



Expediente: 143/2021

ACUERDO 19/2022, de 14 febrero, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se resuelve la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por la Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (ASADE) frente al pliego del contrato del “*Servicio de Teleasistencia para la Comunidad Foral de Navarra y adquisición del suministro técnico de atención domiciliaria*”, licitado por la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 24 de noviembre de 2021, la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas publicó en el Portal de Contratación de Navarra el anuncio de licitación del contrato del “*Servicio de Teleasistencia para la Comunidad Foral de Navarra y adquisición del suministro técnico de atención domiciliaria*”.

El 7 de diciembre se produjo la preceptiva publicación de dicho anuncio en el Diario Oficial de la Unión Europea.

SEGUNDO.- Con fecha 17 de diciembre, la Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (ASADE) interpuso una reclamación especial en materia de contratación pública frente al pliego del citado contrato, formulando las siguientes alegaciones:

Señala que la cláusula 6ª del pliego regulador del contrato establece que “*Los requisitos mínimos de solvencia que se exigen para la celebración del contrato son los que se especifican en los apartados 6.1 y 6.2 del Cuadro de Características*”, estableciendo dichos apartados del citado cuadro lo siguiente:

“6.2. Solvencia técnica o profesional:

a) Requisitos de solvencia técnica y profesional: El criterio de la solvencia técnica o profesional será el de la experiencia en el ámbito de actividades correspondiente al objeto de contrato durante los últimos tres años, con destino a un total de un mínimo de 8.000 personas usuarias.

b) Medios de acreditación de la solvencia técnica y profesional: mediante la relación de los principales contratos similares al objeto del presente contrato, efectuados en el periodo referido en el párrafo anterior avalada por certificados de buena ejecución, emitidos por las entidades contratantes, donde consten los importes, fechas y destinatarios de los mismos. Dichos certificados deberán acreditar la solvencia técnica mínima requerida.”

Señala que el Anexo VII del pliego regulador del contrato, que contiene el pliego de cláusulas técnicas, establece en su punto 2.1 “Situación actual”, apartado E “Gestión del Servicio”, lo siguiente:

“Los datos obtenidos en 2018, 2019 y 2020 en cuanto a instalaciones son:

<i>Nº Personas Usuarías 2018</i>	<i>Activos fin año anterior</i>	<i>Altas nuevas</i>	<i>Bajas definitivas en activo</i>	<i>Usuarios/as en Activo 31 de diciembre</i>
<i>Personas Titulares</i>	<i>7.753</i>	<i>1.458</i>	<i>1.462</i>	<i>7.747</i>
<i>Con 2º Medallón</i>	<i>293</i>	<i>91</i>	<i>87</i>	<i>299</i>
<i>Total</i>	<i>8.046</i>	<i>1.549</i>	<i>1.549</i>	<i>8.046</i>

<i>Nº Personas Usuarías 2019</i>	<i>Activos fin año anterior</i>	<i>Altas nuevas</i>	<i>Bajas definitivas en activo</i>	<i>Usuarios/as en Activo 31 de diciembre</i>
<i>Personas</i>	<i>7.747</i>	<i>1.055</i>	<i>1.290</i>	<i>7.512</i>

<i>Titulares</i>				
<i>Con 2º Medallón</i>	299	92	88	303
<i>Total</i>	8.046	1.147	1.378	7.815

<i>Nº Personas Usuarías 2020</i>	<i>Activos fin año anterior</i>	<i>Altas nuevas</i>	<i>Bajas definitivas en activo</i>	<i>Usuarios/as en Activo 31 de diciembre</i>
<i>Personas Titulares</i>	7.512	979	1.176	7.315
<i>Con 2º Medallón</i>	303	50	86	267
<i>Total</i>	7.815	1.029	1.262	7.582

Señala que de lo anterior se infiere que en la evolución del servicio, con base en los datos de los cuales dispone el órgano de contratación, los usuarios han ido en continuo descenso, con tendencia decreciente sostenida:

- Usuarios a 31/12/2018: 8.046
- Usuarios a 31/12/2019: 7.815
- Usuarios a 31/12/2020: 7.582

Alega que, atendiendo a ello, la solvencia técnica o profesional exigida (experiencia en el ámbito de actuación durante los últimos tres años, con destino a un total de un mínimo de 8.000 personas usuarias) sería excesiva, no encontrándose justificada.

Manifiesta que “A mayor abundamiento, el requerir como medio de acreditación de dicha solvencia la presentación de tres (3) certificados de ejecución durante los tres (3) últimos años, si bien cabe exigirse como SOLVENCIA TÉCNICA O PROFESIONAL (Artículo 17 LFCP), ello es potestativo para el Órgano de Contratación pudiéndose exigir menor número de certificados, no hacerse o, incluso, requerir otros medios. Pero

es que, además, en la forma que se exige (3 anualidades) puede limitar la concurrencia (con vulneración del Artículo 2 LFCP) no pudiendo optar a la licitación aquellas empresas en crecimiento. No se justifica”.

