



MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL PRESUPUESTO DE LICITACIÓN, DE LA NO DIVISIÓN EN LOTES, DEL PROCEDIMIENTO ABIERTO Y DE LOS CRITERIOS DE SOLVENCIA Y DE ADJUDICACIÓN, DEL SERVICIO DE DISPONIBILIDAD DE GRÚAS Y RETIRADA URGENTE DE VEHÍCULOS EN A-8 Y ACCESOS

1.- Presupuesto base de licitación

El artículo 102 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero (en adelante LCSP), dispone que los contratos del sector público tendrán siempre un precio cierto, que se abonará al contratista en función de la prestación realmente ejecutada y de acuerdo con lo pactado. Además, añade 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 del 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. En su apartado 4 dicho artículo indica que el precio podrá formularse tanto en términos de precios unitarios referidos a los distintos componentes de la prestación o de las unidades de la misma que se entreguen o ejecuten, como en términos de precios aplicables a tanto alzado a la totalidad o parte de las prestaciones del contrato.

Por los motivos expuestos en la memoria justificativa del contrato, la Dirección de Tráfico cree conveniente continuar prestando el servicio de disponibilidad de grúas y retirada urgente de vehículos en la A-8 y accesos.

Para ello ha destinado un presupuesto base de licitación, IVA incluido, de 201.600 euros, para un plazo de vigencia de 12 meses. La distribución de las anualidades es el resultado de dividir el presupuesto máximo en 12 mensualidades (16.800 €/mes) y multiplicarlo por los meses de vigencia en cada ejercicio: resultando un presupuesto máximo de 184.800 euros para los 11 meses durante los cuales se estima estará vigente durante el ejercicio 2022 y de 16.800 euros para el mes que se estima estará vigente durante el ejercicio 2023. Por lo tanto, en caso de que la adjudicación del contrato se retrasara, deberá procederse al reajuste de las anualidades del presupuesto máximo limitativo del contrato.

El horario normal del servicio es el siguiente: 07:00 – 09:30 h, por las mañanas y 17:30 – 19:30 h, por las tardes, esto es, 4,5 horas por día y grúa.

Por tanto, 4,5 horas diarias por una media de 3 grúas diarias, dan lugar a 13,5 horas diarias de servicio. Si se multiplica por una media de 20 días laborables al mes, obtenemos 270 horas mensuales de servicio de grúas. Por ello, al año se destinan 3.240 horas efectivas

(270*12). Si aplicamos el precio unitario máximo fijado por hora (69,50 €/hora IVA incluido), se obtienen, en principio, 225.180 euros de presupuesto de licitación.

Ahora bien, teniendo en cuenta que en el expediente de 2019 el precio unitario máximo fue de 54,96 €/hora, sin IVA, y que el precio de adjudicación fue de 30,50 €/hora, sin IVA, es decir, que se adjudicó con una rebaja de más del 40%, se considera que el Presupuesto base de licitación de 201.600 € es suficiente para atender no sólo los gastos ordinarios del servicio, sino incluso las peticiones puntuales y extraordinarias de mayor disponibilidad del servicio, tanto para movilizar a una cuarta grúa como para ampliar las horas de cobertura del servicio en determinadas fechas señaladas.

El servicio se pagará en función de las horas de servicio efectivamente prestadas, estableciéndose un precio unitario máximo por hora y grúa de servicio.

Se ha optado por fijar el precio unitario máximo en 69,50 €/hora-grúa, IVA incluido, (57,44 €/hora-grúa IVA excluido) incrementando en 3 €/hora-grúa el marcado en el último contrato T-0116/19, por estimar que se trata de un precio ajustado al mercado del servicio de grúas.

Como en este servicio el coste económico de los costos laborales es ciertamente relevante, se han considerado los términos económicos de los convenios colectivos sectoriales aplicables en el lugar de prestación de los servicios, o en territorios colindantes.

Así, por ejemplo, se ha contrastado que el precio unitario máximo de licitación encaja en Convenios colectivos como el siguiente:

En Bizkaia, BOB de 13 de febrero de 2019: Convenio colectivo del Sector Transportes por carretera, Grupos de Tracción mecánica y agencias de transporte.

En el citado Convenio, para operarios en los que entrarían los gruistas, se establece un salario bruto de unos 1.402 €/mes. El salario base es de 962 €/mes. 14 pagas al año. Unas 1.778 horas de trabajo al año.

