



Recurso 1223/2016

Resolución nº 105/2017

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

En Madrid, a 27 de enero de 2017

VISTO el recurso presentado por D.M.A.F.P., en representación de Innova BPO, S.L., contra los pliegos que rigen la licitación del contrato de servicios de *“Prestación del servicio y gestión de la atención multicanal 060 de la Administración General del Estado”*, exped. 45/2016, este Tribunal ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. En fecha 17 de diciembre de 2016 fue publicado en el BOE el anuncio de la Junta de Contratación del Ministerio de Hacienda y AAPP del procedimiento abierto antes referido, publicado en el DOUE el 9-12-2016 y en la Plataforma de contratación el 22-12-2016.

El valor estimado del contrato es de 4.327.933,88 €.

Segundo. En lo que nos interesa, el PCAP señala:

“I.- Objeto del contrato

El objeto del presente contrato es la prestación del servicio multicanal 060 de la Administración General del Estado (en adelante AGE), esto es, la prestación de los servicios y gestión de la atención multicanal 060, cuyo canal principal es el teléfono 060 de información de la AGE.

El servicio multicanal 060 de la AGE, que constituye el objeto del contrato, incluye las siguientes prestaciones:



Prestación del servicio de primer nivel de atención del 060: servicio que atiende las consultas del ciudadano a través de un equipo de teleoperadores, que responderán directamente las consultas planteadas por los ciudadanos y en caso de no corresponderles la respuesta, transferirán la llamada al nivel u organismo establecidos en el correspondiente protocolo.

Gestión y provisión de servicios telefónicos de red inteligente: prestaciones de tratamiento y enrutamiento de las llamadas del teléfono 060 y otros números que correspondan a nivel de operador telefónico, mediante una plataforma de red inteligente ubicada a nivel de red, cuya infraestructura deberá asumir los servicios de centralita, encaminamiento inteligente, gestión de colas y flujos, grabación y transferencia de llamadas que requiera el servicio de atención 060.

Servicios de apoyo:

- > Mantenimiento correctivo, perfectivo y evolutivo de la infraestructura tecnológica.*
- > Suministro y gestión de los elementos consumibles necesarios para la prestación del servicio.*
- > Formación continua.*
- > Control del servicio y aseguramiento de la calidad, incluyendo el seguimiento de la ejecución de los servicios, la supervisión del cumplimiento de los Acuerdos de nivel de servicio establecidos, realización de informes.*

Las prestaciones incluidas en el objeto del contrato, así como las prescripciones a que deberán ajustarse el desarrollo de los trabajos, se detallan en el pliego de prescripciones técnicas (en adelante PPT), que completa éste de cláusulas administrativas particulares (en adelante PCAP).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.1 de la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (en adelante DN), el objeto del contrato se desglosa en los siguientes lotes:



Lote 1: Servicio multicanal 060, cuyo objeto será la prestación del servicio de primer nivel de atención del 060 y la gestión y provisión de servicios telefónicos de red inteligente.

Lote 2: Gestión del servicio multicanal 060, cuyo objeto será la prestación de actividades de seguimiento, control y documentación del servicio multicanal 060 de la AGE.

La codificación correspondiente a la nomenclatura de la Clasificación de Productos por Actividades (CPA-2008) es:

Lote 1: 82.20.10 Servicios de centro de llamadas.

Lote 2: 70.22.20 Otros servicios de administración de proyectos distintos de los destinados a la construcción

La codificación correspondiente a la nomenclatura del Vocabulario Común de Contratos (CPV 2008) es:

Lote 1: 64210000-1 Servicios telefónicos y de transmisión de datos.

Lote 2: 79421100-2 Servicios de supervisión de proyectos que no sean los de construcción

El presente servicio se encuadra en las siguientes categorías del Anexo II del TRLCSP: .

Lote 1: Servicios de telecomunicaciones – Categoría 5.

Lote 2: Servicios de consultores de dirección y servicios conexos – Categoría 11.

Las necesidades a satisfacer mediante dicho servicio son:

Por un lado, dar cumplimiento a lo previsto en el Real Decreto 806/2014, de 19 de septiembre, sobre organización e instrumentos operativos de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, en el que se declara como servicio compartido la prestación del servicio multicanal de atención al ciudadano, al tratarse de un servicio de administración digital orientado a integrar todas las relaciones de las Administraciones públicas con el



ciudadano, permitiendo una visión integral de las relaciones de éste con las Administraciones públicas y el acceso a todos los servicios on-line, y en base a que la provisión de manera compartida facilita la aplicación de economías de escala y contribuye a la racionalización y simplificación de la actuación administrativa.