Alega que el órgano de contratación tampoco habría facilitado una mínima justificación de dicho criterio de solvencia y el por qué se exige en la forma requerida y no en otra menos restrictiva de la concurrencia.

Señala que del artículo 17 de la LFCP se deducen de forma determinada, siendo “*numerus clausus*”, los medios que el órgano de contratación puede utilizar y exigir en orden a que los empresarios puedan acreditar su solvencia técnica o profesional, así como que “*entre dicho listado de medios justificativos, no se encuentra que deba de acreditarse la ejecución de contratos “en el ámbito de actividades correspondiente al objeto del contrato durante los últimos tres años, con destino a un total de un mínimo de 8.000 personas usuarias”*; figurando, además y requiriéndose, importes, fechas y destinatarios de los mismos avalado mediante certificados de buena ejecución”.

Alega que los requisitos que, de forma acumulativa, deben reunir los medios de acreditación de la solvencia, son los siguientes: que figuren en el PCAP y en el Anuncio del contrato; que sean determinados; que estén relacionados con el objeto y el importe del contrato; que se encuentren entre los enumerados en los artículos 16 y 17 de la LFCP, según el contrato de que se trate; y que, en ningún caso, puedan producir efectos de carácter discriminatorio.

Reitera que el medio de solvencia no se encuentra entre los dispuestos a tal fin en el artículo 17 de la LFCP, que no ha sido mínimamente justificado y que, dada su configuración, sería discriminatorio, más considerando la información facilitada por el órgano de contratación y el número de usuarios descendente en el servicio.

Alega que el principio de igualdad de trato implica que todos los licitadores deben hallarse en pie de igualdad tanto en el momento de presentar sus ofertas, como al ser valoradas éstas por la entidad adjudicadora.

Señala que la Resolución 60/2011, de 9 de marzo, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, establece que *“A los efectos de la afirmación realizada por el órgano de contratación, es necesario observar en primer lugar que la determinación de los niveles mínimos de solvencia deberá ser establecida por el órgano de contratación, si bien con un respeto absoluto al principio de proporcionalidad, de forma que no deberán exigirse niveles mínimos de solvencia que no observen la adecuada proporción con la complejidad técnica del contrato y con su dimensión económica, sin olvidarnos que los mismos deben estar vinculados al objeto del contrato (...)”*.

Alega que se vulneraría el artículo 2 de la LFCP y, en concreto, los principios de libre competencia, igualdad de trato y no discriminación.

Manifiesta, a continuación, que la reclamación se ha interpuesto dentro del plazo previsto en el artículo 124 de la LFCP, dado que se ha presentado dentro de los diez días computados a partir de la nueva publicación del cuadro de características del contrato y puesta a disposición del mismo.

Asimismo, con cita de diversa doctrina y jurisprudencia, señala que se encuentra legitimada para interponer la reclamación al amparo del artículo 123 de la LFCP, dado que es una asociación representativa de intereses colectivos de las empresas españolas dedicadas al sector de actividades relacionadas con el cuidado de nuestros mayores (servicios sociales), por lo que parece cierta la defensa del interés colectivo de dicho sector en el presente asunto, pues el objeto del concurso es específicamente referido a servicios sociales, como así se define tanto en el anuncio como en los pliegos, existiendo, por lo tanto, una relación unívoca y concreta de la asociación con el objeto de la reclamación especial.

Señala, en relación con ello, que la anulación de la disposición denunciada y de la propia licitación que se solicita mediante la reclamación, producirá un efecto positivo o beneficio en la esfera jurídica de ASADE y sus asociados.

Solicita, atendiendo a lo expuesto, que se proceda a anular y dejar sin efecto la disposición denunciada y los documentos que las recogen (PRC y CCC), por la motivación expuesta y, consecuentemente, el propio procedimiento de contratación del cual forma parte, con la finalidad de que el procedimiento de contratación se adecúe a las exigencias legales.

TERCERO.- Con fecha 17 de diciembre se requirió al órgano de contratación la aportación del correspondiente expediente así como, en su caso, de las alegaciones que estimase convenientes, en cumplimiento del artículo 126.4 de la LFCP.

Transcurrido el plazo de dos días hábiles legalmente previsto, se reiteró la solicitud con fecha 22 de diciembre, advirtiéndose que el plazo de resolución de la reclamación quedaba en suspenso hasta la aportación completa del expediente durante un plazo máximo de cinco días naturales, así como que, transcurrido dicho plazo sin que se hubiera aportado aquel, se continuaría con la tramitación de la reclamación, y que las alegaciones que pudieran formularse extemporáneamente no serían tenidas en cuenta para la adopción del acuerdo correspondiente.