No ha sido posible realizar un desglose del presupuesto con desagregación de género. Lo cierto es que resulta muy difícil predeterminar si los diferentes puestos de trabajo de este servicio, operarios de auxilio en vías públicas, serán cubiertos por un hombre o por una mujer. Además, esa desagregación de costes por género resulta innecesaria en este caso puesto que los Convenios colectivos que podrían ser aplicables imponen respetar el principio de igualdad efectiva entre mujeres y hombres y de no discriminación por razón de sexo. En la preparación del presupuesto de este expediente se ha constatado la inexistencia de estudios sólidos y fiables realizados desde una perspectiva de género. No se ha podido avanzar más allá de la intuición aproximada de que la presencia de mujeres en las labores de manejo de grúas ligeras es muy minoritaria o prácticamente marginal.

2.- No división en lotes

El artículo 86.2 del TRLCSP establecía que no podrá fraccionarse un contrato con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan. En su apartado 3 se añadía que cuando el objeto del contrato admita fraccionamiento y así se justifique debidamente en el expediente, podrá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes, siempre que éstos sean susceptibles de utilización o aprovechamiento separado y constituyan una unidad funcional, o así lo exija la naturaleza del objeto.

De la lectura de este precepto se deduce una cierta prevención en contra de la división en lotes de los contratos, basada en que en ocasiones se ha utilizado el fraccionamiento de los contratos para eludir la publicidad de la licitación o la aplicación de trámites o requisitos más exigentes.

Sin embargo, el criterio de la Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, parece seguir una orientación distinta, pues en su artículo 46 establece que, excepto en el caso de los contratos cuya división resulte obligatoria en virtud del apartado 4 de ese artículo, los poderes adjudicadores indicarán las principales razones por las cuales han decidido no subdividir en lotes. Es decir, parece claro que, de acuerdo con la Directiva europea citada, lo que hay que justificar en el expediente de contratación no es la división en lotes, sino la no división.

La nueva Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, publicada en el Boletín Oficial del Estado el 9 de noviembre de 2017, establece en su artículo 116.4 g), que en el expediente se justificará adecuadamente la decisión de no dividir en lotes el objeto del contrato, en su caso.

La citada Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público dispone, en su artículo 99.3, que siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan, deberá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes. No obstante, el órgano de contratación podrá no dividir el objeto del contrato cuando existan motivos válidos, que deberán justificarse debidamente en el expediente. Así mismo, su artículo 116.4 g) dispone que en el expediente se justificará adecuadamente la decisión de no dividir en lotes el objeto del contrato, en su caso.

La no división en lotes del contrato se justifica por el hecho de tratarse de un contrato que se ejecuta únicamente en el Territorio Histórico de Bizkaia, así como por precisar de una coordinación y planificación de las actuaciones que la componen.

3.- Procedimiento abierto

El artículo 116.4 a) de la LCSP requiere que en el expediente se justifique adecuadamente la elección del procedimiento de licitación.

Pues bien, en el presente expediente de contratación se justifica la elección del procedimiento abierto por ser éste el procedimiento ordinario de adjudicación, y por ser el que mejor garantiza la concurrencia de todos los empresarios interesados en realizar el contrato. Es decir, es el procedimiento que asegura de manera más clara los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia del procedimiento, de no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos públicos así como la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa, principios todos ellos que consagra el artículo 1 del mencionado Texto legal.

De conformidad con el artículo 156.1 de la LCSP, en el procedimiento abierto todo empresario interesado podrá presentar una proposición, quedando excluida toda negociación de los términos del contrato con los licitadores

4.- Criterios de solvencia

El artículo 74.1 de la LCSP dispone que para celebrar contratos con el sector público las empresas licitadoras deberán acreditar estar en posesión de las condiciones mínimas de solvencia económica y financiera y profesional o técnica que se determinen por el órgano de contratación. Este requisito será sustituido por el de la clasificación, cuando esta sea exigible conforme a lo dispuesto en la LCSP. Los requisitos mínimos de solvencia y la documentación requerida para acreditarlos deben estar vinculados al objeto del contrato y ser proporcionales al mismo.

El artículo 116.4 de la LCSP en sus letras b) y c) requiere que en el expediente se justifique adecuadamente la clasificación que se exija a los participantes y los criterios de solvencia técnica o profesional, y económica y financiera.