Por otro lado, cumplir con el mandato normativo incluido en el artículo 12 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en el que se establece que las Administraciones Públicas deberán garantizar que los interesados puedan relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos, para lo que pondrán a su disposición los canales de acceso que sean necesarios, así como los sistemas y aplicaciones que en cada caso se determinen.

...”

(...)

“3. Criterios y requisitos mínimos de solvencia económica y financiera y técnica o profesional (artículos 62 y 65 TRLCSP)

Conforme a lo dispuesto en el artículo 65.1 b) del TRLCSP, los licitadores podrán acreditar la solvencia económica y financiera y técnica o profesional indistintamente mediante la clasificación correspondiente al contrato, o bien acreditando el cumplimiento de los requisitos específicos de solvencia que se especifican a continuación.

3.1.- Clasificación Lote Nº 1

En el lote Nº 1, según lo establecido en los artículos 37 y 38 del RGLCAP, la clasificación aplicable atendiendo a la correspondencia entre subgrupos de clasificación de servicios y códigos CPV incluidos en cada subgrupo del Anexo II del RGLCAP, será la siguiente:

Grupo V

Subgrupo 4 “Servicios de telecomunicaciones”



Categoría 4, equivalente a la categoría D, conforme a la disposición transitoria tercera del Real Decreto 773/2015, de 28 de agosto, por el que se modifican determinados preceptos del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

A las uniones temporales de empresarios se les exigirá la clasificación de acuerdo con el artículo 59 del TRLCSP.

2.- Requisitos específicos de solvencia Lotes Nº 1 y 2

Solvencia económica y financiera

...

Solvencia técnica o profesional

Los licitadores deberán disponer de experiencia en la prestación de servicios de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato, tomando como criterio de correspondencia entre los servicios ejecutados y los que constituyen el objeto del contrato la igualdad entre los dos primeros dígitos de los respectivos códigos CPV.

...

4- Concreción de las condiciones de solvencia.

4.1.Lote Nº1

4.1.1.- Adscripción medios materiales

De acuerdo con el artículo 64 del TRLCSP, se exige a los licitadores que se comprometan a adscribir para la ejecución del contrato del lote Nº 1, al menos, los siguientes medios materiales:

Una plataforma de red inteligente ubicada a nivel de red operador telefónico, redundada extremo a extremo, con al menos dos nodos de interconexión con el operador dominante, una disponibilidad 24x7, y demás requisitos previstos en la cláusula IV.3.2.2 del PPT.



4.1.2.- Adscripción medios humanos.

...

El incumplimiento de dichos compromisos estará vinculado a la imposición de penalidades establecidas en la cláusula XVI de este pliego, conforme a lo previsto en el artículo 212.1 del TRLCSP."

Por otra parte, el PPT señala:

"I. I. OBJETO DEL CONTRATO

El objeto del presente contrato es la prestación de los servicios y gestión de la atención multicanal 060, cuyo canal principal será el correspondiente al teléfono 060 de información de la Administración General del Estado.

Estos servicios abarcan tanto la atención de consultas en un primer nivel, como la gestión y provisión de servicios telefónicos en red y de otros servicios de carácter multicanal, para lo cual el presente Pliego de Prescripciones Técnicas regula el alcance y prescripciones para la prestación de los mismos.

A tal efecto, se constituyen dos lotes de contratación.

Por un lado, un lote de gestión del servicio que dé soporte al control y seguimiento del servicio multicanal 060. Por otro, un lote del propio servicio multicanal 060."

"III. LOTE 1: SERVICIO MULTICANAL 060 III.1 ALCANCE DE LOS SERVICIOS

El servicio 060 asumirá servicios de atención de diferentes organismos y Administraciones Públicas a los que prestará su catálogo de servicios, descrito en el presente pliego.

Este servicio podrá interconectarse con los análogos de otras Administraciones Públicas, fomentando la interoperabilidad entre ellos.