Finalmente, el 24 de diciembre el órgano de contratación aportó el expediente de contratación y presentó un escrito de alegaciones en el que señala lo siguiente:

1ª. Alega que el medio exigido en el pliego para acreditar la solvencia técnica o profesional encaja y se corresponde con el medio de acreditación previsto en el artículo 17.2.b) de la LFCP, por lo que la alegación que se realiza al respecto por la entidad reclamante no tiene fundamento.

2ª. Respecto a la solvencia exigible a las entidades licitadoras, cita los Acuerdos 15/2021, de 9 de febrero, y 108/2021, de 9 de noviembre, de este Tribunal, señalando que la proporcionalidad de la solvencia técnica exigida para la ejecución del objeto de un contrato viene dada por la relación entre lo que se exige como requisito de solvencia y la complejidad técnica del contrato y su dimensión económica.

Señala que es el órgano de contratación quien, de acuerdo con la proporcionalidad exigible, debe fijar la solvencia mínima exigida para una correcta ejecución del contrato, más aún en este caso cuando se trata de una prestación garantizada para personas dependientes por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

Alega que la solvencia exigida por el órgano de contratación se ajusta al principio de proporcionalidad dada la complejidad del contrato, que *“viene dada por el propio objeto del contrato mixto que consiste en la prestación de un servicio técnico de apoyo e intervención social, enmarcado en el contexto de los servicios garantizados de la Cartera de Servicios Sociales de ámbito general, y el suministro del equipamiento técnico domiciliario (terminal de teleasistencia, unidad de control remoto, dispositivos periféricos, teleasistencia adaptada y teleasistencia móvil), las 24 horas del día, todos los días del año, en el que es imprescindible realizar la valoración integral de cada persona usuaria y su entorno, para determinar la necesidad de instalación y puesta en funcionamiento de los equipos de teleasistencia necesarios, así como de los dispositivos periféricos requeridos en función de dicha valoración integral de la persona usuaria.*

La diversidad en la tipología de dispositivos que requiera cada persona usuaria a lo largo de su evolución vital, hace que este contrato sea un contrato complejo y se requiera de una experiencia consolidada en la ejecución de contratos de similares características”.

Respecto a la alegación realizada por la asociación reclamante relativa a la evolución a la baja del número de usuarios, señala que aquella da por supuesto que el servicio que se licita es similar al anterior y que esa evolución a la baja va a continuar.

Alega, a este respecto, que en el presente contrato se licita la gestión del servicio de teleasistencia básica y avanzada, a diferencia del contrato anterior en el que se gestionaba únicamente la teleasistencia básica, siendo así que son servicios diferentes y

que la avanzada comprende los servicios de la básica. Manifiesta que ambos servicios se hallan previstos en el artículo 7.3 del Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, establecidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, y se regulan en la Resolución de 15 de enero de 2018, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, sobre determinación del contenido del servicio de teleasistencia básica y avanzada.

Señala que el servicio de teleasistencia básica consiste *“en facilitar asistencia a las personas beneficiarias de forma ininterrumpida, mediante el uso de la tecnología de la información y de la comunicación, con apoyo de los medios personales necesarios, en respuesta inmediata ante situaciones de emergencia, de inseguridad, soledad y aislamiento”*, mientras que el servicio de teleasistencia avanzada comprende, *“además de los servicios de teleasistencia básica, apoyos tecnológicos complementarios dentro o fuera del domicilio, o en ambos casos, así como la interconexión con los servicios de información y profesionales de referencia en los sistemas sanitario y social, desarrollando procesos y protocolos de actuación en función de la situación de necesidad de atención detectada”*.

Por lo tanto, el actual servicio de teleasistencia básica no es equiparable con el servicio de teleasistencia avanzada que se va a ofrecer conforme al pliego, siendo el presupuesto del nuevo contrato tres veces mayor que el del contrato actual.

Explica, a continuación, las principales diferencias entre ambos servicios, concluyendo que el papel que realiza la actual empresa prestataria del servicio de teleasistencia básica es radicalmente distinto al exigido a la nueva adjudicataria en el pliego licitador del contrato mixto de teleasistencia.

Señala que el actual servicio es un servicio homogéneo y lineal de teleasistencia básica, que se presta a todos los usuarios por igual, mientras que el nuevo servicio se

quiere adaptar al perfil de las personas usuarias, para lo que se van a establecer tres niveles de asistencia en función de las características de las personas y su entorno: asistencia básica, media y alta. Para poder establecer el nivel de asistencia destinado a cada persona se requiere realizar una valoración integral tanto de la persona solicitante, teniendo en cuenta el estado de salud de la persona, su nivel de dependencia, las situaciones de riesgo de salud; como de las condiciones de la vivienda y del entorno más próximo y de las redes de apoyo con las que cuenta.

