



Gobierno
de Canarias

Tribunal Administrativo de Contratos Públicos
de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Recurso nº 153-163-2018 – SUM – CAB. DE LA PALMA

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE CONTRATOS PÚBLICOS DE LA
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS**

Vistos los recursos interpuestos por D. Juan Ramón Ferro Arranz, en nombre y representación de **TELTRONIC, S.A.U** y por D. Aday Blell Martín, en nombre y representación de **ADAY BLESS, S.L.U**, dirigidos contra los pliegos que rigen el procedimiento de contratación del suministro y soporte de una red de radiocomunicación digital (DMR) y red troncal licenciada de radioenlaces de banda ancha para la isla de La Palma (Expdte 41/2018/CNT), convocado por el Consejo de Gobierno Insular del Excmo. Cabildo de La Palma, se dicta la siguiente Resolución

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Por el Consejo de Gobierno Insular del Excmo. Cabildo de La Palma, en su calidad de órgano de contratación, se procedió a convocar, mediante anuncio enviado al Diario Oficial de la Unión Europea el 27 de septiembre de 2018 y publicado el 2 de octubre (DOUE n.º 2018/S 189-426356) y en la Plataforma de Contratación del Sector Público el mismo día, el procedimiento abierto armonizado para la contratación del suministro de referencia, con un valor estimado de 233.644,86 €.

SEGUNDO. Conforme a la cláusula 2 del pliego de prescripciones técnicas (en adelante, PPT), el objeto de la contratación es el siguiente:

- Suministro, instalación y configuración de una infraestructura de estaciones repetidoras con tecnología digital DMR para ofrecer cobertura radioeléctrica en la isla de La Palma, incluyendo un cluster de Servidores para el Registro y Alerta de

ÁMBITO- PREFIJO

ORVE

Nº registro

20190000044667

CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN

ORVE-5800-4f5b-a9a2-0201-80e1-71a3-c9bf-a088

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN

https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/

FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO

2019-02-04 10:52:15

Validez del documento

Original





Uso de Terminales (DMR/TETRA) y Adquisición de Datos de Posicionamiento (GPS)

- Suministro, instalación y configuración de red troncal de radioenlaces digitales en Banda Ancha en frecuencias licenciadas para la interconexión de las estaciones repetidoras DMR y que sirva como transporte de datos para múltiples servicios, incluyendo el software de supervisión de red (NMS)
- Tramitación de alta de las dos redes radioeléctricas mediante propuesta técnica para uso del Dominio Público Radioeléctrico y solicitud de título habilitante.

TERCERO. El procedimiento de adjudicación se rige por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP) y el Real Decreto 817/2009 de 8 de mayo que desarrolla parcialmente la Ley de Contratos del Sector Público, tratándose de un contrato administrativo de suministros sujeto a regulación armonizada conforme a los arts. 16, 21 y 25 de la LCSP.

CUARTO. Dentro del plazo de presentación de ofertas, se presentó a la licitación la entidad TELYCAN, S.L.

QUINTO. Indicar que dentro del plazo de presentación de ofertas, la entidad Teltronic, S.A.U, solicitó aclaraciones respecto de los requisitos que posteriormente cuestiona en su recurso, constando su publicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público, y que son la base de su recurso especial.

Consulta realizada el día 4 de octubre de 2018:

En la página 2 del Pliego de Prescripciones Técnicas, en el capítulo 1 INTRODUCCIÓN se menciona “El sistema requerido se basará en una red de radiocomunicaciones digitales DMR, que deberá cumplir con el estándar ETSI TS 102 361 (ETSI TS 102 361-1, ETSI TS 102 361- 2, ETSI TS 102 361-3 y ETSI TS 102 361-4) basado en la tecnología TDMA (Time Division Multiple Access)”. El estándar ETSI TS 102 361-4 hace referencia al protocolo DMR Trunking o Tier III. De acuerdo al alcance de la licitación “Se deberán suministrar e instalar 15 equipos repetidores en los emplazamientos propuestos para ofrecer la mayor cobertura y grado de servicio posible en la isla de La Palma”.

Nuestra consulta es si el sistema a ofertar es un DMR Tier II ó III?.

Desde el punto de vista operacional, un sistema DMR Tier III de 15 emplazamientos y un repetidor por emplazamiento, sólo permitiría un canal de tráfico en cada ubicación, lo cual en nuestra opinión puede no tener

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-5800-4f5b-a9a2-0201-80e1-71a3-c9bf-a088	2019-02-04 10:52:15
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
20190000044667	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/	Original





mucho sentido al resultar un sistema con aparentes menos prestaciones que un sistema Tier II para tan solo un repetidor por ubicación.

Respuesta:

El licitador ofertará una solución que garantice el cumplimiento de los estándares relacionados en el PLIEGO DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS PARA LA CONTRATACIÓN DEL SUMINISTRO Y SOPORTE DE UNA RED DE RADIOCOMUNICACIÓN DIGITAL (DMR) Y RED TRONCAL LICENCIADA DE RADIOENLACES DE BANDA ANCHA PARA LA ISLA DE LA PALMA.

Si en este sentido, dicho cumplimiento determina un nivel específico de la red DMR, el licitador deberá incluirlo así en su proposición técnica. En cualquier caso, el licitador ofertará la solución que mejor se adapte a las características demandadas.

- Consulta realizada el día 4 de octubre de 2018:

En la página 4 del Pliego de Prescripciones Técnicas, en el capítulo 4 RED DE RADIOCOMUNICACIONES DIGITALES DMR se menciona “Envío y recepción de mensajes: la red incorporará soporte para el protocolo de mensajería de texto Text Messaging Service (TMS) disponible en redes digitales DMR en cualquiera de sus variantes”. El citado protocolo de mensajería de texto es un formato exclusivo de solo un fabricante, lo que impide la concurrencia de empresas a esta licitación. Para abrir esta concurrencia, solicitamos la modificación de este apartado en pliego dando cabida al formato de mensajería de texto estándar en DMR.

Respuesta:

El protocolo de mensajería de texto Text Messaging Service (TMS) se encuentra recogido en el documento ETSI TS 102 361-3. Asimismo, tal y como se requiere en el apartado 4. RED DE RADIOCOMUNICACIONES DIGITALES DMR del PLIEGO DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS PARA LA CONTRATACIÓN DEL SUMINISTRO Y SOPORTE DE UNA RED DE RADIOCOMUNICACIÓN DIGITAL (DMR) Y RED TRONCAL LICENCIADA DE RADIOENLACES DE BANDA ANCHA PARA LA ISLA DE LA PALMA, entre las funcionalidades que el sistema de radiocomunicaciones digitales DMR solicitado proporcionará, se encuentra el “Envío y recepción de mensajes: la red incorporará soporte para el protocolo de mensajería de texto Text Messaging Service (TMS) disponible en redes digitales DMR en cualquiera de sus variantes”.

- Consulta realizada el día 4 de octubre de 2018:

Observamos en la página 7 del PPT que se pide un parámetro muy específico de sensibilidad 5% BER para la estación repetidora DMR de 0,22uV.

La redacción de esta exigencia técnica limita enormemente la libre concurrencia de licitadores con productos que cumplen las normas DMR, incluso a los que pudieran tener parámetros RF más óptimos e imposibilitan que estos puedan ofrecer una solución adecuada para usuarios de servicios de emergencia.

En esta situación, les proponemos que en lugar de un dato concreto den un rango de entre 0,22 uV hasta por ejemplo 0,3uV.

Respuesta:

Se trata de un parámetro cuyos valores satisfacen soluciones disponibles en el mercado y que así se ha requerido en licitaciones de naturaleza similar en el territorio español, por lo que no vulnera el principio libre concurrencia. En base a lo indicado en el apartado 4.1 Características técnicas de los repetidores DMR del PLIEGO DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS PARA LA CONTRATACIÓN DEL SUMINISTRO Y SOPORTE DE UNA RED DE RADIOCOMUNICACIÓN DIGITAL (DMR) Y RED TRONCAL LICENCIADA DE RADIOENLACES DE BANDA ANCHA PARA LA ISLA DE LA PALMA: “Se deberán suministrar e instalar 15 equipos repetidores en los emplazamientos propuestos para ofrecer la mayor cobertura y grado de servicio posible en la isla de La Palma.

Cada estación repetidora contará con las siguientes características:

- Estructura para montaje en rack normalizado.
- Alimentación: 100-240 Vca.
- Fuente de alimentación incluida.
- Posibilidad de conexión para batería externa y carga.
- Salida RF: 1-50 W.
- Capacidad de canales: 64.

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-5800-4f5b-a9a2-0201-80e1-71a3-c9bf-a088	2019-02-04 10:52:15
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
20190000044667	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/	Original





- Posibilidad de funcionamiento en modo analógico y/o digital.
- Rango de frecuencias: 136 - 174 MHz.
- Dos 'slots' simultáneos de voz y datos en modo TDMA digital @ 4FSK.
- Diagnósticos y control via IP.
- Ciclo de servicio máx.: 100%.
- Separación entre canales: 12,5 / 20 / 25 kHz.
- Sensibilidad, SINAD 12dB: 0,22 uV.
- Sensibilidad, 5% BER: 0,22 uV.
- Selectividad (ETSI), 12,5/20/25 kHz (63 / 70 / 70 dB).
- Selectividad (TIA603D), 12,5/20/25 kHz (55 / 83 / 83 dB).
- Estabilidad de la frecuencia: 0,5 ppm.
- Rechazo de intermodulación (TIA603D/ETSI): 82 / 73 dB.
- Rango de temperatura de funcionamiento: -30 a +60 °C".

SEXTO. Mediante escrito presentado el 22 de octubre de 2018 en la sede electrónica de la Consejería de Hacienda, por D. Juan Ramón Ferro Arranz, en nombre y representación de la entidad TELTRONIC, S.A.U, se interpone recurso especial en materia de contratación, contra el Pliego de Prescripciones Técnicas que rige el procedimiento, en tanto estima que una serie de requisitos mínimos son contrarios a los principios y preceptos en materia de definición de prescripciones técnicas recogidos en la LCSP, solicitando:

.- la retroacción de las actuaciones al momento anterior a la formulación del PPT, dado que: .- los requisitos 1 y 2 generan tal indefinición del objeto contractual que resulta imposible discernir la voluntad de la entidad adjudicadora;

.- y los requisitos 3 y 4 generan obstáculos injustificados a la libre concurrencia y orientan el expediente a los productos de una fabricante concreto.

.- Que en todo caso, se inste a la entidad adjudicadora a que modifique el PPT para aclarar si se requiere DMR Tier II o DMR Tier III y para que eliminen del PPT las menciones al protocolo de mensajería TMS y a la Sensibilidad

.- La suspensión del procedimiento de contratación.

