de contratación considera justificado el presupuesto y suficiente para cubrir todos los costes que de la prestación del servicio se deriven para el contratista, más aún si se toma en consideración que se han presentado cinco empresas a la licitación, lo que demuestra que el precio ofertado se corresponde con un precio real de mercado.

Expuestas así las posturas de ambas partes, debe anticiparse que la alegación sobre insuficiente dotación presupuestaria no puede tener favorable acogida, pues no se acredita por SERVICIOS SOCIO SANITARIOS GENERALES, S.L. que los costes de ejecución reales sean superiores al precio de licitación y, menos aún, que el criterio técnico utilizado por el órgano de contratación para la estimación de costes sea erróneo, no siendo suficientes las alegaciones que, a tal efecto, se contienen en el escrito de interposición del recurso. A estos efectos debe tenerse en cuenta que el coste estimado de personal en aplicación del Convenio Colectivo aplicable, no puede ser decisivo tal y como a continuación va a exponerse.

Al respecto, con carácter previo debe recordarse que este Tribunal tiene declarado que la determinación del precio del contrato tiene la consideración de criterio técnico y, como tal, está dotado de discrecionalidad técnica. Así, en la Resolución 358/2015 se anticipa respecto de los criterios tenidos en cuenta para la determinación del presupuesto de



licitación por el órgano de contratación que: "... al tratarse de criterios netamente técnicos gozarían de una discrecionalidad, propia de las valoraciones técnicas de los órganos de contratación, en tanto no quede completamente acreditado que se ha incurrido en un error en la apreciación. Podemos decir, finalizando esto que manifestamos que, frente a esa concreción en el precio del ente adjudicador, en el que debemos presumir un acierto propio del que es conocedor de las cuestiones técnicas del contrato que se ha convocado en otras ocasiones, conoce suficientemente éste y los precios a que puede enfrentarse el mercado, estableciendo, dentro de sus potestades propias como tal órgano adjudicador, un precio del contrato que, desde este punto de vista, gozaría de una presunción análoga, a la que tienen las manifestaciones técnicas de los órgano de contratación, cuando se debaten por los licitadores las misma, mediante argumentos escasamente acreditados o, como nos ocurre en el presente caso, vacuas de norma prueba, y no estamos hablando de otra cosa que de la discrecionalidad técnica que acompaña a este tipo de valoraciones cualificadas por técnicos y efectuadas por los órganos competentes del ente que licita el contrato, frente a las que podrá alegarse en contra por los interesados, pero donde esas alegaciones carecerán, en principio de toda validez, cuando discutan cuestiones meramente técnicas sin acompañarse de prueba suficiente y salvo, lógicamente que quede acreditado un manifiesto error en la actuación desarrollada en este ámbito por el órgano de contratación, y con ello podemos remitirnos a las numerosas resoluciones dictadas por este Tribunal en materia de la discrecionalidad técnica que, como decíamos antes, debe acompañar también las decisiones adoptada en la elaboración del objeto contractual, la fijación de los precios y su reflejo en los documentos contractuales".

Pero además, debe tenerse en cuenta que el coste estimado de personal en aplicación del Convenio Colectivo aplicable no puede ser tenido en cuenta como determinante a efectos de considerar el precio del contrato como insuficiente.

Es muy reiterada la doctrina del Tribunal que sostiene (Resoluciones 310/2012, de 28 de diciembre, 83/2013, de 20 de febrero, 112/2013, de 21 de marzo, 251/2013, de 4 de julio, 341/2013, de 2 de septiembre, 143/2014, de 21 de febrero, 313/2014, de 11 de abril, 629/2014, de 8 de septiembre, 794/2014, de 24 de octubre, 891/2014, de 5 de diciembre, 264/2013, de 4 de julio, 185/2012, de 6 de septiembre, y 88/2015, de 30 de enero, entre