Conforme al apartado 21 de las Cláusulas específicas, se entenderá que las empresas licitadoras son solventes económica y financieramente para ejecutar correctamente las prestaciones objeto de este contrato cuando su volumen anual de negocios en el ámbito al que se refiere el contrato, en el mejor ejercicio dentro de los tres últimos concluidos, sea igual o superior a una vez y medio el valor anual medio del contrato. Esa previsión garantiza que la empresa que resulte adjudicataria tenga una envergadura que garantice la correcta ejecución de las prestaciones del contrato, y resulta proporcional conforme al art. 87.3.a) de la LCSP, de forma que no se limita la concurrencia de posibles licitadores. El valor anual medio del contrato se ha obtenido dividiendo el Presupuesto de licitación excluido el IVA (166.611,57 €) entre 12 meses de duración del contrato, y el resultado se

ha multiplicado por los 12 meses que comprende cada anualidad. Y al importe resultante se le ha multiplicado por 1'5. Redondeando a la baja la cifra resultante, se obtiene un importe mínimo de solvencia económica de 249.000 €.

Se entenderá que tiene solvencia técnica o profesional cuando la empresa licitadora cumpla con disponer de una experiencia en la realización de servicios análogos al objeto de este contrato acreditable mediante una relación de los principales servicios efectuados en los últimos tres años, de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato, cuyo importe anual acumulado en el año de mayor ejecución sea igual o superior al 70% de la anualidad media del contrato. Este requisito está previsto en el artículo 90.2 de la LCSP. La anualidad media del contrato se ha obtenido dividiendo el Presupuesto de licitación excluido el IVA entre 12 meses de duración del contrato, y el resultado se ha multiplicado por los 12 meses que comprende cada anualidad. Y al importe resultante se le ha aplicado el porcentaje del 70%. Redondeando a la baja la cifra resultante, se obtiene un importe mínimo de solvencia técnica de 116.200 €.

5.- Criterios de adjudicación

El artículo 116.4 de la LCSP en su letra c) requiere que en el expediente se justifiquen adecuadamente los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato.

En esta licitación se ha optado por una pluralidad de criterios de valoración de las ofertas. Se otorga un peso del 60% a los criterios evaluables matemáticamente y un 40% a los no evaluables de forma automática, por ser ésta la directriz habitual de ponderación entre ambos tipos de criterios usada habitualmente por esta Dirección de Tráfico.

Entre los criterios evaluables de forma automática mediante la aplicación de fórmulas se ha optado por un solo criterio. La oferta económica con el mejor precio.

La fórmula de valoración económica consiste en restar, tanto en el dividendo como en el divisor, y respecto del precio unitario máximo, el precio unitario ofertado por la licitadora que se está valorando y por la licitadora que ha propuesto el precio más bajo. El cociente que resulta se multiplica por treinta (30) y a este valor se le suman treinta (30) puntos, obteniendo así los puntos a asignar en este criterio de adjudicación. Con la citada fórmula de valoración se trata de trasladar a la puntuación el esfuerzo que constituye la bajada del precio ofertado respecto del precio unitario máximo, en correlación con la obligación de adjudicar el contrato a la oferta económicamente más ventajosa, pero mantenimiento en todo momento el equilibrio (60%-40%) entre el criterio económico y el técnico.

Para llegar a esta fórmula de valoración económica se han tenido en cuenta otras dos usadas habitualmente en los expedientes de contratación:

- Opción 1: Proporcional inversa ponderada

$(\text{Precio unitario máximo} - \text{Oferta a evaluar}) / (\text{Precio unitario máximo} - \text{Oferta económica más baja}) \times 60$

- Opción 2: Proporcional inversa
 $(\text{Oferta económica más baja} / \text{Oferta a evaluar}) \times 60$

- Opción 3: Fórmula propuesta
 $30 \times [(\text{Precio unitario máximo} - \text{Oferta económica a evaluar}) / (\text{Precio unitario máximo} - \text{Oferta económica más baja})] + 30 \text{ puntos}$

Como se puede observar, la Opción 1 tiene un carácter eminentemente economicista, es decir, con una muy reducida diferencia en euros, la fórmula arroja excesivas diferencias en el otorgamiento de puntos, por lo que tiene efectos distorsionadores en cuanto al resultado, ya que produce el efecto de prácticamente anular el juego que los Pliegos otorgan a los criterios de adjudicación sujetos a un juicio de valor de las ofertas (que en este expediente representan el 40%). Además, esta fórmula ha sido objeto de duras y razonadas críticas por los Servicios de Contratación, tanto por los resultados distorsionadores ya indicados como por su insuficiente adecuación a los nuevos principios inspiradores de la Ley de Contratos del Sector Público.