SÉPTIMO. Con fecha de 22 de octubre de 2018, en el registro del órgano de contratación, se interpuso por D. Aday Blell Martín, en nombre y representación de la entidad ADAY BLELL, S.L.U, recurso especial en materia de contratación contra el Pliego de

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-5800-4f5b-a9a2-0201-80e1-71a3-c9bf-a088	2019-02-04 10:52:15
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
20190000044667	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/	Original





Prescripciones Técnicas y de cláusulas administrativas particulares, que rigen el procedimiento, *solicitando la declaración de nulidad de los mismos y de la licitación, al entender que no existe la oportuna división en lotes, se ha vulnerado el principio de libre competencia y concurrencia y las prescripciones técnicas definen parámetros que suponen la imposibilidad técnica de ejecutarlos.*

OCTAVO. Mediante oficio de este Tribunal de fecha 23 de octubre de 2018, se dio traslado del recurso al órgano de contratación y se le requirió el expediente de contratación, el informe sobre el recurso, las alegaciones oportunas sobre la medida cautelar de suspensión del procedimiento instada por la empresa recurrente y el listado de licitadores en el procedimiento, con los datos necesarios a efectos de notificaciones y pronunciamiento sobre la existencia de documentos considerados confidenciales en el procedimiento.

Con fecha de 30 de octubre de 2018, se remitió por el órgano de contratación a este Tribunal el expediente de contratación de referencia y el 8 de noviembre de 2018 el correspondiente informe, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, donde interesan la desestimación del recurso. Detectado error en el escaneo del informe remitido, y tras su solicitud, con fecha de 14 de diciembre de 2018 se emite la versión definitiva del informe del órgano de contratación dando respuesta al recurso.

Informe del órgano de contratación, que recoge las conclusiones del Jefe de Servicio de Medio Ambiente y Emergencias del Excmo. Cabildo Insular de La Palma, con base en un informe emitido por la empresa NAE Comunicaciones, empresa a la que el órgano de contratación solicitó asesoramiento.

NOVENO. Dado que la resolución de los recursos formulados requiere de un estudio y tratamiento conjunto, al objeto de garantizar la máxima coherencia, eficacia y economía procesal en la actuación de este Tribunal, mediante Resolución nº 189/2018, de 6 de Noviembre, se acordó acumular la tramitación en un único procedimiento los recursos

<u>ÁMBITO- PREFIJO</u>	<u>CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN</u>	<u>FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO</u>
ORVE	ORVE-5800-4f5b-a9a2-0201-80e1-71a3-c9bf-a088	2019-02-04 10:52:15
<u>Nº registro</u>	<u>DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN</u>	<u>Validez del documento</u>
20190000044667	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/	Original





especiales en materia de contratación interpuestos por la entidad TELTRONIC, S.L (REMC 153/2018) y por la entidad ADAY BLELL, S.L.U (REMC 163/2018)

DÉCIMO. Con fecha de 29 de noviembre de 2018 se dio traslado del recurso a las entidades licitadoras, a fin de poder presentar cuantas alegaciones tuvieran por oportunas, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 56.3 de la LCSP sin que se presentase alegación alguna dentro del plazo de cinco día hábiles concedido.

DÉCIMO PRIMERO. Con fecha de 12 de diciembre de 2018, el Tribunal acordó la medida cautelar de suspensión del procedimiento de contratación, mediante Resolución n.º 216/2018, de 13 de diciembre, siendo objeto de notificación a los interesados el mismo día.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La competencia para resolver el recurso especial en materia de contratación corresponde a este Tribunal, en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en relación con los artículos 2 y 3 del Decreto 10/2015, de 12 de febrero, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias; y en el Convenio de Colaboración entre la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y el Cabildo Insular de La Palma, suscrito con fecha de 30 de diciembre de 2015 y publicado en el Boletín Oficial de Canarias número 28//2016, de 11 de febrero

SEGUNDO. Con carácter previo al estudio de la cuestión de fondo, procede abordar la legitimación de los recurrentes para la interposición del presente recurso especial, dado que los mismos, según la documentación que obra en el expediente de contratación, no han presentado oferta en el procedimiento de licitación.

Al respecto, el artículo 48 de la LCSP establece que *“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses*

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-5800-4f5b-a9a2-0201-80e1-71a3-c9bf-a088	2019-02-04 10:52:15
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
20190000044667	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/	Original





legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso.”

Por su parte, el artículo 4, apartado 1, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de aplicación al caso en virtud del apartado primero de la disposición final tercera del TRLCSP, señala que: *“1. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo: (...) c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.”*

Sobre la legitimación para recurrir de terceros no licitadores, este Tribunal ha venido sosteniendo en sus resoluciones, invocando doctrina consolidada del Tribunal Supremo en la materia, que la legitimación activa comporta que la anulación del acto impugnado produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto y presupone que la resolución administrativa pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la esfera jurídica de quien alega su legitimación.

En el supuesto examinado, los motivos esgrimidos por las recurrentes ponen de manifiesto que el pliego impugnado restringe sus posibilidades de concurrir en igualdad de condiciones con el resto de licitadores, lo que dificulta, a su juicio, la libre competencia.

Por tanto, queda acreditada la legitimación de aquellas para recurrir pese a no haber concurrido a la licitación, pues precisamente las bases de esta les provocan un perjuicio que pretenden remediar con la interposición del recurso y el dictado *de una eventual resolución estimatoria de sus pretensiones.*

TERCERO.- En lo que se refiere al cumplimiento del requisito temporal para la interposición del recurso, el artículo 50.1 letra b) de la LCSP establece:

“El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles. Dicho plazo se computará:

<u>ÁMBITO- PREFIJO</u>	<u>CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN</u>	<u>FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO</u>
ORVE	ORVE-5800-4f5b-a9a2-0201-80e1-71a3-c9bf-a088	2019-02-04 10:52:15
<u>Nº registro</u>	<u>DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN</u>	<u>Validez del documento</u>
20190000044667	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/	Original





b) Cuando el recurso se interponga contra el contenido de los pliegos y demás documentos contractuales, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya publicado en el perfil de contratante el anuncio de licitación, siempre que en este se haya indicado la forma en que los interesados pueden acceder a ellos. Cuando no se hiciera esta indicación el plazo comenzará a contar a partir del día siguiente a aquel en que se le hayan entregado al interesado los mismos o este haya podido acceder a su contenido a través del perfil de contratante.

En los supuestos en que, de conformidad con lo establecido en el artículo 138.2 de la presente Ley, los pliegos no pudieran ser puestos a disposición por medios electrónicos, el plazo se computará a partir del día siguiente en que se hubieran entregado al recurrente (...)."

En el supuesto analizado, el plazo de interposición computa, de conformidad con el precepto legal transcrito, a partir del día siguiente a la publicación del anuncio en la Plataforma, toda vez que los interesados han podido acceder al contenido de los pliegos a través de aquel. En este sentido, la publicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público se llevó a cabo el 2 de octubre de 2018. En consecuencia, es a partir de dicha fecha cuando procede iniciar el cómputo del plazo para recurrir; por lo que, al haberse presentado los recursos el 22 de octubre de 2018, los mismos se han interpuesto dentro del plazo legal antes expresado.

Asimismo, el apartado 3 del citado artículo 51 de la LCSP dispone que *"...Asimismo, podrá presentarse en el registro del órgano de contratación o en el del órgano competente para la resolución del recurso."*

En base a la normativa expuesta y a la vista de los hechos comprobados, cabe concluir que se han cumplido los requisitos de plazo e interposición de los recursos previstos en el art. 50 y 51 de la LCSP y en el art. 22 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre.

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-5800-4f5b-a9a2-0201-80e1-71a3-c9bf-a088	2019-02-04 10:52:15
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
20190000044667	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/	Original





CUARTO.- Visto lo anterior, procede determinar si el recurso se refiere a alguno de los contratos contemplados legalmente y si se interpone contra alguno de los actos susceptibles de recurso en esta vía, de conformidad con lo establecido en el artículo 44 de la LCSP.

En el presente supuesto, el recurso se dirige contra los pliegos que rigen un contrato de suministros que ha sido convocado por una Administración Pública cuyo valor estimado supera los 100.000,00 €, debiendo considerarse como susceptible de recurso especial en materia de contratación, conforme a lo dispuesto en el artículo 44.1.a) en relación con el 44.2.a) de la LCSP.

QUINTO.- Una vez analizado el cumplimiento de los requisitos de admisión del recurso, procede el estudio de los motivos en que el mismo se sustenta, comenzando con el referido a la división del contrato en lotes.

El recurrente ADAY alega que a la vista del objeto del contrato, según lo establecido en la cláusula 2 del PPT, y al no haberse dividido el mismo en lotes, el órgano de contratación ha incumplido el art. 99.3 de la LCSP, dado que la cláusula 1.2 del PCAP dispone que *“No procede la división en lotes del objeto del contrato ya que la naturaleza de dicho objeto hace necesaria, para su correcta ejecución, la coordinación de las diferentes prestaciones que lo integran, que podría verse imposibilitada por su división en lotes y ejecución por una pluralidad de contratistas diferentes, constituyendo dicho objeto una sola unidad funcional, que exige su unidad en la ejecución (art. 99 de la LCSP)”*.

Expone el recurrente que el PPT vulnera esta norma, en tanto no se ha contemplado la división en lotes, a la vista de que no existe ningún impedimento técnico que impida dicha división en, al menos, dos lotes que propone el recurrente, alegando que no se justifica fehacientemente los motivos para no separar en al menos dos, los suministros a efectuar.

<u>ÁMBITO- PREFIJO</u>	<u>CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN</u>	<u>FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO</u>
ORVE	ORVE-5800-4f5b-a9a2-0201-80e1-71a3-c9bf-a088	2019-02-04 10:52:15
<u>Nº registro</u>	<u>DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN</u>	<u>Validez del documento</u>
20190000044667	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/	Original





El órgano de contratación expuso en su informe de respuesta al recurso lo siguiente:

“En lo relativo a la no división en lotes dispuesta en el PCAP, se considera que:

- La naturaleza del servicio está basada en la necesidad de control de una red de comunicaciones de emergencia que debe garantizar la minimización de riesgos.

- En un servicio crítico como el que resulta objeto del proceso de licitación relacionado, la concentración de la solución de incidencias (troubleshooting) en un solo proveedor evita riesgos debido a la reducción de tiempos de respuesta y el aumento de la capacidad de reacción que conlleva.

- En el caso de que la gestión de las estaciones repetidoras y los radioenlaces fuera responsabilidad de más de una empresa adjudicataria, podrían existir conflictos y puntos de riesgo en la responsabilidad de la interconexión entre los equipos de transporte y servicio.

