

INFORME CA 2024/43 PCAP DEL CONTRATO DE SUMINISTRO INSTALACIÓN DE LOS SISTEMAS DE BILLETAJE DE LA FLOTA URBANA INTEGRADA EN EL CONSORCIO DE TRANSPORTE DEL CAMPO DE GIBRALTAR. CONTR. 2024/310281.

Asunto: Entes conveniados. Contratos del Sector Público. Contratos Administrativos. Suministro. Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares. Competencia administrativa. Transporte. Procedimiento Abierto.

Habiéndose solicitado por el Director Gerente del Consorcio de Transporte Metropolitano del Campo de Gibraltar informe a este Servicio Jurídico al amparo de lo dispuesto en la Cláusula Segunda «Asistencia Jurídica por Gabinete Jurídico al Consorcio», apartado 2, del Convenio de 01 de marzo de 2021, sobre Asistencia Jurídica entre la entonces Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior y el Consorcio de Transporte Metropolitano del Campo de Gibraltar, con arreglo a lo establecido en los arts. 89 a 91 del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, cúmpleme emitir el mismo sobre la base de los siguientes:

ANTECEDENTES

ÚNICO. - Para un mejor análisis de la cuestión planteada, procede en primer lugar reproducir los términos del oficio de consulta:

“Adjunto se remite propuesta de Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares para la licitación del expediente de contratación de referencia denominado “Contrato de suministro e instalación del sistema de billeteaje en la flota urbana integrada en el Consorcio de Transporte Metropolitano del Campo de Gibraltar”, por procedimiento abierto y presentación electrónica de ofertas a través de SIREC, para su informe preceptivo por ese Gabinete.

Así mismo se remite la siguiente documentación adicional:

- *Propuesta de inicio.*
- *Memoria Justificativa.*
- *Pliego de Prescripciones Técnicas.”*

La documentación adjunta coincide con la indicada en el oficio de petición.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Pliego utilizado; alcance y carácter preceptivo del presente informe.

El Reglamento por el que se establece la organización administrativa para la gestión de la contratación de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales y se regula el régimen de bienes y servicios homologados, aprobado por Decreto 39/2011, de 22 de febrero, contiene en su artículo 49 la previsión de la existencia de Modelos de Pliegos de cláusulas administrativas particulares.



Firmado por: MESA RAMIREZ OCTAVIO		25/04/2024 15:15	PÁGINA 1 / 5
VERIFICACIÓN	PzPpxDBq31JcYZNE5LcJN2x8rj1g6O	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



En él se indica que la Comisión Consultiva de Contratación Pública podrá recomendar a los órganos de contratación la utilización de modelos de pliegos de cláusulas administrativas particulares previamente informados por el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y aprobados por los órganos de contratación. Los pliegos de cláusulas administrativas particulares que se ajusten al contenido de los modelos no requerirán nuevo informe del Gabinete Jurídico.

Según se indica en el Pliego remitido, el mismo *“Se implementa sobre un modelo de pliego recomendado por la Comisión Consultiva de Contratación Pública en sesión celebrada el día 26 de julio de 2021, el cual fue informado por la Asesoría Jurídica de la entonces Consejería de Hacienda y Financiación Europea con fecha de 26 de julio de 2021 (nº de informe: (AJ-CHFE 2021/103). Actualizado en j diciembre de 2023, en virtud de la autorización conferida por la Comisión Consultiva de Contratación Pública a su Presidencia para adaptar los modelos de pliegos recomendados y publicados a las conclusiones alcanzadas en la sesión celebrada el día 12 de diciembre de 2023.”*

El presente Informe tiene carácter preceptivo, y se emite al amparo del art. 122.7 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en relación con el artículo 78.3 del Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, por el que se regulan la organización y funciones del Gabinete Jurídico y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía), según el cual *“En la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos, Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social y demás Administraciones Públicas integrantes del sector público estatal, la aprobación de los pliegos y de los modelos requerirá el informe previo del Servicio Jurídico respectivo. Este informe no será necesario cuando el pliego de cláusulas administrativas particulares se ajuste a un modelo de pliego que haya sido previamente objeto de este informe.”*

Se observa pues que se utiliza un pliego modelo, pero no es el más actualizado. Así pues, consta publicado un último pliego modelo actualizado en marzo de 2024. Dentro de las novedades cabe destacar- entre otras- las siguientes:

a) Se incorpora la posibilidad del bastanteo de poderes en mesa de contratación y la inclusión como opcional para la persona contratista de la retención en el precio como modalidad de garantía definitiva, introducidas ambas por el artículo 76 del Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía, que incorpora los artículos 55 y 57 al Decreto 39/2011.