En ese marco, los servicios que prestará el Adjudicatario son los siguientes:



1. *Prestación del servicio de primer nivel de atención. A estos efectos, se define como primer nivel de atención 060 al servicio que atiende las consultas del ciudadano en los casos que corresponda, por ejemplo una consulta genérica, un enrutamiento puntual mediante herramientas de autoservicio o una materia cuya atención corresponda al primer nivel. Aquellas consultas cuyo tratamiento no corresponda al primer nivel se transferirán a la opción u organismo que se establezca en el correspondiente protocolo.*

2. *Gestión y provisión de servicios telefónicos de red inteligente. A estos efectos, se define como gestión y provisión de servicios a nivel de red a aquellas prestaciones de tratamiento y enrutamiento de las llamadas del teléfono 060 y otros números que correspondan a nivel de operador telefónico (numeración corta, 90x o 9x). Se realizará mediante una plataforma de Red Inteligente, ubicada a nivel de red, cuya infraestructura deberá asumir y proporcionar los servicios de centralita, encaminamiento inteligente de llamadas, gestión de colas y flujos, grabación de llamadas, transferencia de llamadas, etc. que requiera el servicio de atención 060, y que será extensible a los niveles adicionales de atención que se indiquen en el presente pliego.*

Dentro de los servicios de red inteligente destacar el servicio de pregunta abierta, que deberá emplear reconocedores de última generación que permita la creación de diálogos con un alto grado de usabilidad y fiabilidad.

También destacar el servicio para la creación de menús de voz informativos y de interacción automática con el ciudadano, mediante funcionalidades de reconocimiento de voz y conversión de texto a voz.

Se deberá incluir además herramientas de atención multicanal, gestión de agentes, monitorización, tipificaciones de llamadas y servicio de reporting y encuestas.

Estos servicios se detallan en apartados posteriores.

3. *Prestación de servicios de apoyo:*

(...)

III.2.1.8 Lugar de prestación del servicio



El lugar de prestación del servicio del primer nivel de atención telefónica, actualmente, se encuentra en el término municipal de Madrid capital (que se designó con el fin de permitir la mejor coordinación, seguimiento y supervisión del servicio por la Unidad Gestora del mismo).

El servicio de primer nivel se ubicará en las instalaciones que el Adjudicatario designe para ello, y que deberán ser adecuadas al efecto.

No obstante lo anterior, el Adjudicatario podrá desplegar teleoperadores de atención en lenguas cooficiales e inglés en otras ubicaciones sólo cuando éstos sean dedicados exclusivamente a dar una atención inicial del servicio en las lenguas correspondientes, con el acuerdo expreso de la Unidad Gestora.

(...)

III.3 RED INTELIGENTE. GESTIÓN Y PROVISIÓN DE SERVICIOS EN RED PARA EL 060 E INFRAESTRUCTURA 060

III.3.1 DEFINICIÓN DEL SERVICIO

El adjudicatario recibirá la portabilidad del número 060 y de aquellos otros números contemplados en la infraestructura 060, y asumirá la operación, gestión y provisión de los servicios en red y entrega de llamadas asociadas a dichos números.

El adjudicatario asumirá el servicio con las características y funcionalidades que presente el 060 en el momento de la formalización del contrato, y el servicio no podrá tener periodos de inactividad trasladables a la transición entre adjudicatarios. En concreto, el adjudicatario asumirá:

La infraestructura y provisión del servicio de recepción de llamadas a nivel de red (operador telefónico), y la gestión del número 060 y otros números de Infraestructura 060 (9x, 90x, y otros) que le corresponda como operador del mismo.

Gestionará el adecuado enrutamiento de las llamadas entrantes en el número 060 a través de una solución de lenguaje natural de pregunta abierta de calidad, apoyado por Agentes Virtuales cuando no se reconozca la terminología empleada en la llamada. En



caso de ser necesario y siempre bajo el criterio de la Unidad Gestora, se podrá aplicar esta solución en otros números incorporados en la Infraestructura 060.

La gestión de Agente Virtual se deberá proporcionar junto con la solución de Pregunta Abierta y no podrá ser gestionada por ningún grupo de operadores ya incorporados en algún nivel de este contrato.

Proporcionará como backup un menú inicial, permanentemente actualizado en función de la demanda de los ciudadanos y de la optimización del flujo de llamadas.