- En este sentido, la gestión integral (extremo a extremo) del servicio por parte de un único proveedor evitaría la existencia de posibles fricciones ante la identificación de responsabilidades en la garantía de integración de las partes que comportan una solución técnica destinada a satisfacer un servicio crítico como el relacionado en el objeto del contrato.

- Las partes que conforman el objeto del contrato mantienen una clara interrelación. Todas ellas constituyen elementos fundamentales de la red de radiocomunicaciones. De este modo, en el hipotético escenario de lotes divididos planteado por la empresa recurrente, cabría la posibilidad de que uno de estos lotes quedara desierto. Este hecho dejaría aislados ciertos elementos de la red, invalidando la ejecución integral del contrato”.

Expuestas las argumentaciones de las partes, respecto de la división del contrato por lotes, en primer lugar, debe recordarse que es aplicable al presente procedimiento la LCSP, conforme al cual, el art. 99.3 dispone lo siguiente: *“3. 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, pudiéndose reservar lotes de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional cuarta.*

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-5800-4f5b-a9a2-0201-80e1-71a3-c9bf-a088	2019-02-04 10:52:15
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
20190000044667	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/	Original





No obstante lo anterior, el órgano de contratación podrá no dividir en lotes el objeto del contrato cuando existan motivos válidos, que deberán justificarse debidamente en el expediente, salvo en los casos de contratos de concesión de obras.

En todo caso se considerarán motivos válidos, a efectos de justificar la no división en lotes del objeto del contrato, los siguientes:

a) El hecho de que la división en lotes del objeto del contrato conlleve el riesgo de restringir injustificadamente la competencia. A los efectos de aplicar este criterio, el órgano de contratación deberá solicitar informe previo a la autoridad de defensa de la competencia correspondiente para que se pronuncie sobre la apreciación de dicha circunstancia.

b) El hecho de que, la realización independiente de las diversas prestaciones comprendidas en el objeto del contrato dificultara la correcta ejecución del mismo desde el punto de vista técnico; o bien que el riesgo para la correcta ejecución del contrato proceda de la naturaleza del objeto del mismo, al implicar la necesidad de coordinar la ejecución de las diferentes prestaciones, cuestión que podría verse imposibilitada por su división en lotes y ejecución por una pluralidad de contratistas diferentes. Ambos extremos deberán ser, en su caso, justificados debidamente en el expediente.”

Artículo 99.3 de la LCSP que trae causa del art. 46 de la Directiva 2014/24/UE, que establece que si bien “los poderes adjudicadores podrán optar por adjudicar un contrato en forma de lotes separados, y podrán decidir el tamaño y el objeto de dichos lotes”, por otro lado señala también que “los poderes adjudicadores indicarán las principales razones por las cuales han decidido no subdividir en lotes. Dicha decisión se incluirá en los pliegos de la contratación o en el informe específico al que se refiere el art. 84”.

De esta redacción se deduce que la decisión de dividir o no un contrato en lotes es parte de la facultad del órgano de contratación para fijar discrecionalmente el contrato y que su ejercicio solo exige la constancia de una motivación expresa. Esta conclusión se refuerza por el Considerando 78 de la Directiva 2014/24, que indica que “la magnitud y el contenido de los lotes deben ser determinados libremente por el poder adjudicador” y que éste “debe estar obligado a estudiar la conveniencia de dividir los contratos en lotes, sin dejar de gozar de la libertad de decidir de forma autónoma y basándose en las razones





que estime oportunas, sin estar sujeto a supervisión administrativa o judicial.” Esta última mención no debe entenderse como una patente de inmunidad absoluta frente al control jurídico, pero sí como una advertencia de que dicho control no puede entrar a valorar las razones de oportunidad alegadas por el órgano de contratación, ámbito que se identifica sustancialmente con el llamado “núcleo material de la decisión” de la discrecionalidad técnica.

Por tanto, el artículo 46 de la Directiva 2014/24/UE admite (apartado 1) la posibilidad de división en lotes, estableciendo la obligatoriedad de aquella sólo en los casos en que así se disponga en la legislación interna y conforme a ésta. Esta obligatoriedad, como se ha visto, no se recoge en la legislación aplicable, siendo así que, por mucho que el considerando 78 de la Directiva 2014/24/UE exprese que, para aumentar la competencia, *“procede animar a los poderes adjudicadores a, en particular, dividir grandes contratos en lotes”*, también añade que tales poderes adjudicadores deben conservar *“la libertad de decidir de forma autónoma y basándose en las razones que estime oportunas, sin estar sujeto a supervisión administrativa o judicial”*, exigiendo únicamente que se estudie la conveniencia de tal división, a cuyo fin, *“cuando el poder adjudicador decida que no sería conveniente dividir el contrato en lotes, el informe específico o los pliegos de la contratación debe incluir una indicación de las principales razones que expliquen la elección hecha por el poder adjudicador.”*

Por tanto, los poderes adjudicadores siguen teniendo libertad a la hora de configurar el objeto del contrato previendo o no su división en lotes, y cuando se decida no dividir el objeto, la única obligación del órgano de contratación consiste en exponer, en los pliegos o en el informe específico al que se refiere el artículo 84 de la Directiva, la justificación de por qué no se ha producido una división en lotes, indicando las principales razones de esa elección, entre las que se citan en la Directiva *«el hecho de que el poder adjudicador considere que dicha división podría conllevar el riesgo de restringir la competencia, o hacer la ejecución del contrato excesivamente difícil u onerosa desde el punto de vista técnico, o que la necesidad de coordinar a los diferentes contratistas para los diversos lotes podría conllevar gravemente el riesgo de socavar la ejecución adecuada del contrato»*.

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-5800-4f5b-a9a2-0201-80e1-71a3-c9bf-a088	2019-02-04 10:52:15
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
20190000044667	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/servicio_csv_id/10/	Original





En definitiva, el órgano de contratación goza de un amplio margen de discrecionalidad para determinar el objeto del contrato y su división o no en lotes, debiendo, eso sí, explicar las razones principales por las cuales decide que no procede dicha división, razones que han de atender a un motivo válido, es decir, que no resulte arbitrario ni contrario a la finalidad última del precepto, esto es, la concurrencia de las PYMES. En este sentido, es cierto que la justificación que ha de ofrecer el órgano de contratación, si bien no ha de ser necesariamente exhaustiva, sí es cierto que debe referirse a las concretas razones que concurren en ese expediente, sin que sea admisible la mera formulación del propio precepto para considerar cumplida esta obligación. Por otro lado, habrán de tenerse en cuenta las circunstancias concurrentes en cada expediente para poder determinar si la justificación ofrecida por el órgano de contratación es suficientemente expresiva de dichas razones o no, único elemento al que podría en su caso alcanzar la revisión de este Tribunal que, por lo demás, tiene vedada la supervisión de la corrección técnica de dicha decisión, en virtud de la doctrina de la discrecionalidad técnica que, desde luego, resulta de plena aplicación a esta cuestión.

Analizado el expediente de contratación remitido, se observa que en el mismo figura un informe suscrito por el Técnico de Emergencias con el visto bueno del Jefe de Sección de Montes adscrito al Servicio de Medio Ambiente y Emergencias, de fecha 27 de agosto de 2018, donde se realiza una justificación de la no división en lotes del procedimiento, que se traslada al acuerdo de inicio del expediente, de fecha 31 de agosto de 2018, y cuyo reflejo es la cláusula 1.2 del PCAP. Documentos todos ellos que fueron objeto de publicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público. Y por otro lado, la justificación aportada en el informe que ha dado respuesta al recurso presentado.

Por lo que el recurso debe ser desestimado en este punto.

SEXTO. No esgrimido por los recurrentes, pero conectado con la cuestión resuelta en el fundamento anterior, este Tribunal quiere apuntar, de oficio, que la argumentación del órgano de contratación, a juicio de Tribunal, fue escasamente desarrollada en los documentos citados en el párrafo anterior, salvo en el informe que dio respuesta al recurso, donde sí hizo una

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-5800-4f5b-a9a2-0201-80e1-71a3-c9bf-a088	2019-02-04 10:52:15
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
20190000044667	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/	Original





relación más detallada de las causas que determinaron la decisión de no dividir el objeto del contrato en lotes. Ello nos lleva a determinar el alcance de tal obligación de motivación, en relación con la validez de los pliegos; y, en este punto, hemos de hacer una interpretación de la Directiva que niega trascendencia a la omisión de tal motivación en el expediente en caso de impugnación de los pliegos, y que entendemos debe ser aplicable al presente caso, donde constando la misma, podemos calificarla como escasa en cuanto al alcance de la justificación, como se ha indicado anteriormente.

A la vista de las previsiones, contenidas en el art. 46 de la Directiva así como de los artículos 99.3 y 116.4 letra g) de la LCSP, debe quedar constancia en el expediente de contratación de la indicación de las principales razones por las cuales se ha decidido no dividir el contrato en lotes, a los efectos de su control por las autoridades de contratación. Por tanto, en nuestro caso, la escasa motivación en la fase preparatoria que indique las principales razones que han determinado la opción por la decisión de no dividir en lotes no puede tener efecto anulatorio alguno de los pliegos; máxime si - según las razones que explicita el órgano de contratación a la vista de los propios pliegos, expuestas en su informe ante esta sede-, no aparece en modo alguno como arbitraria la decisión tomada por el órgano de contratación, e incluso justifica el objeto único el contrato según figura en el expediente de contratación; por lo que evidentemente tales razones para no dividir el contrato en lotes existen y podrán hacerse explícitas a los efectos de los artículos 46 y 84 de la Directiva 2014/24 y 99.3 y 116.4 letra g) de la LCSP.

Por tanto, debe afirmarse que no procede la anulación del PCAP que rige la contratación por el solo hecho de que, en su caso, se hubiera concluido que se ha producido un infracción formal o de procedimiento consistente en que no exista una fundamentación suficiente en el expediente de contratación indicativo de las principales razones por las que se ha elegido la opción de no dividir el objeto del contrato en lotes. Tal aparente defecto o infracción formal o del procedimiento en modo alguno puede determinar el efecto contraproducente e innecesario de anular un Pliego de Cláusulas cuyo contenido será exactamente el mismo una vez que se emita el citado informe indicativo de las principales razones tenidas en cuenta para no dividir el objeto del contrato en lotes, o se indiquen en el propio Pliego, pues un elemental principio de economía procesal impide anular un acto por un defecto formal que una vez corregido determinará un acto de contenido idéntico al anulado.