Manifiesta que uno de los coordinadores del equipo de profesionales con los que deberá contar la nueva adjudicataria, será el responsable de realizar dicha valoración en el domicilio de la persona solicitante del servicio, proponiendo a la persona usuaria un plan de atención individualizado que pueda dar respuesta a sus necesidades y que le permita poder seguir viviendo en su domicilio. Este modelo contempla la obligatoriedad de realizar una nueva revaloración de la persona, al menos una vez al año y cuando se detecten cambios significativos en su estado, con el fin de que el plan de intervención personalizado esté actualizado a sus necesidades y garantice una supervisión frecuente o constante, tanto en el domicilio como fuera del mismo, para todas las situaciones del día a día, lo cual le va a permitir continuar viviendo en su domicilio sin tener que ingresar en un centro residencial.

Alega que los datos que señala la entidad reclamante se refieren al servicio de teleasistencia básica del contrato anterior, no al contrato que se licita, así como que la previsión del número de personas usuarias de los servicios de teleasistencia básica y avanzada objeto de esta licitación se contempla en la cláusula 2.4 del pliego regulador del contrato, siendo de un mínimo de 8.000 personas usuarias el primer año de vigencia del contrato y de 11.200 el último año, de la siguiente forma:

Previsión de personas usuarias durante el Contrato	Año 2022	Año 2023	Año 2024	Año 2025	Año 2026
	8.000	8.800	9.600	10.400	11.200

Manifiesta, asimismo, que los equipos técnicos del actual servicio de teleasistencia básica que ofrece el Gobierno de Navarra únicamente son compatibles con líneas telefónicas cableadas, bien a través de par de cobre o de fibra óptica, por lo que no se puede garantizar su instalación en todas las zonas de Navarra, lo cual ha provocado que existan personas solicitantes del servicio que, al no disponer de este tipo de línea, no se les haya podido dar de alta en el mismo, así como personas que residen en zonas geográficas que tampoco pueden ser dadas de alta porque no puede llegarse a tales zonas con la configuración técnica actual. Señala, al respecto, que con el nuevo modelo establecido en el pliego licitador del contrato mixto de teleasistencia, el Gobierno de Navarra pretende la actualización de su parque con el objetivo de que todos los dispositivos sean tecnológicamente avanzados, para lo que se prevé la obligación del adjudicatario de renovar el parque de terminales y de adquirir y colocar el equipamiento tecnológico que sea necesario en función de las nuevas altas en el servicio.

Señala que el nuevo servicio de teleasistencia requiere de un equipamiento tecnológico muy complejo que exige que la adjudicataria provea de dispositivos periféricos de seguridad, algo para lo que la actual empresa adjudicataria no tiene capacidad técnica ni profesional. En particular, la nueva adjudicataria deberá realizar la instalación de dispositivos para detección de riesgos potenciales en el hogar (detector de gas, detectores de humo o fuego), para detección de riesgos potenciales para la salud de la persona usuaria (detector de caídas, detector de pasividad, sensor de apertura de puertas), dispositivos para personas con dificultades de comunicación, dispositivos para ofrecer la teleasistencia móvil fuera del domicilio, así como la implantación de un proyecto piloto de apertura remota de puerta del domicilio.

Por ello, el órgano de contratación se reafirma en la previsión incluida en el pliego, donde se ha estimado el aumento en la cifra de 800 personas usuarias al año, hasta llegar a la finalización del contrato con una cifra total de en torno a 11.200 personas atendidas, por lo que se considera justificado y proporcionado exigir como solvencia la prestación de servicio de teleasistencia a un mínimo de 8.000 personas usuarias.

Concluye que el servicio de teleasistencia que plantea el contrato licitado se alinea con el Plan de choque para la Economía de los Cuidados y Refuerzo de las políticas de igualdad e inclusión del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, y, en concreto, con el plan de apoyos y cuidados de larga duración, que persigue prolongar todo lo posible la permanencia de las personas en su domicilio, retrasando la institucionalización, y no un servicio de emergencia, como hasta ahora, para solventar situaciones de urgencia concretas.

Solicita, atendiendo a lo expuesto, la desestimación de la reclamación interpuesta.

CUARTO.- Con fecha 27 de diciembre se solicitó al órgano de contratación que procediera a completar el expediente remitido, y se le señaló que no cabía extender la declaración de confidencialidad a los informes elaborados por el propio órgano de contratación durante la tramitación del expediente de contratación.

Con fecha 28 de diciembre el órgano de contratación completó el expediente y presentó un escrito en el que alega lo siguiente:

Que la asociación reclamante está compuesta por una serie de entidades, dos de las cuales han mostrado interés en la licitación de este contrato, realizando determinadas consultas.