La grabación de todas las llamadas entregadas a los diferentes servicios o destinos desde el inicio de la misma. Se guardarán como mínimo durante dos años. Pasado este tiempo se entregarán a la Unidad Gestora en el formato que establezca la Unidad Gestora, por si fuere necesario buscar alguna llamada con posterioridad. Se facilitará por parte del adjudicatario la forma de extracción de estas últimas, transferir la llamada al destino que corresponda, conservando el identificador del llamante y asumiendo todos los costes relacionados con la entrega a números geográficos.

Prestar el servicio de centralita con características ACD y grabación, incluyendo su configuración a nivel de teleoperadores, colas, servicios, etc. para las llamadas dirigidas al primer nivel, segundo nivel, niveles especializados y CAU.

Asumir las comunicaciones necesarias a nivel de datos y la conexión que corresponda con la ubicación del primer nivel.

Se asegurarán las líneas con calidad de voz.

Permitir la remisión de llamadas entre los distintos nodos que se configuren a través de la plataforma, liberando las líneas o bien asumiendo el sobrecoste de infraestructura y tarificación que conlleven estas transferencias, y con capacidad para entregar llamadas bajo VoIP cuando así se le requiera.

Proporcionar las líneas y enrutamientos necesarios para ofrecer todos los servicios en caso de contingencia

Preparación de los informes estadísticos preconfigurados y personalizados para su entrega automatizada, así como proveer a la Unidad Gestora de una herramienta para visualización de todos los datos diferenciados por los distintos organismos incorporados al inicio de este contrato. Así como la grabación de llamadas diferenciadas por organismo. Se garantizará la consolidación de informes: con informes en formato Cuadro de Mandos que recojan la información más importante de las diferentes partes del servicio (agentes, IVR, Pregunta abierta, tipificaciones, etc.) con acceso único y homogéneo.

Asumir la prestación de los servicios en red que la Unidad Gestora establezca con cargo a la bolsa de desarrollo de servicios ofertada y a los precios comprometidos, en usos como menús alternativos que permitan la integración de otros servicios de atención telefónica de otras Administraciones Públicas, o construir servicios de portal de voz que pueden requerir integración y que podrán ser accedidos mediante numeración adicional.”

Tercero. El recurso que nos ocupa se interpone contra los pliegos, señalándose.

- Que la previsión de la III.2.1.8 del PPT referida al “Lugar de prestación del servicio” constituye un “criterio de solvencia” de arraigo geográfico discriminatorio y contrario al principio de libre concurrencia , señalando que contraría el art. 117.2 TRLCSP y el apartado 2 del artículo 3 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado; citando entre otras nuestra Resolución 595/2013, las Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 27 de octubre de 2005, Asuntos C-158/03 y C-234/03 y el informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa 9/2009.

- Que, en el Lote 1, el CPV asignado es inadecuado al objeto del contrato, pues respondería más adecuadamente al Grupo U), Subgrupo 8, del art. 37 del RGLCAP, correspondiente en el Anexo II del RGLCAP a “79510000-2 Servicios de contestación de llamadas telefónicas; 79511000-9 Servicios de operador telefónico; 79512000-6 Centro de llamadas”. Indica que “Aunque el objeto del contrato y las tareas necesarias para la prestación del servicio, recogidas en la cláusula transcrita del PCAP, pueden tener relación con el CPV asignado al contrato, estimamos que el CPV primario asignado al mismo debería estar encuadrado en cualquiera de los CPV asignados al subgrupo U8 en el Anexo II del TRLCSP.”

Como consecuencia, considera que la clasificación alternativa exigida por el pliego es inadecuada: *“Si se aceptan los argumentos expuestos para la determinación del CPV del contrato, estableciendo el mismo dentro de los encuadrados en el subgrupo U8, relacionados en el Anexo II del RGLCAP, la clasificación adecuada para la justificación de la solvencia económica y financiera y la solvencia técnica y profesional, teniendo en cuenta que su importe anual medio es 901.652,89€, ha de ser U 8 4.*

No obstante, si el Órgano de Contratación del MINHAFP sigue estimando necesaria la clasificación V 4 4, habrá de considerar la misma como alternativa, pero no acumulativa a la clasificación U 8 4, pues el transcrito artículo 65.1.b) establece la clasificación “en términos de grupo o subgrupo de clasificación”, en singular, o sea, un solo grupo o subgrupo, lo que lógicamente implica una sola clasificación.”