<u>ÁMBITO- PREFIJO</u>	<u>CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN</u>	<u>FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO</u>
ORVE	ORVE-5800-4f5b-a9a2-0201-80e1-71a3-c9bf-a088	2019-02-04 10:52:15
<u>Nº registro</u>	<u>DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN</u>	<u>Validez del documento</u>
20190000044667	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/	Original





La decisión sobre si el solo hecho de la existencia de un defecto formal del acto recurrido determina o no su anulación, obliga a examinar, a su vez, la legalidad del contenido del acto defectuoso. En nuestro caso, es indudable que el órgano de contratación ha expresado en el PCAP así como en el informe citado y en su informe a este recurso que el objeto del contrato es único y singular, no múltiple, en contra de lo sostenido por la entidad recurrente, así como que es inconveniente su licitación en lotes, a la vista de su contenido y fines de interés público que persigue. Por tanto, es de aplicación en este caso, la doctrina del Tribunal Supremo contenida, por todas, en su sentencia de 4 de abril de 1997, que determina lo siguiente: *“...Carece de sentido y toda justificación práctico-jurídica decretar la nulidad de actuaciones pretendida por la recurrente (...) por no haberse producido, en definitiva, la indefensión de nadie y porque, en cualquier caso, la anulación de lo actuado a partir de la omisión inicial solo implicará una reiteración del procedimiento para llegar a una conclusión material o de fondo de igual tenor a la que se ha de dejar plasmada en esta sentencia”*. Por tanto, el vicio de forma o de procedimiento en que se hubiera podido incurrir en nuestro caso, carece de verdadera transcendencia invalidante.

SÉPTIMO.- Se abordan a continuación los motivos alegados por la entidad TELTRONIC, relativos a la indefinición del objeto del contrato, indicando que el **objeto del contrato se ha configurado de forma indeterminada** a la vista de los apartados 1 “Introducción” y 4.1 “Características técnicas de los repetidores DMR”, del PPT.

1) Requisito 1.- En el apartado 1 “Introducción” del PPT se establece: *“El sistema requerido se basará en una red de radiocomunicaciones digitales DMR, que deberá cumplir con el estándar ETSI TS 102 361 (ETSI TS 102 361-1, ETSI TS 102 361-2, ETSI TS 102 361-3 y ETSI TS 102 361-4), basado en la tecnología TDMA (Time Division Multiple Access).*

2) Requisito 2.- En el apartado 4.1 del PPT se establece que *“Se deberá suministrar e instalar 15 equipos repetidores en los emplazamientos propuestos para ofrecer la mayor cobertura y grado de servicio posible en la isla de La Palma”*.

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-5800-4f5b-a9a2-0201-80e1-71a3-c9bf-a088	2019-02-04 10:52:15
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
20190000044667	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/	Original





Argumenta Teltronic lo siguiente:

En primer lugar, expone los elementos que componen un sistema DMR Tier II y los que componen un sistema DMR Tier III, concluyendo que <<“una red DMR Tier III precisa de elementos que no son necesarios en una red DMR Tier II (a saber, las controladoras de repetición y el nodo central de conmutación), lo cual hace que las soluciones DMR Tier III sean más elevadas en precio que las soluciones DMR Tier II.

En este sentido, cabe afirmar que como norma general una solución DMR Tier III es más potente que una solución DMR Tier II. Sin embargo, esta norma general queda desvirtuada por las directrices del PPT, ya que de acuerdo con las mismas, los licitadores deberían ofrecer una red DMR Tier III (ya que el requisito 1 exige cumplir con E-4, norma que como hemos visto se refiere a Tier III), de 15 emplazamientos con un solo repetidor por emplazamiento (tal y como recoge el anexo 2 del PPT).

Disponer de un solo repetidor por emplazamiento en una Red DMR Tier III, proporciona un canal de control y un canal de tráfico por emplazamiento. Sin embargo, un solo repetidor por emplazamiento en una red DMR Tier II proporcionaría un mayor grado de servicio, de hecho se duplicaría la capacidad del sistema de atender un volumen de llamadas (pasando de 1 a 2 grupos de comunicaciones simultáneas). En otras palabras, en este caso, si la entidad adjudicadora requiere un solo repetidor por emplazamiento, la mejor solución calidad-precio sería Tier II, pero al requerir el PPT cumplimiento con E-4, necesariamente habría que ofertar un Tier III.

Por tanto, si la entidad adjudicadora adquiere un Tier III, realmente la Red DMR será menos eficiente que una Tier II y también más cara porque requiere elementos que no requiere el Tier II (controladores y el nodo).

Cabe explicar que aunque el alcance del PPT no menciona el suministro de controladoras ni de nodos, ofertar los mismos es necesario para cumplir con E-4, tal y como demanda el requisito 1. Para que una red DMR Tier III despliegue todo su potencial, necesitaría de más de un repetidor por emplazamiento.

En otras palabras, cuando la entidad adjudicadora pide aportar una solución que cumpla con E-4 y con un solo repetidor por emplazamiento, está requiriendo una solución más cara y cuyo potencial va a resultar infrutilizado.





En contraposición, el requisito 2 demanda que “Se deberán suministrar e instalar 15 equipos repetidores en los emplazamientos propuestos para ofrecer la mayor cobertura y grado de servicio posible en la isla de La Palma”.

Pues bien, como se ha explicado, si lo que quiere la entidad adjudicadora es el mayor grado de servicio posible, no puede solicitar el cumplimiento de E-4 (i.e DMR Tier III), ya que para un solo repetidor por emplazamiento, una solución cumplidora con E-1, E-2 y E-3 (i.e. DMR Tier II), proporcionaría un mayor grado de servicio.

En definitiva, el hecho de que el PPT requiera que la Red DMR cumpla con E-1, E-2, E-3 (relativos a Tier II) y con E-4 (relativo a Tier III), genera una indefinición del objeto contractual, por cuanto ningún licitador sabe con exactitud si presentar una oferta de equipamiento DMR Tier II o de equipamiento DMR Tier III. Así las cosas, si un licitador decide cumplir con el requisito 2 y ofertar una Red DMR con el mayor grado de servicio posible, ofertará Tier II e incumplirá el requisito 1. Mientras que si un licitador decide cumplir con el requisito 1 y ofertar una Red DMR cumplidora con E-4 (i.e Tier III), no proporcionará el mayor grado de servicio posible, incumpliendo con el requisito 2 y siendo además su oferta mucho más cara al tener que incluir controladores y nodo.

Podría resumirse todo lo antedicho en que el requisito 1 y el requisito 2 son contradictorios entre sí. Decimos que son contradictorios porque el requisito 1 solicita cumplir con E-4, lo cual conduce al licitador a pensar que se concurra una solución DMR Tier III, pero sin embargo el requisito 2 solicita un solo repetidor por emplazamiento, lo cual es más propio de una solución DMR Tier II. Esto genera una indefinición del objeto contractual que es contrario al art. 99.1 de la LCSP.

Por su parte, el requisito 1, al exigir cumplimiento con el estándar DMR aprobado por el ETSI (organismo de normalización europeo), sería una prescripción redactada conforme al art. 126.5. letra b) de la LCSP, según el cual las prescripciones técnicas pueden formularse “b) Haciendo referencia, de acuerdo con el siguiente orden de prelación, a especificaciones técnicas contenidas en normas nacionales que incorporen normas europeas, a evaluaciones técnicas europeas, a especificaciones técnicas comunes, a normas internacionales, a otros sistemas de referencias técnicas elaborados por los organismos europeos de normalización o, en defecto de todos los anteriores, a normas nacionales, a documentos de idoneidad técnica nacionales o a especificaciones técnicas nacionales en materia de proyecto, cálculo y ejecución de obras y de uso de suministros; acompañando cada referencia de la mención «o equivalente»”

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-5800-4f5b-a9a2-0201-80e1-71a3-c9bf-a088	2019-02-04 10:52:15
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
20190000044667	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/	Original





Sin embargo, el requisito 2 (...), está redactado en término de rendimiento y funcionalidades, encontrando su regulación en el art. 126.5 letra a), según el cual las prescripciones técnicas pueden formularse: “a) En términos de rendimiento o de exigencias funcionales, incluidas las características medioambientales, siempre que los parámetros sean lo suficientemente precisos para permitir a los licitadores determinar el objeto del contrato y al órgano de contratación adjudicar el mismo”.

Concretamente, el requisito 2 se basa en parámetros de cobertura y grado de servicio, pidiendo “la mayor cobertura y grado de servicio posible en la isla de La Palma”, lo cual genera una indefinición del objeto contractual, lo que es contrario al art. 126.5 de la LCSP.

*(...) En conclusión, los requisitos 1 y 2 generan una indefinición del objeto contractual, contraria a los artículos 99.1 y 126.5 de la LCSP, **procediendo como mínimo la modificación del PPT de conformidad con el art. 124 LCSP >>.***

El órgano de contratación, argumenta en su respuesta al recurso, que “La redacción de los Requisitos 1 y 2 no supone contradicción alguna, dado que las redes DMR Tier III incorporan prestaciones que en calidad superan a las proporcionadas por las redes DMR Tier II.

Por lo tanto, resulta técnicamente posible ofertar una solución técnica que garantice el cumplimiento del conjunto de características demandadas, por lo que se interpreta que el objeto queda correctamente determinado por el apartado 2. Objeto del Contrato del PPT”.

Expuestos los razonamientos de las partes, el artículo 28.1 de la LCSP dispone como requisito de eficiencia, la precisión en la determinación del objeto del contrato al disponer que : “1. 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

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-5800-4f5b-a9a2-0201-80e1-71a3-c9bf-a088	2019-02-04 10:52:15
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
20190000044667	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/	Original





ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación.”.

A su vez el artículo 2 del RGLCAP (Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas), establece: “2. No podrán celebrarse contratos en los cuales la prestación del contratista quede condicionada a resoluciones o indicaciones administrativas posteriores a su celebración...”.

El artículo 99 de la LCSP, invocado por el recurrente dispone que *el objeto de los contratos del sector público deberá ser determinado. El mismo se podrá definir en atención a las necesidades o funcionalidades concretas que se pretenden satisfacer, sin cerrar el objeto del contrato a una solución única. En especial, se definirán de este modo en aquellos contratos en los que se estime que pueden incorporarse innovaciones tecnológicas, sociales o ambientales que mejoren la eficiencia y sostenibilidad de los bienes, obras o servicios que se contraten*”.