otras muchas) que, a la hora de fijar el presupuesto de un contrato, el órgano de contratación debe partir siempre del principio de eficiencia y los objetivos de estabilidad presupuestaria y control del gasto que se consignan en el artículo 1 del TRLCSP. Partiendo de la anterior premisa, el Tribunal ya ha tenido la oportunidad de analizar en varias resoluciones el problema de si la entidad contratante está ligada por los convenios colectivos a la hora de diseñar las prestaciones, concretamente el presupuesto, que van a definir el nuevo contrato. Siguiendo, por todas, la Resolución 281/2012, de 5 de diciembre, cabe señalar que “el criterio que hemos venido manteniendo de manera reiterada es que no es así, que la entidad contratante debe tener plena libertad para definir el objeto del contrato conforme a las disponibilidades presupuestarias y a las circunstancias concurrentes. Este problema se ha planteado en relación con la posible existencia de bajas temerarias en las ofertas de determinados licitadores que no respetarían presuntamente las condiciones mínimas establecidas en el convenio colectivo y también en relación con la indebida determinación de los precios del contrato que se iba a licitar extrayendo siempre una misma conclusión como es que la entidad contratante no debe quedar vinculada por esta circunstancia y que las posibles reclamaciones que se pudieran presentar en este punto serían siempre competencia de la jurisdicción laboral.”

Así, en nuestra Resolución 251/2013, de 4 de julio (y, en igual sentido, Resoluciones 66/2012, de 14 de marzo, ó 185/2012, de 6 de septiembre), se afirma lo siguiente: “En este sentido, interesa apuntar que en el momento de fijar el presupuesto o precio de un contrato habrá que partir del principio de control del gasto, cuya previsión normativa aparece en el artículo 1 del TRLCSP, al disponer que ‘La presente Ley tiene por objeto regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa’.



El principio de control del gasto debe inspirar la interpretación del artículo 87 del TRLCSP de manera tal que cuando se indica que ‘Los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado, en el momento de fijar el presupuesto de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados’, no se impone a la Administración un ‘suelo’ consistente en el precio general de mercado, por debajo del cual no pueda admitir ofertas, sino todo lo contrario, se persigue el precio más económico, fijado en concurrencia, con el límite de los precios anormales o desproporcionados a la baja. De modo que, lejos de encontrarnos con un ‘suelo’ nos encontramos con un ‘techo’ indicativo.

En cuanto a la forma de determinar el precio, el apartado 2 del artículo citado dispone que el precio ‘podrá formularse tanto en términos de precios unitarios referidos a los distintos componentes de la prestación o a las unidades de la misma que se entregue o ejecuten, como en términos de precios aplicables a tanto alzado a la totalidad o a parte de las prestaciones del contrato. En todo caso se indicará, como partida independiente, el importe del Impuesto sobre Valor Añadido que deba soportar la Administración’.

El TRLCSP en el artículo 87 establece las pautas para determinar el precio del contrato pero no contiene una norma expresa en la que se establezcan los conceptos que deba contener el presupuesto base de licitación de estos contratos. No obstante, si bien es cierto que el presupuesto de licitación no está definido en el TRLCSP, del contenido del artículo 131 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP en adelante) referido al presupuesto en el contrato de obras, y de otros preceptos concordantes, se deduce que es el importe base de la licitación, IVA excluido, sin incluir las eventuales opciones, prórrogas y modificaciones. Es la referencia básica para que los licitadores realicen su oferta económica y debe de aparecer en el pliego de cláusulas administrativas particulares tal y como dispone el artículo 67 del RGLCAP. El presupuesto base de licitación puede fijarse de forma global, o bien, en consideración a unidades de la prestación.



A su vez, el artículo 88 del TRLCSP se refiere a la forma de calcular el valor estimado de los contratos y en su apartado 2 dispone que 'La estimación debe hacerse teniendo en cuenta los precios habituales en el mercado, y estar referida al momento del envío del anuncio de licitación, o en caso de que no se requiera un anuncio de este tipo, al momento en que el órgano de contratación inicie el procedimiento de adjudicación del contrato'.