b) Se introduce en las cláusulas 3 y 22, así como su previsión en el Anexo I-apartado 2, el régimen de contratación de servicios/suministro en función de necesidades que se contempla en la disposición adicional trigésimo tercera de la LCSP, en particular el relativo a la modificación de este tipo de contratos, especialmente a la vista del informe 3/2024, de 30 de enero, de la Comisión Consultiva de Contratación Pública de Andalucía, sobre la posibilidad de que los contratos de suministros y servicios en función de necesidades puedan ser objeto de prórroga antes del vencimiento acordado si dichos contratos agotan el presupuesto inicialmente autorizado.

c) Se reestructuran algunos párrafos para mejorar la sistemática del PCAP, como los relativos a las obligaciones laborales, sociales y económicas de la persona contratista. Igualmente se reestructuran

Firmado por: MESA RAMIREZ OCTAVIO		25/04/2024 15:15	PÁGINA 2 / 5
VERIFICACIÓN	PzPpxDBq31JcYZNE5LcJN2x8rj1g6O	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



algunos anexos, a fin de que en el anexo I se incorpore toda la información que cumplimenta el órgano de contratación exclusivamente.

A salvo de lo anterior, procederemos a emitir informe respecto a aquellos extremos del pliego que no se recogen en el modelo aplicable a esta clase de contratos y procedimiento de contratación, remitiéndonos en lo demás a lo ya señalado por la Asesoría Jurídica de Hacienda y Financiación Europa en el informe AJ-CHFE 2021/103. Igualmente se abordará el resto de las cuestiones atinentes al procedimiento de contratación del que traen causa los mismos.

SEGUNDA.- Consideraciones generales relativas al procedimiento y expediente de contratación.

Antes de abordar el examen del contenido de los anexos al pliego tipo, procede realizar algunas observaciones de carácter general sobre la naturaleza y objeto del contrato que nos ocupa:

I.- El objeto del contrato El presente contrato tiene por objeto el suministro e instalación del sistema de billeteaje en la flota urbana integrada en el Consorcio de Transporte Metropolitano del Campo de Gibraltar . Comprende, pues, prestaciones propias de un contrato de suministro (la adquisición de las máquinas expendedoras y sistemas, que son bienes muebles) y otras de un contrato de servicios (la instalación de los equipos y sistemas suministrados). Las prestaciones se fusionan en un contrato mixto, lo que resulta posible “*cuando esas prestaciones se encuentren directamente vinculadas entre sí y mantengan relaciones de complementariedad que exijan su consideración y tratamiento como una unidad funcional dirigida a la satisfacción de una determinada necesidad o a la consecución de un fin institucional propio de la entidad contratante*” (artículo 34.2 de la LCSP), como así ocurre en este caso. El artículo 18 de la LCSP determina las normas que rigen la adjudicación de los contratos mixtos con referencia al carácter de la prestación principal. Aunque parece extraerse de la documentación remitida que la prestación principal es el suministro, así debiera plasmarse en el expediente (Memoria justificativa), pudiendo basarse para ello, entre otros extremos, en el valor estimado o coste de los equipos frente al de la instalación.

II.- A propósito de la necesidad e idoneidad del contrato y eficiencia en la contratación, ha de traerse a colación lo dispuesto en el artículo 28.1 de la LCSP, según el cual “Las entidades del sector público no podrán celebrar otros contratos que aquellos que sean necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales. A tal efecto, la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, cuando se adjudique por un procedimiento abierto, restringido o negociado sin publicidad, deben ser determinadas con precisión, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación.”.

En la documentación que se acompaña consta la Memoria Justificativa de la contratación que se propone, en la que se motiva la naturaleza y extensión de las necesidades que se pretenden cubrir con el contrato, así como la idoneidad del objeto y contenido del mismo para satisfacerlas.

Por otro lado, es importante hacer referencia también al artículo 116.4 de la LCSP (en sede de expediente de contratación: iniciación y contenido), el cual advierte:

Firmado por: MESA RAMIREZ OCTAVIO		25/04/2024 15:15	PÁGINA 3 / 5
VERIFICACIÓN	PzPpxDBq31JcYZNE5LcJN2x8rj1g6O	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



“En el expediente se justificará adecuadamente:

- a) La elección del procedimiento de licitación.
- b) La clasificación que se exija a los participantes.
- c) Los criterios de solvencia técnica o profesional, y económica y financiera, y los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato, así como las condiciones especiales de ejecución del mismo.
- d) El valor estimado del contrato con una indicación de todos los conceptos que lo integran, incluyendo siempre los costes laborales si existiesen.
- e) La necesidad de la Administración a la que se pretende dar satisfacción mediante la contratación de las prestaciones correspondientes; y su relación con el objeto del contrato, que deberá ser directa, clara y proporcional.
- f) En los contratos de servicios, el informe de insuficiencia de medios.
- g) La decisión de no dividir en lotes el objeto del contrato, en su caso.”