Se analiza en el presente fundamento la indeterminación del objeto del contrato planteada por la recurrente, y su reflejo en las exigencias derivadas de los artículos citados anteriormente. Por su interés, podemos traer aquí a colación el Acuerdo 84/2015, de 10 de agosto de 2015, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, que hizo suyo el Tribunal Administrativo Central en la Resolución 991/2015, de 23 de octubre de 2015, y en el que se indica: *“El objeto de los contratos son las obligaciones que él crea, y esas obligaciones, a su vez, tienen por objeto prestaciones (sea de dar cosas, de hacer o de no hacer) que constituyen el objeto de la ejecución del contrato. Esta es la razón de que todas las entidades comprendidas dentro del ámbito de aplicación de la legislación de contratos del sector público, tengan la obligación de determinar y dar a conocer de forma clara las prestaciones que serán objeto de adjudicación. Cualquier aceptación genérica o confusa, comporta para el licitador inseguridad jurídica. De este modo, en función de la descripción utilizada por la Administración para definir las prestaciones que comprende el*

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-5800-4f5b-a9a2-0201-80e1-71a3-c9bf-a088	2019-02-04 10:52:15
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
20190000044667	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/	Original





negocio jurídico a celebrar, los empresarios advierten su capacidad para concurrir a la licitación, a través de relación entre el objeto del contrato y el objeto social del licitador. En este sentido, en el anuncio de licitación y en los pliegos de condiciones, siempre se debe señalar con la mayor exactitud posible el objeto y alcance de las prestaciones que se desean contratar, de forma que los operadores económicos puedan identificarlas correctamente y en su caso, decidir presentar sus ofertas.”

Respecto de la delimitación del objeto del contrato, debe advertirse que la competencia para delimitar el objeto del suministro que se desea contratar corresponde al órgano de contratación, que debe justificar su necesidad antes de comenzar el proceso de licitación que corresponda; informe acreditativo de la necesidad e idoneidad del contrato sobre el que la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de noviembre de 2011 concluye que no es un simple requisito formal, sino que es un trámite esencial del procedimiento, que actúa como presupuesto habilitante para proceder a la contratación. Necesidades que el órgano de contratación justificó en el informe de inicio, de fecha 27 de agosto de 2018, así como en el PCAP, documentos ambos publicados en la Plataforma de Contratación, y donde se hizo constar, entre otras cuestiones, en el punto 1 del informe y en la cláusula 1.3 del PCAP, la justificación de la opción de emplear el sistema digital DMR, tal y como se recoge en la misma:

“1.3.- Cancelada la red analógica por la Dirección General de Telecomunicaciones utilizada para el desarrollo de las funciones que el Centro de Coordinación Operativa Insular (CECOPÍN) de la Isla de La Palma tiene encomendadas en materia de emergencias y protección civil, atendiendo las emergencias que tienen lugar en la isla y coordinando los distintos planes de emergencia que se activan todos los años por los diferentes riesgos que acontecen, la suscripción del presente contrato se justifica en la necesidad de dotar al citado Centro de un nuevo sistema de comunicaciones, diciéndose emplear el sistema digital DMR por razones de economía de escala y prestaciones, que permitirá cubrir necesidades actuales y futuras para la incorporación de nuevos servicios, destacando por su mayor eficiencia espectral, disponibilidad de frecuencias, eficiencia energética, mejoras en audio y cobertura. Asimismo, con la instalación de este sistema se aprovechará para tener una red troncal que permita transportar datos necesarios en la gestión de riesgos y emergencias.”

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-5800-4f5b-a9a2-0201-80e1-71a3-c9bf-a088	2019-02-04 10:52:15
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
20190000044667	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/	Original





Por tanto, el contrato debe ajustarse a los objetivos que la Administración contratante persigue para la consecución de sus fines, correspondiendo a ésta apreciar las necesidades a satisfacer con el contrato y siendo la determinación del objeto del contrato una facultad discrecional de la misma, sometida a la justificación de la necesidad de la contratación y a las limitaciones de los artículos 28 y 99 de la LCSP. Y no deben olvidarse las amplias facultades de que goza el órgano de contratación a la hora de la determinación y conformación del objeto contractual, gozando de un amplio margen de discrecionalidad para determinar los requisitos técnicos de la prestación que se pretende contratar.

Por ello, cabe citar en este sentido el informe de la Junta Consultiva de Navarra 2/2009: "La determinación de los criterios técnicos en los pliegos, así como su aplicación concreta por la mesa de contratación, son libremente establecidos por las entidades adjudicadoras de contratos públicos, dentro de los límites de la ciencia y la técnica, por ser ellas las que mejor conocen las necesidades públicas que deben cubrir y los medios de los que disponen y que no son susceptibles de impugnación, salvo en los casos de error patente o irracionalidad".

En definitiva, el órgano de contratación es libre de determinar qué requisitos técnicos han de ser cumplidos por los licitadores, habiendo señalado tanto este Tribunal, como otros Tribunales competentes en materia de contratación pública, que no puede considerarse contrario a la libre concurrencia el establecimiento de prescripciones técnicas que se ajusten a las necesidades del órgano de contratación, dentro de los principios y requisitos de la LCSP.

Determinaciones que, dentro de su grado de discrecionalidad, el órgano de contratación trasladó al PPT, que define las características técnicas mínimas que deben disponer los productos ofertados, y que permiten al licitador, dentro del cumplimiento de dichos mínimos, ofertar una mejor solución técnica, que sería objeto de valoración en una fase posterior, tras la admisión de la oferta, concretamente en el criterio denominado "1 *Mejor propuesta técnica*", que contempla la cláusula 11.1.2 del PCAP

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-5800-4f5b-a9a2-0201-80e1-71a3-c9bf-a088	2019-02-04 10:52:15
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
20190000044667	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/	Original





En definitiva, no se puede sustituir la necesaria discrecionalidad técnica de las entidades adjudicadoras de contratos públicos por la discrecionalidad del órgano administrativo o judicial encargado de velar por la legalidad de la contratación, y menos aún podrá aquella sustituirse por el criterio de una de las partes concurrentes en el procedimiento de licitación. El órgano de contratación ha explicado razonablemente los motivos que le han llevado a determinar que el objeto del contrato requiera el cumplimiento de los requisitos citados anteriormente, permitiendo a los licitadores ofertar un producto que técnicamente cumpla el conjunto de las características demandadas y que además, en base a la necesidad contemplada en la cláusula 1.3 del PCAP, se trata de *“...integrar y compatibilizar la solución técnica adoptada con la estructura y equipos que maneja el Cabildo...”*.

En consecuencia, no puede considerarse que concurra indefinición del objeto del contrato, que impida conocer el alcance de la prestación mínima contratar, lo que conlleva desestimar este motivo de impugnación.

OCTAVO. Por último, se tratan a continuación los motivos alegados por las recurrentes TELTRONIC y ADAY, relativos a que la descripción contenida en el PPT supone un obstáculo injustificado a la libre concurrencia y competencia, orientando el expediente a los productos de un fabricante concreto (Motorola), además de establecer prescripciones de imposible cumplimiento.

En concreto, TELTRONIC impugna la exigencia de que entre las funcionalidades del sistema de radiocomunicaciones digitales DMR solicitado se encuentre el *“envío y recepción de mensajes: la red incorporará soporte para el protocolo de mensajería de texto Text Messaging Service (TMS) disponible en redes digitales DMR en cualquiera de sus variantes”* y, en segundo lugar, la relativa a que *“Cada estación repetidora de la red DMR contará con las siguientes características: Sensibilidad 5% BER: 0,22 Uv”*.

Y la entidad ADAY impugna el requisito de que *“La red de DMR soportará la implementación del protocolo LRRP y su interacción con el Servicio ARS” (...)* *“Al recorrer*

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-5800-4f5b-a9a2-0201-80e1-71a3-c9bf-a088	2019-02-04 10:52:15
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
20190000044667	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/servicio_csv_id/10/	Original





la distancia programada en el trigger de distancia recorrida o acabarse el temporizador de envío, el terminal enviará un mensaje LRRP con un posición válida...”. Y por último, apunta una imposibilidad técnica derivada de la propia redacción del PPT.

Frente a los alegatos del recurso, se alza el órgano de contratación en su informe al recurso, señalando que la exigencia de las características técnicas a la que aluden los recurrentes responden a una necesidad que el órgano de contratación debe satisfacer, y que tiene como base que las ofertas de los licitadores “*garanticen la integración y compatibilidad de tal solución técnica con la estructura y equipamiento actual del Excmo. Cabildo Insular de la Palma respecto al entorno de la red, que cuenta a día de hoy con 240 emisoras de la marca Motorola, de ahí, la exigencia de que tales propuestas garanticen su compatibilidad tanto con el protocolo TMS como LRRP, utilizados por las citadas emisoras*”.

Pasamos a describir las alegaciones de las partes:

1) Argumentación de TELTRONIC: Sobre el requisito 3: Formulación errónea y referencia al producto o servicio de un empresario determinado.- El PPT requiere, en su apartado 4 “Red de Radiocomunicaciones Digitales DMR”, que entre las funcionalidades del sistema de radiocomunicaciones digitales DMR solicitado, se encuentre la siguiente: “*Envío y recepción de mensajes: la red incorporará soporte para el protocolo de mensajería de texto Text Messaging Service (TMS) disponible en redes digitales DMR en cualquiera de sus variantes*”.

Continúa el recurrente exponiendo: (...) *En este sentido, resulta preciso traer a colación el art. 126.6 de la LCSP que establece: «Salvo que lo justifique el objeto del contrato, las prescripciones técnicas no harán referencia a una fabricación o una procedencia determinada, o a un procedimiento concreto que caracterice a los productos o servicios ofrecidos por un empresario determinado, o a marcas, patentes o tipos, o a un origen o a una producción determinados, con la finalidad de favorecer o descartar ciertas empresas o ciertos productos. Tal referencia se autorizará, con carácter excepcional, en el caso en que no sea posible*

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-5800-4f5b-a9a2-0201-80e1-71a3-c9bf-a088	2019-02-04 10:52:15
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
20190000044667	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/	Original





hacer una descripción lo bastante precisa e inteligible del objeto del contrato en aplicación del apartado 5, en cuyo caso irá acompañada de la mención «o equivalente».

Y por supuesto, también el art. 126.1 de la LCSP: «Las prescripciones técnicas a que se refieren los artículos 123 y 124, proporcionarán a los empresarios acceso en condiciones de igualdad al procedimiento de contratación y no tendrán por efecto la creación de obstáculos injustificados a la apertura de la contratación pública a la competencia».

Pues bien, el protocolo de mensajería de texto requerido por el PPT es el Text Messaging Service (TMS) (en adelante, protocolo TMS). Este protocolo no es el protocolo de mensajería definido por el estándar DMR.

Muy por el contrario, el protocolo TMS es una solución propiedad del fabricante Motorola, lo cual significa que la redacción del PPT, en lo que se refiere al requisito 3, hace referencia a una procedencia determinada de los productos a suministrar, lo cual resulta contrario a los art. 126.1 y 126.6 de la LCSP.