Que la documentación del expediente declarada confidencial contiene información que, de aportarse, supondría una ventaja para las entidades comprendidas en ASADE respecto a otros licitadores, ya que dicha documentación comprende los cálculos efectuados por la Subdirección de Gestión y Recursos de la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas respecto a los costes de personal, comprendiendo tanto el número mínimo de personal necesario, como el coste total de los sueldos y salarios, otros costes sociales, costes de absentismo y gastos de desplazamiento, los gastos de amortización y los gastos corrientes.

Por ello, la aportación del análisis económico del contrato en licitación facilitaría a las entidades concededoras de los cálculos comprendidos en el citado análisis la realización de una oferta más ventajosa respecto de aquellas entidades que desconocen tales cálculos, dándoles la posibilidad de presentar una oferta más baja sin llegar a ser considerada una oferta anormalmente baja.

Que el cálculo de los costes de personal se ha hecho teniendo en cuenta, por un lado, los dos convenios a aplicar al personal trabajador con derecho a la subrogación y, por otro lado, el nuevo convenio aplicable al resto del personal a contratar.

Que la licitación frente a la que se ha interpuesto la reclamación se halla en plazo de presentación de ofertas, plazo que concluye el 30 de diciembre de 2021.

Que, por consiguiente, la aportación de dicha documentación supondría beneficiar a determinadas entidades respecto a otras, ya que tendrían conocimiento de la previsión de costes efectuada por el órgano de contratación y, en función de dicha información, realizarían la consiguiente oferta, produciéndose una discriminación frente a las demás entidades licitadoras.

Que, en caso de aportarse la documentación requerida por el Tribunal, deberá informarse de ello a los demás participantes y proporcionarles la misma información y documentación para no generar incentivos o ventajas en la adjudicación del contrato.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - La Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas es un organismo autónomo adscrito al Departamento de Derechos Sociales, por lo que se encuentra sometido a la LFCP en virtud de lo dispuesto en su artículo 4.1.b), siendo susceptibles de impugnación los pliegos de contratación que apruebe, conforme al artículo 122.2.

SEGUNDO. - La reclamación ha sido interpuesta por persona legitimada al tratarse de una asociación representativa de intereses relacionados con el objeto del contrato que se impugna, dado que se interpone para la defensa de los intereses colectivos de sus asociados, en los términos previstos en el artículo 123.1 de la LFCP.

TERCERO. - La interposición de la reclamación se ha realizado en la forma y dentro del plazo legalmente previstos en los artículos 126.1 y 124.2.a) de la LFCP.

CUARTO. - La reclamación se fundamenta en la infracción de las normas de publicidad, concurrencia y transparencia en la licitación o adjudicación del contrato y, en particular, de los criterios de adjudicación fijados y aplicados, conforme a lo dispuesto en el artículo 124.3.c) de la LFCP.

QUINTO.- Constituye el objeto de la presente reclamación especial la impugnación de la cláusula sexta del pliego regulador del contrato del “Servicio de Teleasistencia para la Comunidad Foral de Navarra y adquisición del suministro técnico de atención domiciliaria”, relativa a la solvencia técnica o profesional, por considerar, en base a los argumentos detallados en el apartado correspondiente a los antecedentes de hecho del presente Acuerdo, que tanto la exigencia de experiencia en los términos en que es requerida como el medio de acreditación previsto en el pliego no resultan ajustados a derecho.

El punto de partida de la resolución de la cuestión planteada no puede ser otro que lo dispuesto en la cláusula sexta del pliego regulador que, en relación con la solvencia económica y financiera y técnica o profesional, establece que *“Los requisitos mínimos de solvencia que se exigen para la celebración del contrato son los que se especifican en los apartados 6.1 y 6.2 del Cuadro de Características.*

En el caso de que la solvencia se acredite mediante la subcontratación, quien licita deberá aportar un documento que demuestre la existencia de un compromiso formal con los subcontratistas para la ejecución del contrato, sumándose en este caso la solvencia de todos ellos. Así mismo, deberá acreditar, en la forma y condiciones establecidas en los apartados 6.1.b y 6.2.b del Cuadro de Características, que los

subcontratistas disponen de los medios necesarios para la ejecución del contrato”. Apartado 6.2 del Cuadro de Características que dispone lo siguiente: “*Solvencia técnica o profesional: a) Requisitos de solvencia técnica y profesional: El criterio de la solvencia técnica o profesional será el de la experiencia en el ámbito de actividades correspondiente al objeto de contrato durante los últimos tres años, con destino a un total de un mínimo de 8.000 personas usuarias.*

b) Medios de acreditación de la solvencia técnica y profesional: mediante la relación de los principales contratos similares al objeto del presente contrato, efectuados en el periodo referido en el párrafo anterior avalada por certificados de buena ejecución, emitidos por las entidades contratantes, donde consten los importes, fechas y destinatarios de los mismos. Dichos certificados deberán acreditar la solvencia técnica mínima requerida”.