Por poner una hipótesis simulación que sirva de ejemplo:

Siendo el precio unitario máximo 57 euros, y tres empresas las que participan en esta licitación, con las siguientes ofertas económicas:

La empresa A oferta 55 €/hora
 La empresa B oferta 50 €/hora
 La empresa C oferta 45 €/hora.

Los puntos que arroja la fórmula de la Opción 1 serían los siguientes:

Empresa A: 10 puntos
 Empresa B: 35 puntos
 Empresa C: 60 puntos

Es decir, que aunque la empresa B, quizá con una Oferta técnica sobresaliente, obtuviera, por ejemplo 35 puntos, y la empresa C, con una Oferta técnica muy mediocre obtuviera 15 puntos, el contrato se debería adjudicar a la empresa C (15+60: 75 puntos), frente a la empresa B (35+35: 70 puntos), a pesar de la excelencia de su Oferta técnica, y sólo por una diferencia de 5 €/hora, que en un expediente en el que están previstas aproximadamente unas 270 horas mensuales de servicio, resulta muy poco significativa, por no decir irrelevante económicamente.

Por añadidura, la Sentencia 16/2021, de 18 de enero, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Recurso C-A nº 895/2019) ha puesto en cuestión dicha fórmula de valoración.

Al contrario, con la Opción 2 cabe argumentar que se incentiva poco a las empresas a que presenten ofertas económicas competitivas, haciendo un esfuerzo de rebaja respecto del Presupuesto de licitación, en este caso respecto al precio unitario máximo. En esta fórmula, con ofertas que presentan diferencias económicas mínimamente relevantes se obtiene una horquilla de puntuaciones excesivamente reducida. En esta Opción el peso real del criterio sujeto a fórmula queda desdibujado frente al otorgado al de los criterios sujetos a juicio de valor.

En la hipótesis antes planteada, los puntos que otorgaría la fórmula de valoración económica de la Opción 2 serían los siguientes:

Empresa A: 49,09 puntos
 Empresa B: 54 puntos
 Empresa C: 60 puntos

Con la fórmula propuesta, la Opción 3, se pretenden equilibrar estos dos aspectos, es decir, que el licitador presente una oferta de calidad técnica (lo que implica un coste razonable), y que ello sea con un precio competitivo, pero proporcional al coste que supone proponer productos y servicios de alta calidad técnica. Para ello, se ha partido de la fórmula de valoración recomendada por criterios economicistas, pero se ha introducido un factor de corrección para atemperar sus efectos distorsionadores respecto a la cabal relación calidad/precio en que se basa la determinación de la proposición económicamente más ventajosa. Dicho factor de corrección consiste en multiplicar por 30 (esto es, la mitad de los puntos asignados a este criterio de valoración), el cociente resultante de la Opción 1, y al resultado añadir 30 puntos. De esta manera, se consigue un punto de equilibrio razonable entre la fórmula más economicista y la menos incentivadora de la competencia.

En la hipótesis antes planteada, los puntos que otorgaría la fórmula de valoración económica de la Opción 3 serían los siguientes:

Empresa A: 35 puntos
 Empresa B: 47,50 puntos
 Empresa C: 60 puntos

Y, en cualquier caso, se trata de una fórmula de valoración que cumple los criterios de ser sencilla, clara y precisa, de manera que las empresas licitadoras conozcan con antelación y certidumbre, en el momento de elaborar sus ofertas económicas, su funcionamiento. En definitiva, se trata de asegurar que la oferta más económica sea la que obtiene más puntos, pero también de evitar que pequeñas diferencias en el precio supongan grandes diferencias de puntuación, con menoscabo de la calidad de la Oferta técnica.

En el expediente del año 2019 se añadía otro criterio sujeto a fórmula, que era el de la ampliación de las franjas horarias establecidas sin coste económico añadido, para el caso de que una operación de rescate se iniciara dentro del horario de servicio y sin embargo dicha operación haya de terminar fuera ya dicho horario. Ante la dificultad de valorar automáticamente estos plazos de tiempo, a menudos formulados en minutos, se ha optado

en el presente expediente por trasladar este criterio al Sobre “C”, y configurarlo como un criterio sujeto a juicio de valor.

Entre los criterios no evaluables de forma automática, se ha optado por dividir la ponderación del 40%, en 4 aspectos fundamentales. Por una parte, hay dos subcriterios con mayor porcentaje de valoración (hasta el 15% cada uno de ellos), que se refieren al Plan de Trabajo y Metodología, y, por otra parte, a la oferta de Medios personales y materiales.