Llama poderosamente la atención el hecho de que la entidad adjudicadora se refiera a un supuesto protocolo TMS para redes DMR “disponible en cualquiera de sus variantes”, cuando la realidad es que el protocolo TMS sólo está disponible dentro de la gama de productos del fabricante Motorola. Por tanto, la redacción del requisito 3 aboca a que los productos suministrados tengan una procedencia concreta, esto es, que procedan del fabricante Motorola, lo cual va claramente en contra de lo dispuesto en el art. 126.6 LCSP.

La prueba evidente de que el protocolo TMS es una solución propietaria de Motorola es el documento n.º 7 (en adelante, documento TMS). Motorola publicó el documento TMS para permitir a terceros desarrollar aplicaciones capaces de integrarse con su protocolo TMS.

(...) Pero no solo eso, sino que el mismo documento TMS afirma (página 8, apartado 2.1 líneas 95 y 96) que el protocolo TMS solo funciona con radios digitales Mototrbo, que es la marca que designa la gama de productos DMR de Motorola.

*En otras palabras, el requisito 3 implica que **solo aquellas empresas que oferten productos del fabricante Motorola podrán cumplir con el requisito y resultar adjudicatarias** (...) privando de la posibilidad*





de participar en la licitación al resto de fabricantes distintos de Motorola y a las empresas que no distribuyen productos Motorola.

(...) Pero es que, además, resulta que el estándar DMR ya dispone de su propio protocolo de mensajería de texto, cuya denominación no es Text Messaging Service (TMS) sino DMR Packet Data Protocol (PDP), UDP/IPv4 header compression, Short Data Bearer Service y UTF-16-BE.

Es decir, que si la entidad adjudicadora está licitando un sistema DMR y dicho estándar ya contiene un protocolo de mensajería de texto, lo correcto sería que el PPT hiciese referencia al protocolo de mensajería de texto del estándar D,R (i.e DMR Packet Data Protocol (PDP), UDP/IPv4 header compression, Short Data Bearer Service y UTF-16 BE).

Por consiguiente, el requisito 3, en tanto en cuanto es una prescripción técnica que constituye un obstáculo injustificado a la libre concurrencia al hacer referencia a los productos de un solo fabricante (i.e Motorola), resulta claramente contrario a los art. 126.1 y 126.6 de la LCSP, procediendo a la modificación del PPT.

Por si fuera argumentado por la entidad adjudicadora que en este caso procede autorizar la referencia a los productos del fabricante Motorola, tal argumento debería decaer por ser contrario al art. 126.6 de la LCSP, ya que: a) el objeto del contrato, aunque de forma confusa, ha sido definido conforme al art. 126.5 de la LCSP y b) No se ha incluido en el requisito 3 la mención "o equivalente"; exigida en el art. 126.6 de la LCSP.

Por último, apuntar que resulta llamativo lo dispuesto en la página 9 del PPT donde se indica literalmente que "(...) se enviarán los mensajes predefinidos a los destinatarios, mediante TMS en DMR y mediante SDS en caso de TETRA".

Y decimos que resulta llamativo porque si bien, como ya se ha probado, TMS es la solución propietaria de Motorola para mensajería de texto en DMR, SDS es la solución de mensajería de texto recogida dentro del estándar TETRA (también aprobado por el ETSI).

Es decir, la entidad adjudicadora está queriendo poner la solución de un único fabricante (TMS) al mismo nivel que una solución que forma parte de un estándar (DMS), al poner ambos protocolos en

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-5800-4f5b-a9a2-0201-80e1-71a3-c9bf-a088	2019-02-04 10:52:15
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
20190000044667	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/	Original





contraposición, cuando realmente ambas soluciones no son subsumibles dentro de una misma categoría y por tanto no son susceptibles de comparación alguna.

Argumentación del órgano de contratación: Sobre el requisito 3:

_ En la actualidad, los equipos desplegados por el ECILP hacen uso del protocolo TMS.

_ Del literal expuesto en el PPT "la red incorporará soporte para el protocolo de mensajería de texto Text Messaging Service (TMS) disponible en redes digitales DMR en cualquiera de sus variantes" se interpreta que la oferta aportada por el licitador podrá contemplar la utilización de los protocolos internos que estime oportunos, siempre que se garantice la compatibilidad de la solución técnica propuesta con la estructura y equipamiento actual del Excmo. Cabildo Insular de La Palma.

_ En base a la interpretación indicada, se aceptarían propuestas que, pudiendo hacer uso de otros protocolos de mensajería de texto, garanticen la interoperabilidad de la solución técnica ofertada con los equipos desplegados por el ECILP.

2) Argumentación de TELTRONIC: Sobre el requisito 4: Creación de un obstáculo injustificado a la libre competencia) Requisito 4.- En la página 7 del PPT se establece: "Cada estación repetidora de la red DMR contará con las siguientes características: - Sensibilidad, 5% BER: 0,22 uV

Respecto a la exigencia de una sensibilidad 5% BER de 0,22 uv (en adelante, sensibilidad), indica el recurrente que el estándar DMR no contempla la sensibilidad como parámetro con el que deban cumplir los productos DMR. Por el contrario, la sensibilidad sí que es un parámetro en otros estándares del ETSI como el TETRA.

En esta línea, entiende que exigir sensibilidad en una licitación para una red DMR constituye un obstáculo injustificado a la libre competencia que resultaría contrario al artículo 126.1 de la LCSP "1. Las prescripciones técnicas a que se refieren los artículos 123 y 124, proporcionarán a los empresarios acceso en condiciones de igualdad al procedimiento de contratación y no tendrán por efecto la creación de obstáculos injustificados a la apertura de la contratación pública a la competencia"

Como indicábamos anteriormente, los fabricantes de tecnología DMR no están obligados por dicho estándar a que sus equipos cumplan con un determinado nivel de sensibilidad, ni siquiera a que la sensibilidad de sus productos oscile dentro de unos umbrales, por lo que la entidad adjudicadora no puede definir el PPT mediante





la referencia a una característica técnica que está fuera del estándar requerido, esto es, DMR, cuando precisamente al requerir dicha característica está excluyendo soluciones equivalentes de otros fabricantes distintos de Motorola.

Continúa el recurrente argumentado que, el estándar DMR no se refiere a la sensibilidad. De hecho, el estándar DMR deja al arbitrio de los fabricantes determinar libremente la sensibilidad de sus productos, por lo que exigir una sensibilidad concreta en el PPT resulta contrario a las reglas para el establecimiento de prescripciones técnicas. Por ello resulta sorprendente que el PPT requiera una sensibilidad concreta (que, por cierto, es la que cumple el fabricante Motorola, tal y como se desprende del documento n.º 9).

El hecho de que la LCSP permita que se utilicen estándares aprobados por los organismos europeos de normalización como base de las prescripciones técnicas obedece precisamente a que tales estándares fomentan la libre competencia al permitir a cualquier empresario que así lo requiera tener acceso a unas especificaciones técnicas que aseguran que su producto esté dentro de las necesidades reales del mercado.

Por tanto, desvirtuar unas prescripciones técnicas configuradas con arreglo a un estándar aprobado por el ETSI mediante la introducción en el PPT de requisitos que están fuera de dicho estándar y que no son determinantes (sino meramente indicativos) de la calidad del producto, supone la creación de un claro obstáculo a la libre competencia.

(...) Básicamente puede afirmarse que la entidad adjudicadora ha diseñado un PPT con una pretendida apariencia de legalidad al escudar inicialmente su redacción en un estándar aprobado por el ETSI, pero que tal apariencia de legalidad se desvanece por completo con requisitos como el 4 y también el 3, los cuales hacen patente que la verdadera intención de la entidad adjudicadora es decidir de antemano qué productos adquirir, sin que le importe obtener la mejor calidad-precio y vulnerando los más elementales principios de la LCSP.

En efecto, el requisito 4 (y también el requisito 3 relativo a la sensibilidad) convierte un procedimiento aparentemente abierto a la pugna libre de todos los fabricantes DMR y sus aliados comerciales, en un procedimiento cautivo y restringido a Motorola y su entorno, y todo ello mediante la creación de un obstáculo injustificado a la libre competencia. Como decimos, el hecho de que el requisito 4 sea un obstáculo injustificado se sustenta en el hecho de que tal requisito a) no es compatible con una licitación que busca la

<u>ÁMBITO- PREFIJO</u>	<u>CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN</u>	<u>FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO</u>
ORVE	ORVE-5800-4f5b-a9a2-0201-80e1-71a3-c9bf-a088	2019-02-04 10:52:15
<u>Nº registro</u>	<u>DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN</u>	<u>Validez del documento</u>
20190000044667	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/	Original





adquisición de una Red DMR, al ser la sensibilidad un parámetro que está fuera del estándar y b) restringe la libre competencia, permitiéndola únicamente entre Motorola y su entorno comercial...

(...) Exigir un parámetro como la sensibilidad, fuera del estándar DMR, consigue el efecto contrario a la estandarización, ya que genera un obstáculo técnico injustificado, reduce la competencia (no todos los fabricantes de productos cumplidores con el estándar DMR cumplen con el requisito de sensibilidad del PPT), reduce las alternativas de la entidad adjudicadora (que en todo caso deberá adquirir equipos Motorola) y con toda seguridad hace que no se asegure el mejor precio, todo ello contrario a los artículos 126.1 y 126.6 de la LCSP.

Argumentación del órgano de contratación: Sobre el requisito 4:

_ El requerimiento mínimo de sensibilidad demandado supone un parámetro cuyos valores satisfacen diversas soluciones disponibles en el mercado y que así se ha requerido en licitaciones de naturaleza similar en el territorio español, por lo que no vulnera el principio libre concurrencia al no restringir la posibilidad de presentación de ofertas a un único fabricante.

_ El conjunto de especificaciones recogidas en el PPT constituye una restricción mínima a la solución técnica demandada. En ningún caso se rechazarán ofertas que, en calidad, superen las prestaciones demandadas.

3) Argumentación de ADAY BLELL.- El PPT vulnera el principio de libre concurrencia al imponer como requisito imprescindible la implementación de un protocolo exclusivo del fabricante Motorola, sin que se justifique esta exigencia o se recoja la expresión “o equivalente”, tal y como establece el art. 126.6 LCSP.

El PPT exige “La red de DMR soportará la implementación del protocolo LRRP y su interacción con el Servicio ARS...”. “Al recorrer la distancia programada en el trigger de distancia recorrida o acabarse el temporizador de envío, el terminal enviará un mensaje LRRP con un posición válida...”

Alega el recurrente que los equipos de radio de la marca Motorola son los únicos equipos de radiocomunicaciones que pueden utilizar este protocolo por ser un producto

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-5800-4f5b-a9a2-0201-80e1-71a3-c9bf-a088	2019-02-04 10:52:15
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
20190000044667	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/	Original





propietario y exclusivo de la propia marca Motorola. No se justifica ni en el PCAP ni en el PPT los motivos o criterios técnicos ni operativos para esta limitación y exclusividad técnica de un sólo fabricante.