Respecto a la solvencia exigida a los licitadores, dispone el artículo 12.1 LFCP que “*Podrán celebrar contratos sometidos a esta ley foral las personas naturales o jurídicas, españolas o extranjeras, que tengan plena capacidad de obrar, no estén incurso en alguna de las prohibiciones o incompatibilidades para contratar, no se hallen en una situación de conflicto de intereses y acrediten una solvencia económica, financiera y técnica o profesional suficiente para ejecutar la prestación contractual demandada”.*

A su vez, el artículo 17.1 del mismo cuerpo legal determina que “*Quien licite deberá acreditar la solvencia técnica o profesional para la ejecución del contrato. Se entiende por solvencia técnica o profesional la capacitación técnica o profesional para la adecuada ejecución del mismo, bien por disponer de experiencia anterior en contratos similares o por disponer del personal y medios técnicos suficientes. El nivel de solvencia técnica o profesional será específico para cada contrato y su exigencia será adecuada y proporcionada a las características de la prestación contratada”;* estableciendo su apartado 2º que dicha solvencia podrá acreditarse por uno o más de los medios que se indican, entre los que se incluye “*b) Relación de los principales suministros o de los principales servicios efectuados durante como máximo los tres últimos años en la que se indique el importe, la fecha y el destinatario, público o*

privado, avalada por cualquier prueba admisible en Derecho. Los poderes adjudicadores podrán, previa justificación de las circunstancias que así lo aconsejen, tener en cuenta las pruebas de los servicios efectuados en periodos anteriores”. El apartado 3º del mismo artículo concluye que “En los anuncios de contratos, los pliegos y en las invitaciones de los procedimientos negociados, se señalarán los medios de acreditación de la solvencia que se utilizarán de entre los reseñados en el apartado anterior”.

Expuesto el marco legal, procede traer a colación la doctrina de este Tribunal – por todos, Acuerdo 15/2021, de 9 de febrero – sobre los requisitos de solvencia exigibles en la contratación pública, relativa a que la acreditación de solvencia para poder optar a la adjudicación de contratos públicos, constituye el mecanismo a través del cual el poder adjudicador pretende garantizar, tanto desde el punto de vista financiero y económico como técnico o profesional, que los licitadores están capacitados para ejecutar en forma adecuada el contrato a cuya adjudicación concurren; finalidad que la Sentencia de la Audiencia Nacional, de 5 marzo 2014 concreta en los siguientes términos: *“Dado que los contratos de las administraciones públicas guarda relación con los intereses públicos, el legislador ha establecido una serie de controles previos que tratan de garantizar que los agentes económicos que operan en el sector reúnan las condiciones de solvencia precisas que hagan previsible la normal ejecución de los contratos que celebren con Administración. El contratista debe acreditar, por lo tanto, su solvencia económica y financiera, y además la solvencia técnica o profesional que prevé su capacidad técnica expresada en medios materiales (maquinaria y tecnología) y humanos (titulación académica y profesional de sus cuadros técnicos, promedio de plantilla de personal en los tres años anteriores) y experiencia profesional (trabajos anteriores realizados) en relación con el tipo de contrato cuya adjudicación pretende”.*

De igual modo, pusimos de manifiesto que para participar en una licitación las empresas y profesionales interesados deben acreditar que disponen de la suficiente capacidad y solvencia, así como que la entidad adjudicadora deberá fijar en los pliegos de condiciones o en el anuncio de licitación, de forma clara, precisa e inequívoca, los

niveles mínimos de capacidad y solvencia que los candidatos y licitadores deben reunir, y estos niveles mínimos deberán estar vinculados y ser proporcionales al objeto del contrato. Para la acreditación de este cumplimiento, la entidad adjudicadora también deberá fijar en los pliegos de condiciones o en el anuncio de licitación los medios, de entre los recogidos en la norma (artículos 16 y 17 de la LFCP), que mejor sirvan para acreditar la solvencia de los licitadores, pudiendo escoger uno o más de ellos. Estos medios, en el caso de la solvencia técnica deberán tener, además, directa relación con la cantidad o envergadura y la utilización de las obras, de los suministros o de los servicios que se pretenda contratar. Por tanto, corresponde al órgano de contratación la determinación de los medios y documentos a través de los cuales deben los licitadores acreditar que cuentan con la solvencia suficiente para concurrir a la licitación de referencia, correspondiendo también a aquél establecer los valores mínimos a partir de los cuales se entiende acreditada la solvencia y ello porque, en el caso de no fijar tales valores mínimos, la acreditación de la solvencia se convertiría en un mero formalismo que no garantizaría la correcta ejecución del contrato.