El órgano de contratación en su informe, señala que:

-Que “en ningún momento se indica ni exige –en el pliego- una ubicación concreta, puesto que en el primer párrafo se describe dónde se presta actualmente el servicio, tratando de establecer claramente la situación inicial. Y es en el segundo párrafo donde se afirma que el adjudicatario establecerá la ubicación que designe, sin exigir a tal efecto ciudad o región concreta. Ahondando más en esta libertad de ubicación, está el último párrafo en donde se ofrecen incluso más opciones en lo que respecta la ubicación, por si fuese necesario tener recursos especializados en idiomas cooficiales fuera de la ubicación principal.”

- Que el código CPV asignado por la Administración es correcto, teniendo en cuenta que uno de los elementos nucleares de la prestación es la “Gestión y provisión de servicios telefónicos de red inteligente” y que “Esta prestación se encuadra claramente en la clasificación recogida en los pliegos para el Lote 1 (Servicios de telecomunicaciones).”

Añade que “Debe recordarse que el servicio multicanal 060, en cumplimiento con la encomienda recibida como Servicio Compartido (por razones de eficiencia y reutilización el servicio 060 es de obligado uso en la Administración General del Estado), debe hacer frente a numerosas integraciones a nivel de Red Inteligente. Así pues, se entiende que esta clasificación es la más adecuada al tratarse esta prestación de un elemento nuclear

y crítico dentro del objeto del contrato para la cual es necesario asegurar la capacidad de los licitadores para abordar estas necesidades tan específicas.”

Y que “Propone la recurrente que en caso de seguir estimando necesaria la clasificación V 4.4., ésta se considere como alternativa pero no acumulativa a la clasificación U 8.4. De aceptar esta propuesta se estaría en un escenario en el que pudiera haber licitadores carentes de la clasificación que se entiende necesaria para la prestación del servicio, por lo que se considera que no se debe aceptar esta propuesta.”

Cuarto. BT España S.A.U. ha realizado alegaciones, señalando:

- Que el lugar de prestación del servicio no se incluye en los pliegos como un requisito de solvencia, ni como lugar de prestación obligatorio, y que en todo caso, la doctrina de los tribunales en materia de contratación pública faculta la posibilidad de estipular condiciones de esta naturaleza en determinados casos.

- En cuanto a la clasificación, que no se impone como obligatoria, y que, en todo caso, el CPV asignado y la correlativa clasificación son los correctos, pues, entre otros extremos, *“40. Si atendemos a la definición de los servicios englobados en el objeto del contrato que se detallan en el apartado 111.3.1 del PPT encontramos que entre otras tareas, el adjudicatario habrá de asumir “la infraestructura y provisión del servicio de recepción de llamadas a nivel de red (operador telefónico), y la gestión del número 060 y otros números de infraestructura 060 (9x, 90x y otros) que le corresponda como operador del mismo” de lo que se concluye la necesidad de que el adjudicatario sea un operador telefónico..*

Con base en ello se entiende la inconveniencia de acudir al subgrupo U-8 de clasificación que únicamente engloba servicios de atención a llamadas, un servicio que constituye una sola de las tareas inherentes y exigibles a la función de un operador telefónico, función mucho más compleja y amplia que queda abarcada de manera más precisa en las CPVs relativas a servicios telefónicos y de transmisión de datos, así como a la clasificación correspondiente a servicios de telecomunicaciones propuestas por el órgano de contratación originalmente.

42. Ha de tenerse en cuenta que el servicio multicanal 060 aquí licitado funciona en la mayoría de los casos, no mediante la mera atención telefónica directa por un operador, sino mediante la redirección de llamadas a la Administración correspondiente en función de la petición de información recibida, tras una labor esencial de filtro de las llamadas recibidas, además de otra serie de funciones de red inteligente como la prestación de información directa por las grabaciones del sistema o la remisión de mensajes SMS.

41 En esencia se trata de un servicio mucho más complejo que el de mera atención telefónica y que engloba un conjunto de tareas mucho mayor y de superior importancia que, además, requieren necesariamente de un operador telefónico tradicional para su operatividad en condiciones óptimas, lo que permite concluir que las categorías de CPV y de clasificación designadas por la Administración contratante resultan mucho más ajustadas y adecuadas al servicio licitado.”

Quinto. El 12 de enero de 2017, la Secretaria del Tribunal, resolvió conceder la medida provisional consistente en la suspensión del procedimiento de contratación conforme a los artículos 43 y 46 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP).