Si bien en el texto del pliego no se menciona claramente la marca Motorola, el hecho de solicitar el protocolo "LRRP", a sabiendas de que es un elemento técnico exclusivo de la citada marca, conlleva de manera directa que la adjudicación de este contrato esté limitada a ese fabricante y a sus distribuidores.

Argumentación del órgano de contratación: En lo relativo al Requisito 5 sobre la especificación del protocolo LRRP, se considera que:

- _ El protocolo LRRP se utiliza para el envío de actualizaciones de GPS a una identificación de radio predefinida.
- _ En la actualidad, los equipos desplegados por el ECILP hacen uso del protocolo LRRP.
- _ Del literal expuesto en el PPT "La red DMR soportará la implementación del protocolo LRRP (Location Request Respond Protocol)" se interpreta que la solución técnica propuesta deberá garantizar su compatibilidad con el protocolo mencionado.
- _ Existe la posibilidad técnica de tratar estos paquetes LRRP utilizando un servidor standard y una interfaz software, cumpliendo con la especificación de que "la red de DMR soportará la implementación del protocolo LRRP" según la interpretación indicada.

4) Argumentación de ADAY BLELL, en cuanto a la imposibilidad técnica derivada de la propia redacción del PPT.- En el PPT se detallan características y funcionalidades imposibles de cumplir por parte de las estaciones repetidoras con tecnología digital DMR, objeto de suministro, dado que las estaciones repetidoras se instalan con carácter fijo y definitivo en lugares y parajes de interés estratégicos que facilitan una mejor cobertura radiotelefónica, no teniendo posibilidad de desplazamiento una vez instalados. No realizan ningún recorrido y no disponen de dispositivo alguno que permita el envío de su posición GPS y un mensaje LRRP con una posición válida, como se exige en la página 11 del PPT: "Al recorrer la distancia programada en el trigger de

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-5800-4f5b-a9a2-0201-80e1-71a3-c9bf-a088	2019-02-04 10:52:15
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
20190000044667	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/	Original





distancia recorrida, o acabarse el temporizador de envío periódico, el terminal enviará un mensaje LRRP con una posición válida”

Argumentación del órgano de contratación: *En lo relativo a la supuesta imposibilidad técnica del Requisito 6, se considera que:*

_ El PPT señala que “al recorrer la distancia programada en el trigger de distancia recorrida o acabarse el temporizador de envío periódico, el terminal enviará un mensaje LRRP con una posición válida”.

_ Según esta formulación, las estaciones repetidoras no realizan ningún tipo de desplazamiento ni tienen como exigencia el envío de su posición. Por su parte, son los terminales los dispositivos que realizan un cierto recorrido y desde los cuales se requiere el envío de mensajes con una posición válida, debido a la especial relevancia de su localización.

Expuestas las alegaciones de las partes, procede el examen de las cuestiones controvertidas, que conlleva analizar si determinadas características técnicas restringen la concurrencia a un único operador económico (MOTOROLA), resultando que sólo puedan licitar entidades que tengan una vinculación con la misma, impidiendo la concurrencia de empresas con soluciones similares.

Para resolver la cuestión planteada, debemos comenzar refiriéndonos al objeto del contrato definido en los Pliegos y, al respecto, la cláusula 1 del PCAP, apartados 1 y 3, señala que:

“1.- OBJETO DEL CONTRATO Y NECESIDAD PÚBLICA A SATISFACER.

1.1.- El objeto del contrato será el **suministro y soporte de una red de radiocomunicación digital (DMR) y red troncal licenciada de radioenlaces de banda ancha para la Isla de La Palma**, instrumento necesario para dar las respuestas y alertas oportunas en el ejercicio de las funciones en materia de emergencias y protección civil, y diversos eventos, que tiene encomendado el Cabildo de La Palma. La ejecución del objeto del contrato deberá adecuarse estrictamente a este pliego y al de Prescripciones Técnicas (PPT), que se adjunta como Anexo I, teniendo ambos carácter contractual.

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-5800-4f5b-a9a2-0201-80e1-71a3-c9bf-a088	2019-02-04 10:52:15
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
20190000044667	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/	Original





1.3.- Cancelada la red analógica por la Dirección General de Telecomunicaciones utilizada para el desarrollo de las funciones que el **Centro de Coordinación Operativa Insular (CECOPÍN) de la Isla de La Palma** tiene encomendadas en materia de emergencias y protección civil, atendiendo las emergencias que tienen lugar en la isla y coordinando los distintos planes de emergencia que se activan todos los años por los diferentes riesgos que acontecen, la suscripción del presente contrato se justifica en la necesidad de dotar al citado **Centro** de un nuevo sistema de comunicaciones, diciéndose emplear el sistema digital DMR por razones de economía de escala y prestaciones, que permitirá cubrir necesidades actuales y futuras para la incorporación de nuevos servicios, destacando por su mayor eficiencia espectral, disponibilidad de frecuencias, eficiencia energética, mejoras en audio y cobertura. Asimismo, con la instalación de este sistema se aprovechará para tener una red troncal que permita transportar datos necesarios en la gestión de riesgos y emergencias.

Hemos de partir de la premisa de que es el órgano de contratación el que, conocedor de las necesidades administrativas que demanda la Administración y conocedor también del mejor modo de satisfacerlas, debe configurar el objeto del contrato atendiendo a esos parámetros, sin que esta discrecionalidad en la conformación de la prestación a contratar pueda ser sustituida por la voluntad de los licitadores y sin que la mayor o menor apertura a la competencia de un determinado procedimiento de adjudicación tenga que suponer en sí misma una infracción de los principios de competencia, libre acceso a las licitaciones e igualdad y no discriminación, cuando encuentra su fundamento en las necesidades o fines a satisfacer mediante la contratación de que se trate.

En definitiva, el órgano de contratación es libre de determinar qué requisitos técnicos han de ser cumplidos por los licitadores, habiendo señalado tanto este Tribunal, como otros Tribunales competentes en materia de contratación pública, que no puede considerarse contrario a la libre concurrencia el establecimiento de prescripciones técnicas que se ajusten a las necesidades del órgano de contratación. El contrato debe ajustarse a los objetivos que la Administración contratante persigue para la consecución de sus fines, correspondiendo a esta apreciar las necesidades a satisfacer con el contrato y siendo la determinación del objeto del contrato una facultad discrecional de la misma, sometida a la justificación de la necesidad de la contratación y a las limitaciones de los artículos 28 y 99 de la LCSP. Por ello, la pretensión de la recurrente no puede sustituir a la voluntad de la

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-5800-4f5b-a9a2-0201-80e1-71a3-c9bf-a088	2019-02-04 10:52:15
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
20190000044667	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/	Original





Administración en cuanto a la configuración del objeto del contrato y a la manera de alcanzar la satisfacción de los fines que la Administración pretende con él. En términos parecidos, la Sentencia del Tribunal general de la Unión Europea, de 10 noviembre de 2017 (asunto T-688/15) al señalar que el poder adjudicador dispone de una amplia libertad de apreciación respecto de los elementos a tener en cuenta para decidir la adjudicación del contrato siempre que respete los principios de proporcionalidad e igualdad de trato.

Por tanto, la determinación de las características técnicas correspondientes a los productos objeto de suministro corresponde determinarlas al órgano de contratación, si bien esta facultad encuentra un límite fundamental en el respeto al principio de libre competencia. No corresponde al Tribunal determinar las necesidades que deben ser atendidas ni el procedimiento para su consecución. Evidentemente cualquier producto que no demuestre eficacia para la función prevista no debe adquirirse. A tal objeto el procedimiento de contratación incluye una primera fase en la que se determinan las condiciones técnicas que deben cumplir los productos a suministrar, que debe realizarse según los criterios fijados en la LCSP, esencialmente la exigencia de que cumplan una funcionalidad independientemente de cómo se obtenga, y una segunda, que es la comprobación de que los productos ofertados cumplen dichos requisitos.

La finalidad del recurso especial en materia de contratación es exclusivamente de control del cumplimiento de los principios y trámites legales, de manera que no es posible sustituir el juicio técnico sobre la determinación de la manera de atender determinadas necesidades técnicas. En definitiva, el Tribunal únicamente puede enjuiciar si la determinación de las prescripciones técnicas se hace de acuerdo con lo dispuesto en la legislación sobre contratación pública sin que pueda pronunciarse sobre la adecuación de un determinado producto a la finalidad pretendida.

La Directiva 2014/24/UE contiene un conjunto de reglas que tienen por objeto garantizar el principio de igualdad y de libre competencia. En concreto, el considerando 74 de su Exposición de Motivos establece que: *“Las especificaciones técnicas elaboradas por los compradores públicos tienen que permitir la apertura de la contratación pública a la*

<u>ÁMBITO- PREFIJO</u>	<u>CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN</u>	<u>FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO</u>
ORVE	ORVE-5800-4f5b-a9a2-0201-80e1-71a3-c9bf-a088	2019-02-04 10:52:15
<u>Nº registro</u>	<u>DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN</u>	<u>Validez del documento</u>
20190000044667	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/	Original





competencia". A estos efectos, el artículo 42 de la citada Directiva 2014/24/UE señala que, "las especificaciones técnicas deberán permitir el acceso en condiciones de igualdad de los licitadores y no tener por efecto la creación de obstáculos injustificados a la apertura de los contratos públicos a la competencia". Igualmente este precepto consagra la prohibición de que las especificaciones técnicas mencionen una fabricación o una procedencia determinada o un procedimiento concreto, o hagan referencia a una marca, a una patente o a un tipo, a un origen o a una producción determinada.

Este artículo 42 se corresponde con los artículos 123 a 128 de la LCSP, disponiendo el art. 126, en su apdo 1 que "Las prescripciones técnicas a que se refieren los artículos 123 y 124, proporcionarán a los empresarios acceso en condiciones de igualdad al procedimiento de contratación y no tendrán por efecto la creación de obstáculos injustificados a la apertura de la contratación pública a la competencia" y el apdo 6 "Salvo que lo justifique el objeto del contrato, las prescripciones técnicas no harán referencia a una fabricación o una procedencia determinada, o a un procedimiento concreto que caracterice a los productos o servicios ofrecidos por un empresario determinado, o a marcas, patentes o tipos, o a un origen o a una producción determinados, con la finalidad de favorecer o descartar ciertas empresas o ciertos productos. Tal 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 del apartado 5, en cuyo caso irá acompañada de la mención «o equivalente»".