El Plan de trabajo, que debe partir de una reflexión previa de los factores que condicionan la correcta ejecución de este contrato (Autopista A-8 y sus accesos, Plan Estratégico de Seguridad Vial y Movilidad segura y sostenible del Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco, Novedades introducidas por el Real Decreto 159/2021, de 16 de marzo, por el que se regulan los servicios de auxilio en las vías públicas, Incidentes y/o accidentes más habituales en la A-8 y accesos, Situación y características de los emplazamientos o ubicaciones de las grúas fijadas en el PBT, debe describir la forma concreta en que la licitadora plantea realizar el servicio, incluyendo la metodología y logística que pretende aplicar a estas prestaciones de asistencia técnica. Este criterio tiene un carácter de valor técnico, operativo y funcional respecto a la asistencia técnica en vías públicas, que cuenta con el amparo del artículo 145.2. 1º de la LCSP.

El segundo criterio, también valorable hasta con 15 puntos, se refiere a los medios personales y materiales que la licitadora oferta destinar a la ejecución del contrato. Se señala expresamente que han de ser, como mínimo, los exigidos en el PBT, pues de lo contrario la oferta será rechazada. A partir de esos mínimos, se otorgarán puntos a las que mejoren esos requisitos mínimos, por ejemplo, ofertando destinar a la ejecución del contrato más número de grúas, o con unas características funcionales mejores o superiores a las exigidas con carácter de mínimas. O bien destinando más número de personas operarias de grúas ligeras, o con una formación superior o con más experiencia en el auxilio en carretera a vehículos ligeros y pesados hasta de 3.500 kg. Este criterio encuentra su encaje en el artículo 145.2. 2º de la LCSP.

Hay que advertir que en el expediente de contratación anterior se exigía un Compromiso de adscripción de determinados medios personales y materiales, en el que las licitadoras debían rellenar un Cuadro con los concretos medios que proponían destinar a la realización de las prestaciones. La jurisprudencia y la doctrina más autorizada venían admitiendo que dichos medios pudieran ser sustituidos por la adjudicataria, tanto durante el proceso de licitación como durante la ejecución del contrato, siempre que los medios sustituidos cumplan también los requisitos fijados en los Pliegos. Por tanto, se ha considerado más adecuado eliminar ese Compromiso de adscripción de medios, y configurarlo como contenido de la Oferta técnica del Sobre “C”, sujetándolo a una valoración dependiente de un juicio de valor.

A continuación, se han fijado otros dos criterios de valoración subjetiva, ponderados con un porcentaje inferior (el 5% cada uno), pues se trata de aspectos menos relevantes para el contenido sustancial de las prestaciones de este servicio. Por un lado, el compromiso respecto a los Tiempos de respuesta. Siempre respetando el tiempo máximo fijado en el

PBT, se trata de estimular a las licitadoras a una rápida respuesta de movilización de las grúas desde que reciben el aviso de activación hasta que los sitúan efectivamente en los emplazamientos estratégicos previstos en el PBT, y por tanto preparados ya para auxiliar a otros vehículos que lo necesiten. Este criterio tiene encaje, en cuanto que se refiere a un plazo de entrega de la prestación, en el artículo 145.2. 3º de la LCSP.

El cuarto criterio (valorable hasta con otros 5 puntos), se refiere al compromiso de las licitadoras con la prevención de riesgos laborales. Se pretende que las licitadoras hagan un esfuerzo por diagnosticar los factores de riesgo y peligro para la seguridad y salud de las personas destinadas a prestar este servicio (trabajos en carretera con circulación de vehículos muy fluida, auxilio a vehículos que quedan averiados o accidentados y, en cualquier caso, inmovilizados, etc.), de manera que sean capaces de comprometerse a reforzar las medidas de seguridad que protejan a sus operarios. Este criterio de carácter social, la protección de la salud y la seguridad en el trabajo, cuenta con el apoyo expreso del artículo 145.2. 1º de la LCSP.

En conclusión, se trata de criterios de valoración que están muy directamente vinculados con el objeto del contrato, están formulados de manera objetiva, clara y precisa, sin que den lugar a confusión o ambigüedad. No resultan discriminatorios de posibles interesados en participar en la licitación, ni tampoco otorgan al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada.

Vitoria-Gasteiz, 22 de marzo de 2021



Jon Joseba Aizpurua Antia
ETKZ-ko Burua / Jefe del CGTE
Trafiko Zuzendaritza / Dirección de Tráfico