A estos son de aplicación los siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se califica por la recurrente como especial en materia de contratación, tratándose de un procedimiento de contratación sujeto a regulación armonizada, conforme al art. 40 del TRLCSP. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.3 del TRLCSP.

Segundo. La recurrente está legitimada para recurrir, como potencial licitadora.

Tercero. El recurso ha sido interpuesto dentro del plazo legal previsto para ello.

Cuarto. En cuanto al fondo, y respecto de la pretendida inclusión de una cláusula de arraigo territorial, se trata de una cuestión que atañe a la interpretación del PPT, en

particular de la cláusula III.2.1.8 transcrita en los antecedentes, y referida al *“Lugar de prestación del servicio”*.

Vaya por delante que no se establece en los pliegos como un requisito de solvencia, como entiende el recurrente: Interesa a estos efectos recordar la normativa aplicable al contenido de los pliegos en el TRLCSP así como en el Reglamento de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

El artículo 115.2 del TRLCSP se señala que: *“En los pliegos de cláusulas administrativas particulares se incluirán los pactos y condiciones definidores de los derechos y obligaciones de las partes del contrato y las demás menciones requeridas por esta Ley y sus normas de desarrollo.”*

El artículo 62.2 del TRLCSP prevé que: *“Los requisitos mínimos de solvencia que deba reunir el empresario y la documentación requerida para acreditar los mismos se indicarán en el anuncio de licitación y se especificarán en el pliego del contrato, debiendo estar vinculados a su objeto y ser proporcionales al mismo.”*

El artículo 75.3 del TRLCSP establece que: *“En el anuncio de licitación o invitación a participar en el procedimiento y en los pliegos del contrato se especificarán los medios, de entre los recogidos en este artículo, admitidos para la acreditación de la solvencia económica y financiera de los empresarios que opten a la adjudicación del contrato, con indicación expresa del importe mínimo, expresado en euros, de cada uno de ellos. En su defecto, la acreditación de la solvencia económica y financiera se efectuará según lo dispuesto a tales efectos en el apartado 1 del artículo 65 de la Ley.”*

Y asimismo lo dispone el art. 78.2.

El artículo 79 bis del TRLCSP establece que *“la concreción de los requisitos mínimos de solvencia económica y financiera y de solvencia técnica o profesional exigidos para un contrato, así como de los medios admitidos para su acreditación, se determinará por el órgano de contratación y se indicará en el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el procedimiento y se detallará en los pliegos, en los que se concretarán las magnitudes, parámetros o ratios y los umbrales o rangos de valores que determinarán la admisión o exclusión de los licitadores o candidatos. En su ausencia serán de aplicación*

los establecidos reglamentariamente para el tipo de contratos correspondiente, que tendrán igualmente carácter supletorio para los no concretados en los pliegos.”

El artículo 67.2 del Reglamento de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, concreta *“el contenido de los pliegos de cláusulas administrativas particulares que serán redactados por el servicio competente y deberán contener con carácter general para todos los contratos los siguientes datos: (...) h) Documentos a presentar por los licitadores, así como la forma y contenido de las proposiciones.”*

En cuanto al PPT, el 116.1 del TRLCSP dispone que: *“El órgano de contratación aprobará con anterioridad a la autorización del gasto o conjuntamente con ella, y siempre antes de la licitación del contrato, o de no existir ésta, antes de su adjudicación, los pliegos y documentos que contengan las prescripciones técnicas particulares que hayan de regir la realización de la prestación y definan sus calidades, de conformidad con los requisitos que para cada contrato establece la presente Ley.”*

El artículo 69.1 del RLCAP establece que en *“el pliego de prescripciones técnicas particulares contendrá, al menos, los siguientes extremos: a) Características técnicas que hayan de reunir los bienes o prestaciones del contrato. (...)”*.

El régimen expuesto distingue, pues, entre los requisitos de la licitación y las condiciones técnicas de ejecución de las prestaciones del contrato. Los primeros se refieren a las condiciones que deben poseer los licitadores para participar en el procedimiento, a los requisitos de selección, referidos a la capacidad y la solvencia económica o financiera y técnica o profesional del empresario, así como a los criterios de adjudicación que permitirán la valoración las condiciones de la oferta a los efectos de hallar la oferta económicamente más ventajosa. Tanto los criterios de selección de los empresarios como los criterios de valoración de la oferta forman parte del PCAP. Las condiciones en las que el adjudicatario debe cumplir el contrato referidas a las características técnicas de la prestación constituyen el contenido del PPT.