Así pues, los preceptos citados atribuyen al órgano contratación una facultad discrecional en orden a la determinación de los requisitos mínimos de solvencia a exigir en cada caso; si bien tal facultad deberá ser ejercitada con respeto a los límites establecidos por los mismos, sin que pueda admitirse una exigencia en tal sentido desproporcionada puesto que ello supondría una clara vulneración del principio de concurrencia; principio de proporcionalidad que requiere, en definitiva, que toda limitación de los derechos de quienes estén llamados a concurrir a una licitación pública tienda a la consecución de fines legítimos y sea cuantitativa y cualitativamente adecuada. Y como tal potestad discrecional no es posible sustituir, en su correcto ejercicio, la elección que el órgano de contratación realice de entre las distintas soluciones amparadas por la norma de aplicación por ninguna otra, sin perjuicio de estar sometida a control jurisdiccional.

Siendo esto así, y recapitulando, la determinación de los niveles mínimos de solvencia debe ser establecida por el órgano de contratación, si bien con un respeto absoluto al principio de proporcionalidad, de forma que no deberán exigirse niveles

mínimos de solvencia que no observen la adecuada proporción con la complejidad técnica del contrato y con su dimensión económica, sin olvidarnos que los mismos deben estar vinculados al objeto del contrato, y además que se incluya en alguno de los medios de acreditación de la solvencia establecidos en la LFCP. Siendo preciso tener en cuenta que en este apartado de la licitación rige la máxima de abrir ésta al mayor número de licitadores posible, evitando, en todo caso, exigencias que puedan resultar restrictivas de la libre concurrencia o discriminatorias.

Doctrina coincidente con la manifestada por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otras, en su Resolución 1234/2020, de 13 de noviembre, que señala que *“(...) Por tanto, es al órgano de contratación a quién corresponde establecer las condiciones mínimas de solvencia que exige para contratar, debiendo ser explicitadas en el anuncio y en los pliegos. La potestad, en principio discrecional, de establecer o determinar los requisitos de solvencia exigidos, se ve sometida a dos elementos reglados: la relación de los mismos con el objeto del contrato y la proporcionalidad (entendida esta última como un elemento de ponderación entre dos intereses públicos enfrentados: la protección o maximización de la concurrencia, como principio básico de la contratación pública, y la garantía de aptitud del contratista para la correcta ejecución de la necesidad pública que se pretende satisfacer mediante la licitación).*

La doctrina de este Tribunal viene estableciendo que es necesaria la concurrencia de ambos requisitos (relación con el objeto del contrato y proporcionalidad) a la hora de establecer los requisitos de solvencia. Así, en la Resolución nº 148/2016 de 19 de febrero, se estableció que: “La solvencia que se exige a los licitadores para poder aspirar a hacerse cargo del servicio que se contrata pretende garantizar que el adjudicatario dispone de los medios y cualificación adecuados para llevarlo a buen fin, respetando al mismo tiempo el principio de concurrencia y no discriminación; de ahí que la norma exija que los requisitos que se establezcan en cada caso para acreditar dicha solvencia y la documentación requerida para tal acreditación deban estar vinculados al objeto del contrato y ser proporcionales al mismo.” (...)”. Sin que, como señala el mismo órgano revisor en su Resolución 984/2020, de 11 de septiembre, constituya discriminación la circunstancia

de que unos licitadores puedan cumplir las exigencias a tales efectos establecidas en los pliegos y otros no.

A este respecto, es especialmente reveladora la Sentencia nº 80/2019 del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, de 10 de abril de 2019 (rec. 7009/2019) cuando razona que *“(...) aun reconociendo en principio que, a tenor de la ley aplicable que se citaba, la Administración contratante disponía de un cierto grado de discrecionalidad para determinar los requisitos de solvencia técnica y profesional exigible a este tipo de contratos en lo que se refiere a la experiencia, lo cierto es que tal potestad discrecional se hallaba condicionada por una serie de elementos reglados y por los principios generales del derecho administrativo, entre los que figuraba la salvaguarda de la libre competencia, la no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, y, sobre todo, el principio de proporcionalidad (Art. 4 de la Ley 40/2015) conforme al cual, en las exigencias para la mejor decisión conforme a las pautas ya dichas, la Administración deberá elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público, así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persigan, sin que en ningún caso deban producirse diferencias de trato discriminatorio, de manera que la necesidad de motivación del acto discrecional resulta esencial para su posterior control (...)”*. Discrecionalidad que requiere, efectivamente, de la oportuna motivación o justificación, siendo ésta la razón por la que el artículo 138.3 LFCP dispone que el expediente de contratación de tramitación ordinaria de los contratos celebrados por las Administraciones Públicas se iniciará mediante un informe razonado de la unidad gestora del contrato que, entre otros extremos, debe referirse a los criterios de solvencia a exigir en el pliego.