En el apartado 5 se dispone que para los contratos de suministros y los de servicios que tengan carácter de periodicidad o que deban renovarse en periodo de tiempo determinado, se tomará como base para el cálculo del valor estimado del contrato alguna de las siguientes cantidades: 'a) El valor real total de los contratos sucesivos similares adjudicados durante el ejercicio precedente o durante los doce meses previos ajustado, cuando sea posible, en función de los cambios de cantidad o valor previstos para los doce meses posteriores al contrato inicial'.

Para los contratos de servicios el artículo 302 del TRLCSP regula la determinación del precio señalando que en el pliego de cláusulas administrativas se establecerá el sistema de determinación del precio, que podrá estar referido a componentes de la prestación, unidades de ejecución o unidades de tiempo, o fijarse en un tanto alzado cuando no sea posible o conveniente su descomposición, o resultar de la aplicación de honorarios por tarifas o de una combinación de varias de estas modalidades.

Sobre la adecuación de los precios al mercado, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid en su recomendación 2/1997, de 6 de mayo, insiste en que hay que tener presente la obligación que establece la Ley de que, a la hora de determinar el precio de los contratos, se procure que éste sea adecuado al mercado, y en su informe 19/1997, de 16 de diciembre, señala que la 'primera y más importante premisa a tener en cuenta sobre el precio de todo contrato que celebre la Administración es que sea cierto y adecuado al mercado'.

La exigencia de que el cálculo del valor de las prestaciones se ajuste a los precios de mercado tiene por objeto garantizar que en la contratación exista un equilibrio entre las partes y que ninguna de ellas obtenga un enriquecimiento injusto, así como garantizar la



viabilidad de las prestaciones objeto del mismo, que se establecen en función del interés general que persigue la actuación administrativa. En concreto, y sobre la adecuación del precio de los contratos al mercado y su relación con los convenios colectivos, la Junta Consultiva de las Islas Baleares, en el informe 4/2001, de 22 de febrero, sobre el artículo 14.1, último párrafo de la Ley de Contratos de las Administraciones Publicas, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, (LCAP), relativo a la adecuación del precio de los contratos al mercado, considera que es ajeno a la contratación administrativa y, por tanto, no puede incidir sobre ella de forma directa, lo pactado en un convenio colectivo laboral. No obstante, añade '(...) se pueden considerar como momentos en los que el órgano de contratación puede tener en cuenta, de alguna manera, el contenido de los convenios colectivos, por una parte, cuando ha de fijar el presupuesto base de licitación, a la hora de cumplir con el mandato de que éste sea adecuado al precio de mercado (art.14 LCAP), fijando y justificando en la memoria correspondiente un precio que contemple, entre otros factores, el coste establecido en el Convenio Colectivo'.

En consecuencia, se considera que, si bien los convenios colectivos del sector correspondiente no son vinculantes para la Administración, por tratarse de una regulación bilateral en la que los poderes públicos no son parte, sí pueden tomarse en consideración como indicadores a tener en cuenta al elaborar el presupuesto de licitación especialmente en aquellos servicios en los que el elemento personal es fundamental en la prestación objeto de contrato.

Por otra parte, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado en su informe 34/2001, de 13 de noviembre, refiriéndose a un contrato de servicios de seguridad, señala que la Administración contratante debe considerarse ajena a las cuestiones relativas a los componentes que los licitadores han tomado en consideración para formular su proposición económica y, en concreto, los efectos derivados del convenio colectivo de empresas de seguridad, puesto que ello desvirtuaría el sistema de contratación administrativa obligando al órgano de contratación a realizar un examen y comprobación de diversos elementos o componentes con influencia en la proposición económica, como pudiera serlo, además de los del convenio respectivo, el pago de Impuestos, el disfrute de exenciones y bonificaciones, posibles subvenciones u otros



aspectos de la legislación laboral. Y concluye ‘La circunstancia de que una proposición económica en un concurso sea inferior a la cantidad resultante de aplicar el coste hora fijado en el Convenio colectivo del sector no impide la adjudicación del contrato en favor de dicha proposición económica, sin perjuicio de la posible aplicación de los criterios para apreciar bajas desproporcionadas o temerarias en concurso con los requisitos del artículo 86, apartados 3 y 4, de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en esencia, el que dichos criterios figuren en el pliego de cláusulas administrativas particulares’, criterio éste aplicado por el Tribunal en diversas resoluciones (por todas, resolución 298/2011 de 7 de diciembre, recurso 278/2011).”