Esta delimitación no impide que el PPT pueda servir para evaluar la propuesta de los licitadores en términos de adecuación a las condiciones técnicas que exige la prestación.

De modo que la valoración de la oferta a la luz del PPT, permitirían excluir al licitador del procedimiento de contratación en el supuesto en el que su propuesta no sea ajustada a la prestación definida por el PPT.

En nuestro caso, pues, la cláusula citada responde , no a los requisitos de solvencia (que no aluden a esta cuestión, como hemos visto al citar el PCAP en este punto en los Antecedentes) sino a la especificación de condiciones de prestación del servicio, cuya omisión podría llevar a excluir la oferta por desajuste con la prestación ofrecida con el pliego; por lo que, aunque la calificación que haya hecho el recurrente no sea la correcta, el pretendido vicio del pliego, de concurrir, sería trascendente en orden al respeto al principio de libre concurrencia e igualdad entre los licitadores.

Pues bien, sentado lo anterior, ya hemos recordado, p ej en la reciente Resolución 808/2016, que es reiterada la doctrina que el Tribunal mantiene en relación con la interpretación de los pliegos, partiendo de que tanto el PCAP y el PPT constituyen la ley del contrato entre las partes. Así, entre las más recientes, en la Resolución 70/2016, de 29 de enero con cita de otras se indicó que: *“En este punto debe traerse a colación, que este Tribunal ha señalado en reiteradísimas ocasiones (valgan por todas las resoluciones 111/2011, 303/2012 y 293/2014, entre otras muchas), que los contratos públicos son ante todo, contratos, por lo que las dudas que ofrezca la interpretación de los diversos documentos contractuales (entre los que figuran, indudablemente, los pliegos) deberán resolverse de acuerdo con las previsiones establecidas en la normativa en materia de contratación pública y, en caso de que esto no fuera posible, de acuerdo con el Código Civil, que se ocupa de esta materia en el capítulo IV del Título II del Libro IV, “De la interpretación de los contratos”.*

Acudiendo a una interpretación literal de la cláusula controvertida del PPT -transcrita en el antecedente segundo-, preferente de acuerdo con el artículo 1281, párrafo primero del Código Civil (conforme al cual si los términos de un contrato son claros y no dejan duda de la intención de los contratantes, se estará al sentido literal de sus cláusulas), resulta obvio que no se le impone al licitador que oferte un lugar de prestación del servicio en Madrid, sino que se señala taxativamente que este *“se ubicará en las instalaciones que el Adjudicatario designe para ello, y que deberán ser adecuadas al efecto”*; y en párrafo subsiguiente se le otorga la posibilidad de establecer otras sedes.

En cuanto a la mención que se hace del lugar actual de prestación del servicio, no se observa de la interpretación sistemática de los pliegos que se le otorgue trascendencia alguna, ni en orden a la valoración de la oferta que así lo contemple, ni de otra índole.

Por ello, no puede observarse que el PPT imponga una cláusula de arraigo territorial que pueda ser susceptible de infringir el art. 1 y 117.2 TRLCSP, o el apartado 2 del artículo 3 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre.

Por lo que este primer alegato debe ser desestimado.

Quinto. En cuanto a la corrección del CPV, hemos recordado en la Resolución 414/2016 que *“El Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, en su Anexo III prevé el modelo de anuncio de licitación aplicable en los contratos de obras, de suministro, y de servicios. Este modelo es aplicable a la publicidad exigida en el artículo 142 y 190.1.b) del TRLCSP.*

En el apartado II.1.6 del modelo incluye la mención al CPV. El modelo permite la indicación del CPV considerando un objeto principal y uno o varios objetos adicionales, referenciados a la nomenclatura principal y complementaria (si procediera) establecida en el Vocabulario Común de Contratos Públicos.

El vigente CPV se establece en el Reglamento nº 213/2008 de la Comisión, de 28 de noviembre de 2007 que modifica el Reglamento nº 2195/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se aprueba el Vocabulario común de contratos públicos (CPV), y las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los procedimientos de los contratos públicos, en lo referente a la revisión del CPV.