A la vista de la documentación remitida hemos de advertir que todos esos elementos aparecen justificados de manera motivada en la memoria justificativa o en el resto del expediente, y ello a salvo de las consideraciones que se harán posteriormente acerca de alguno de sus elementos (solvencia y criterios de adjudicación).

III.- Deberá igualmente incorporarse el certificado de existencia de crédito, de acuerdo con lo prevenido en el artículo 116.3 de la LCSP.

TERCERA.- Anexos del Pliego.

Hechas las anteriores consideraciones generales, procede ahora realizar las apreciaciones relativas a cada uno de los Anexos adjuntos al Pliego Modelo, centrándonos únicamente en aquellos aspectos que debieran ser corregidos:

- a) En cuanto al **Anexo I** cabe señalar lo siguiente:

-Capacidad y Solvencia. Apartado 4.

En cuanto a los medios de prueba de solvencia técnica distintos previstos para las empresas de nueva creación (instalaciones técnicas, medidas empleadas para garantizar la calidad, maquinaria, material y equipo técnico) y de conformidad con lo previsto en el art. 67.5 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado mediante Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, debieran los mínimos exigidos. Así pues, debiera reflejarse/precisarse los títulos o acreditaciones académicos o profesionales exigidos al personal técnico del empresario así como el número de técnicos y experiencia profesional mínima exigida a dichos técnicos, o las características y capacidades mínimas de las unidades técnicas exigidas, según corresponda. También las funcionalidades y las capacidades mínimas exigidas en el caso de las instalaciones técnicas. Todo ello siguiendo el pliego modelo.

Firmado por: MESA RAMIREZ OCTAVIO		25/04/2024 15:15	PÁGINA 4 / 5
VERIFICACIÓN	PzPpxDBq31JcYZNE5LcJN2x8rj1g6O	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	



- Garantías. Apartado 7.

En este punto conviene de nuevo hacer alusión al reciente Decreto Ley 3/2024 de 6 de febrero por el que se Adopta medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía. Mediante el mismo se incluye un precepto en el Decreto 39/2011 de 22 de febrero (artículo 57) relativo a la constitución de garantías definitivas mediante retención del precio que permitirá a las personas contratistas optar por esta modalidad de garantía en lugar de recurrir a avales bancarios o seguros de caución, entre otros. Una vez se utilice el pliego modelo actualizado, dicha forma de constitución de garantía figurará como opcional.

- Criterios de adjudicación. Apartado 8.

En primer lugar y de acuerdo con la nueva sistemática de los pliegos, es en el Anexo I, apartado relativo a los criterios de adjudicación donde deberán figurar tanto éstos como la documentación a aportar en relación a cada uno de los criterios.

Respecto del criterio B.2 “Ampliaciones futuras”, debiera reflejarse en qué medida va calificarse una oferta con la más económica, y ello por cuanto en el Anexo VIII se alude no sólo al coste unitario de expendedora e instalación de las mismas, sino a la tabla de descuento por volumen de compra. Éste último aspecto y su interrelación con los demás hace que deba concretarse la forma de puntuar tal criterio.

Aunque se deduce del texto y así se recoge en el Anexo VI, conviene dejar claro en el umbral mínimo a superar que los 20 puntos lo serán respecto de los criterios dependientes de un juicio de valor cuyo importe total asciende a 40 puntos. No sólo debe indicarse en el Anexo VI sino también en el Anexo I.

Por otro lado, y en cuanto a los parámetros objetivos para considerar una oferta anormalmente baja se recomienda mejorar la redacción en aras de evitar confusiones. Si lo que se pretende es indicar que se considerará como oferta anormalmente baja aquella que se encuentra por debajo del 80% del presupuesto base de licitación o que reduzca en más de un 20% el mismo, así deberá expresarse. Resulta deseable no utilizar términos como umbral mínimo por cuanto la mera superación de límite fijado no implica automáticamente el carácter inviable de la oferta, y ello porque siempre cabe su justificación de acuerdo con el régimen previsto en el art. 146 de la LCSP.

b) Nada que objetar al resto de Anexos, sin perjuicio de la adaptación sistemática derivada de la utilización del pliego modelo actualizado.

Es todo cuanto tengo el honor de someter a su consideración en cuanto al pliego remitido, sin perjuicio de su adecuada tramitación procedimental y presupuestaria.

EL LETRADO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Firmado por: MESA RAMIREZ OCTAVIO		25/04/2024 15:15	PÁGINA 5 / 5
VERIFICACIÓN	PzPpxDBq31JcYZNE5LcJN2x8rj1g6O	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	