En la Resolución 46/2014, de 28 de enero, el Tribunal consideró inadmisile que la entidad contratante “tenga que fijar el valor estimado y el presupuesto máximo de un contrato en función de una cláusula de subrogación laboral impuesta en un Convenio Colectivo, y en función de los costes laborales que a tal efecto indique la empresa saliente, pues en tal caso quedaría al arbitrio de la actual adjudicataria la fijación del valor estimado y del presupuesto del contrato, al margen del criterio legalmente establecido en el artículo 88 del TRLCSP, que ordena al órgano de contratación estar al coste real del servicio en los doce meses inmediatamente anteriores a la licitación”, criterio que ha sido nuevamente aplicado y reiterado en nuestra Resolución 336/2015, de 17 de abril del mismo año.

Como indica el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid en su Acuerdo de 29 de enero de 2014, “la negociación colectiva en lo que respecta a la Administración licitante es una ‘res inter alios acta’ que no vincula a la Administración sino a los trabajadores y empresarios implicados en el ámbito del convenio y las condiciones económicas pactadas en convenio sobre los precios de los servicios no pueden ser trasladadas al ente titular del servicio, pues no ha intervenido en su gestación. No sólo la Administración no está vinculada por lo establecido en un convenio colectivo para fijar el precio de un contrato sino tampoco los licitadores a la hora de realizar su proposición económica.”

A tenor de lo expuesto, los convenios colectivos no vinculan a la Administración contratante a la hora de establecer el presupuesto del contrato, si bien constituyen una



fuentes de conocimiento (aunque no la única), a efectos de determinar el valor de mercado (artículo 87 del TRLCSP). Lo fundamental, en suma, es que el presupuesto de licitación esté en consonancia con el precio de mercado de la prestación en proporción a su contenido (Resoluciones 66/2012, de 14 de marzo, ó 292/2012, de 5 de diciembre), siendo forzoso reconocer en esta materia un amplio margen de estimación a la Administración (Resolución 420/2013, de 26 de septiembre).

Aplicando este criterio al caso objeto de esta Resolución, que es a día de hoy doctrina reiterada y consolidada de este Tribunal, y teniendo en cuenta que el recurrente basa la alegación de insuficiencia del presupuesto de licitación fundamentalmente en el cálculo del coste de personal que por subrogación debe asumir el contratista en aplicación del Convenio Colectivo vigente, esta última alegación debe ser desestimada.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Estimar parcialmente el recurso interpuesto por D. P.C.D., en nombre y representación de SERVICIOS SOCIOSANITARIOS GENERALES, S.L.; contra los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y 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, anulando las siguientes cláusulas en el sentido que se expone: a) Apartado 4.11 y Anexo 7 del PPT en cuanto contiene referencias a la normativa UNE de certificación de calidad en relación con los uniformes, a los efectos de incluir “o equivalente”; b) Apartado F5 y apartado 3.10 del PPT, debiéndose eliminar la exigencia de la inclusión de un Plan de adscripción temporal de vehículos como medio para acreditar la solvencia; c) 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 no Urgente en los vehículos adicionales a adscribir al contrato que incluyan los licitadores en sus ofertas, debiendo al menos fijarse un coste máximo por vehículo que, en tal concepto, deba asumir el licitador,

y d) Apartado del Cuadro de Características en que se relaciona la documentación a aportar en el sobre 4, a efectos de eliminar la solicitud de que no se revele la identidad del licitador.

Segundo. Mantener la suspensión del expediente hasta la resolución del recurso 726/2015, relativo al mismo procedimiento.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 47.5 del TRLCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Illes Balears, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.