El Reglamento nº 2195/2002 a través del CPV establece un sistema de clasificación único aplicable a la contratación pública, con el fin de normalizar las referencias utilizadas por los órganos de contratación y las entidades adjudicadoras para describir el objeto de sus contratos. En el considerando del Reglamento nº 2195/2002 se pone de manifiesto la relevancia de la adecuada utilización de CPV por los poderes adjudicadores por incidir en los principios de concurrencia, transparencia y acceso de los operadores económicos a los contratos públicos. El Reglamento explica que: “(1) La utilización de diversas nomenclaturas perjudica la apertura y transparencia de la contratación pública europea.

Su impacto sobre la calidad y los plazos de publicación de las convocatorias restringe de hecho el acceso de los operadores económicos a los contratos públicos.”

En definitiva el uso inadecuado de los CPV enerva principios esenciales a los que ha de sujetarse la contratación pública, establecidos en el artículo 1 del TRLCSP.”

En nuestro caso, el recurrente no alega el carácter manifiestamente erróneo del CPV asignado, sino que reconoce su relación con el objeto contractual, aunque señala que otro CPV sería más “adecuado”; por lo que su alegación debe ligarse la consecuencia que le da el propio recurrente, es decir a la trascendencia en orden a la clasificación requerida.

En este sentido, es cierto que en Resoluciones como la antes citada, o en la 197/2016, hemos corregido el CPV asignado en los pliegos cuando, examinada la descripción del objeto del contrato y su contraste con el código asignado al contrato objeto de licitación, se deducía con claridad su inadecuación. Pero, en nuestro caso, la discusión en torno a la consideración de si estamos ante un “servicio de telecomunicaciones” (como recoge el pliego), o ante meramente “servicios de información y asistencia telefónica” –como alega el recurrente- no tiene una solución patente, puesto que, como se describe en los antecedentes, el lote incluye, además de prestaciones propias de un servicio de información y asistencia telefónica, la prestación de un servicio de gestión y provisión de servicios telefónicos de red inteligente; lo que justifica, a la vista de los pliegos, que no resulte palmariamente incorrecta la asignación del CPV correspondiente a los servicios de telecomunicaciones.

Cierto es, y ya que unas y otras prestaciones aparecen como ineludiblemente relacionadas, es hipotéticamente posible que tal gestión de red sea meramente accesoria de un servicio de información y asistencia telefónica, de modo que resultase más adecuado el CPV correspondiente a este último -como principal- que el referido a un servicio de telecomunicaciones; pero dicha circunstancia, de naturaleza eminentemente técnica y no palmaria, debería haber sido probada de modo concluyente de contrario, mediante un adecuado soporte técnico y documental que falta en nuestro recurso.

En cuanto a la modificación del pliego en el sentido de obligar a incluir ambos CPVs (telecomunicaciones, pero también asistencia telefónica, cuyas prestaciones también forman parte del lote), aunque ello es posible (Resoluciones 300/2014, o 711/2014), razones de economía y eficacia aconsejan que solo se proceda a ello en cuanto fuera trascendente en orden a la clasificación alternativamente exigida, como en definitiva pretende el recurrente, y como veremos, no es así.

Así, aplicando analógicamente el art. 12 del TRLCSP (*“Cuando un contrato contenga prestaciones correspondientes a otro u otros de distinta clase se atenderá en todo caso, para la determinación de las normas que deban observarse en su adjudicación, al carácter de la prestación que tenga más importancia desde el punto de vista económico”*), y 22 de la Directiva 2004/18/CE, como señalamos en la Resolución 487/2014, debería ser exigible la clasificación correspondiente a la prestación de mayor contenido económico. Pero en nuestro caso ni se alega ni se prueba, ni resulta del pliego, que las prestaciones de asistencia e información telefónica sean de mayor entidad económica que las referidas a la gestión de red -telecomunicaciones-. Tampoco, pues, en este caso resulta acreditado que la clasificación fijada por el órgano de contratación, la referida al servicio de telecomunicaciones, no sea correcta.

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 presentado por D.M.A.F.P., en representación de Innova BPO, S.L., contra los pliegos que rigen la licitación del contrato de servicios de *“Prestación del servicio y gestión de la atención multicanal 060 de la Administración General del Estado”*, exped. 45/2016.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de licitación.

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 de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1.f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.