De este precepto se deduce que, si bien los poderes adjudicadores pueden configurar el objeto del contrato de la manera más adecuada para la satisfacción de sus necesidades, no pueden establecer prescripciones técnicas que impidan injustificadamente el acceso a la licitación. Entre otros casos, y por lo que interesa al objeto de este procedimiento de recurso, tal obstrucción se produce cuando se cumplen dos condiciones. La primera, que se fijen unos requisitos técnicos que solo pueden ser cumplidos por un producto concreto, lo que provocaría una barrera o dificultad para el acceso a la licitación de las empresas que no lo comercializan. La segunda condición es que tales requisitos sean arbitrarios, es decir, no estrictamente exigidos por el cumplimiento de la finalidad del

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-5800-4f5b-a9a2-0201-80e1-71a3-c9bf-a088	2019-02-04 10:52:15
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
20190000044667	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/	Original





contrato, la cual podría quedar igualmente satisfecha con otras soluciones técnicas que, sin embargo, las prescripciones no permiten.

Aplicados los citados principios a las prescripciones impugnadas, se observa en primer lugar que su establecimiento obedece a muy atendibles motivos de compatibilidad con el equipamiento con que ya cuenta el Cabildo de La Palma, que expone en su informe de contestación al recurso lo siguiente:

“Por parte de este Servicio es importante poner de manifiesto que en la actualidad el ECILP posee una infraestructura de cerca de 240 emisoras de la marca Motorola que, en virtud del gasto más eficiente posible, deberán ser compatibles con plenas funcionalidad y operatividad con respecto al sistema-infraestructura licitado. No se hace una exclusión de cualquier otro desarrollo técnico; todo lo contrario: lo que se persigue es que la solución que aporten los distintos licitadores responda a la obligatoriedad de integrar y compatibilizar la solución adoptada con la estructura y equipos que en la actualidad maneja el Servicio de Emergencias del ECILP. Si no fuera así, se obligaría a desechar todos los terminales citados anteriormente, con una pérdida económica por encima, muy probablemente, de los doscientos mil euros. Esto es inasumible por los Técnicos que suscriben”.

Por tanto, las exigencias establecidas en ningún caso pueden considerarse caprichosas, arbitrarias o desproporcionadas.

En segundo lugar, la descripción que figura en el PPT se formula indicando expresamente referencias a determinados parámetros (véase TMS o LRRP), si bien permitiendo, como bien expresa el informe del poder adjudicador y se deduce del uso del término “compatibilidad” o “en cualquiera de sus variantes”, que la presentación de otras soluciones técnicas alternativas existentes en el mercado, siempre que satisfagan las citadas funcionalidades, serán admitidas por el órgano de contratación.

Partiendo de esta premisa, considerando, según indica el informe del órgano de contratación, de la posibilidad de presentación de productos que cumplan, de forma similar, con los requerimientos técnicos mínimos precisados en el PPT y que se han expuesto anteriormente, no se aprecia que se limite *la concurrencia, que se produciría cuando se establecen prescripciones técnicas que sólo puede cumplir uno de los licitadores, no*

<u>ÁMBITO- PREFIJO</u>	<u>CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN</u>	<u>FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO</u>
ORVE	ORVE-5800-4f5b-a9a2-0201-80e1-71a3-c9bf-a088	2019-02-04 10:52:15
<u>Nº registro</u>	<u>DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN</u>	<u>Validez del documento</u>
20190000044667	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/	Original





cuando habiendo determinado justificadamente la Administración la necesidad de un producto y estando éste presente en el mercado en una pluralidad de productores y abierto también a la producción de otros más que quieran fabricarlo, se exige una forma de presentación determinada, ajustada a las necesidades a satisfacer y que cualquiera puede cumplir adaptando su producción a lo requerido. En definitiva, para que exista una limitación en la concurrencia es necesario acreditar que los requisitos técnicos establecidos en el pliego hacen que necesariamente el contrato sólo pueda ser adjudicado a un único licitador, por ser el único capaz de satisfacer tales requisitos, existiendo además otros productos capaces de satisfacer las necesidades de la Administración de la misma forma.

El órgano de contratación no ha negado que las referencias citadas no estén vinculadas a Motorola, producto de que el equipo existente y al que se quiere agregar el derivado de la presente contratación, han de resultar compatibles. A este respecto conviene recordar la doctrina manifestada en resolución 354/2016 del Tribunal Administrativo Central que establece la posibilidad de establecer requisitos relacionados con una determinada tecnología cuando ello sea necesario para la ejecución del contrato, lo que sin duda ocurre en este caso donde el objeto del contrato está constituido, entre otros, por un equipamiento ya implementado en el órgano beneficiario del contrato y así lo reconoce el propio órgano de contratación.

Cabe indicar que la circunstancia de que un producto sólo pueda ser proporcionado por una empresa no es constitutiva, por sí sola, de vulneración de la libre concurrencia. Así la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 17 de septiembre de 2002, dictada en el asunto C-513/99, Concordia Bus Finland Oy Ab -relativa a criterios de adjudicación, pero cuyos principios generales pueden aplicarse al caso que nos ocupa frente a la alegación de que se habían atribuido puntos adicionales por la utilización de un tipo de autobús que, en realidad, un único licitador podía proponer, afirma que *“el hecho de que sólo un número reducido de empresas entre las que se encontraba una que pertenecía a la entidad adjudicadora pudiera cumplir uno de los criterios aplicados por dicha entidad para determinar la oferta económicamente más ventajosa no puede, por sí solo, constituir una violación del principio de igualdad de trato”*.

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-5800-4f5b-a9a2-0201-80e1-71a3-c9bf-a088	2019-02-04 10:52:15
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
20190000044667	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/servicio_csv_id/10/	Original





Por tanto, en el supuesto analizado, y por lo que se refiere a las características técnicas a que aluden los recurrentes, y que según las mismas, están dirigidas a los productos Motorola, restringiendo la competencia, además de un motivo específico de imposibilidad de ejecución derivada de la propia redacción del PPT, este Tribunal no dispone de datos objetivos para estimar que solo exista un licitador capaz de cumplirlas, ni los recurrentes han demostrado que aquellas prescripciones se correspondan con las de un producto determinado con exclusión de otros, dado que el órgano de contratación contempla la posibilidad, si bien no menciona el término “o equivalente”, de productos que cumplan los mismos valores; además de no haberse justificado la imposibilidad técnica, más allá de la propia apreciación del recurrente, que no puede prevalecer sobre la apreciación técnica del órgano de contratación; procediendo por ello a desestimar los motivos esgrimidos por los recurrentes.

Todo ello conforme a los parámetros expuestos en el informe del órgano de contratación, cuyas conclusiones son objeto de reproducción y que condensan los motivos esgrimidos por los recurrentes:

“- La naturaleza del servicio requiere que la solución técnica propuesta garantice la minimización de riesgos en su gestión y ejecución.

- En el apartado 3 Consideraciones Técnicas del presente informe se muestra que existen factores críticos derivados de un hipotético escenario de licitación en el que se contemplara la división en lotes del contrato. En este sentido, la justificación expuesta en el PCAP incorpora criterios suficientes para que el órgano de contratación estime que la realización independiente de las prestaciones comprendidas dificultaría la correcta ejecución del mismo desde el punto de vista técnico.

- La gestión integral del servicio por parte de un único proveedor evita la existencia de posibles fricciones ante la identificación de responsabilidades en la garantía de integración de las partes que comportan una solución técnica destinada a satisfacer un servicio crítico como el relacionado en el objeto del contrato.

- La estructura en la que se debe integrar la solución técnica incorpora elementos específicos que requieren de características acotadas para satisfacer los intereses públicos. Asimismo, en base a la interpretación realizada del PPT expuesta en el presente informe, existen posibilidades técnicas

ÁMBITO- PREFIJO	CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
ORVE	ORVE-5800-4f5b-a9a2-0201-80e1-71a3-c9bf-a088	2019-02-04 10:52:15
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
20190000044667	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/validar/servicio_csv_id/10/	Original





para satisfacer la especificación de que "la red de DMR soportará la implementación del protocolo LRRP", por lo que en ningún caso se vulnera el principio de libre competencia y concurrencia.

- No se identifica ningún elemento del PPT que pudiera derivar en la imposibilidad técnica de su ejecución, en base a la aclaración descrita en el apartado 3 Consideraciones Técnicas.

- La redacción de los Requisitos 1 y 2 no supone contradicción alguna. Resulta técnicamente posible ofertar una solución técnica que garantice el cumplimiento de las características demandadas, por lo que se interpreta que el objeto queda determinado por el apartado 2. OBJETO DEL CONTRATO del PPT.

- La estructura en la que se debe integrar la solución técnica incorpora elementos específicos que requieren de características acotadas para satisfacer los intereses públicos. Asimismo, en base a la interpretación realizada del PPT expuesta en el presente informe, se aceptarían propuestas que, pudiendo hacer uso de otros protocolos de mensajería de texto (distintos a TMS), garanticen la interoperabilidad de la solución técnica ofertada con los equipos desplegados por el ECILP, por lo que en ningún caso se vulnera el principio de libre competencia y concurrencia.

- El requerimiento mínimo de sensibilidad demandado supone un parámetro cuyos valores satisfacen diversas soluciones disponibles en el mercado y que así se ha requerido en licitaciones de naturaleza similar en el territorio español, por lo que no vulnera el principio libre concurrencia al no restringir la posibilidad de presentación de ofertas a un único fabricante."

Por lo expuesto, visto los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

RESUELVE

PRIMERO. DESESTIMAR los recursos interpuestos por D. Juan Ramón Ferro Arranz, en nombre y representación de **TELTRONIC, S.A.U** y por D. Aday Blell Martín, en nombre y representación de **ADAY BLESS, S.L.U**, dirigidos contra los pliegos que rigen el procedimiento de contratación del suministro y soporte de una red de radiocomunicación digital (DMR) y red troncal licenciada de radioenlaces de banda ancha para la isla de La Palma (Expdte 41/2018/CNT), convocado por el Consejo de Gobierno Insular del Excmo. Cabildo de La Palma





SEGUNDO. Levantar la medida cautelar de suspensión del procedimiento adoptada mediante Resolución n.º 216/2018, de 13 de diciembre.

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 58.2 de la LCSP.

CUARTO. Notificar la presente Resolución a todos los interesados en el procedimiento

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, y contra la misma solo cabrá la interposición del recurso contencioso-administrativo ante la sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias en el plazo de DOS MESES a partir del día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa – Administrativa.

TITULAR DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS.-

Pedro Gómez Jiménez

<u>ÁMBITO- PREFIJO</u>	<u>CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN</u>	<u>FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO</u>
ORVE	ORVE-5800-4f5b-a9a2-0201-80e1-71a3-c9bf-a088	2019-02-04 10:52:15
<u>Nº registro</u>	<u>DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN</u>	<u>Validez del documento</u>
20190000044667	https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida/servicio_csv_id/10/	Original