En definitiva, como concluye el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Madrid en su Resolución 281/2021, de 18 de junio, la proporcionalidad de la solvencia y la delimitación de ésta coinciden en tres aspectos fundamentales, a saber, estar vinculados a lo que sea objeto de la contratación, ser proporcionados a éste y no ser discriminatorios, en el sentido de ser tan exigentes que de facto solo determinadas empresas puedan cumplir con los mismos, sin que exista justificación suficiente para

ello. Requisitos cuya verificación debe realizarse de forma casuística, en atención a las concretas circunstancias concurrentes en cada caso.

SEXTO.- Descendiendo al caso concreto, el pliego, al amparo de lo dispuesto en el artículo 17.2.b) LFCP, concreta la solvencia técnica o profesional exigible a los licitadores por referencia a la experiencia anterior en el ámbito de actividades objeto del contrato durante los tres últimos años, si bien introduce un matiz, a saber, que los servicios anteriores hayan tenido un mínimo de 8000 personas usuarias; previsión ésta que la reclamante califica de desproporcionada, no encontrándose justificada.

Fundamenta la reclamante la desproporción alegada, exclusivamente, en la tendencia descendente de usuarios del servicio en los años anteriores (8046 en el año 2018, 7815 en el año 2019 y 7582 en el 2020); argumento que, avanzamos ya, no va a tener favorable acogida, pues la proporcionalidad del requisito ahora analizado se predica respecto o por comparación con el contrato que es objeto de licitación y no del servicio prestado en años anteriores cuya configuración, además, ha podido sufrir modificaciones, como así ha sucedido en este caso.

Efectivamente, la solvencia técnica o profesional tiene como objetivo elegir a los licitadores que los órganos de contratación consideran capaces para la ejecución del contrato. Los poderes adjudicadores podrán imponer requisitos para asegurar que los operadores económicos poseen la experiencia necesaria para ejecutar el contrato con un nivel adecuado de calidad, si bien ha de respetarse al mismo tiempo el principio de concurrencia y no discriminación; de ahí que la norma exija que los requisitos que se establezcan en cada caso para acreditar dicha solvencia y la documentación requerida para tal acreditación deban estar vinculados al objeto del contrato y ser proporcionales al mismo.

Siendo esto así es necesario traer a colación la concreción del objeto contractual, con el fin de dilucidar si la solvencia técnica o profesional exigida es proporcional al objeto del contrato. De esta forma, la cláusula primera del pliego regulador especifica que el objeto de la licitación es el servicio de Teleasistencia en el ámbito de la

Comunidad Foral de Navarra, definido como un servicio técnico de apoyo e intervención social, enmarcado en el contexto de los servicios garantizados de la Cartera de Servicios Sociales de Navarra, y el suministro del equipamiento técnico domiciliario (terminal de teleasistencia, unidad de control remoto, dispositivos periféricos, teleasistencia adaptada y teleasistencia móvil), las 24 horas del día, todos los días del año.

Al respecto, el pliego de prescripciones técnicas en su cláusula tercera añade que el contrato tiene por finalidad atender a las personas beneficiarias mediante el uso de tecnologías de la comunicación y de la información y apoyo de los medios personales necesarios, en respuesta inmediata ante situaciones de emergencia, o de inseguridad, soledad y aislamiento, con el fin de favorecer la permanencia de las personas usuarias en su entorno habitual, previniendo su dependencia y promocionando su autonomía personal, así como detectar, prevenir y en su caso intervenir en situaciones de riesgo. Así permite a las personas usuarias, fundamentalmente, a través de una llamada telefónica por medio de un equipamiento tecnológico específico que facilita dicha llamada, disponer de un servicio de atención permanente las 24 horas del día y todos los días del año, siendo atendido desde una central de teleasistencia por personas específicamente preparadas, que dan respuesta a situaciones de emergencia o necesidad social, por medios propios o bien movilizando recursos comunitarios.

A continuación concreta que el equipamiento domiciliario de las personas beneficiarias, consta de terminal conectado a una línea de comunicaciones de las personas y de una unidad de control remoto. Este documento prevé también la existencia de otros dispositivos diferentes a la unidad de control remoto conectados con el terminal: dispositivos de seguridad por riesgos relacionados con el hogar, dispositivos de seguridad por riesgos relacionados con la persona, terminales móviles de uso fuera del domicilio y terminales adaptados a personas que no se comunican oralmente.

Concluyendo que todo ello va a permitir que la teleasistencia se conforme como un servicio preventivo y de proximidad, que, con la instalación de tecnología adecuada, actúe de manera preventiva y detecte situaciones de emergencia para dar una respuesta

rápida y eficaz; y resaltando que la comunicación entre el equipo de atención y la persona usuaria que se encuentra en situación de necesidad puede activarse tanto a petición de la persona como desde el propio servicio cuando existen causas que lleven a suponer que puede estarse produciendo una situación de riesgo.

Por su parte, la cláusula octava se ocupa de las modalidades de teleasistencia en los siguientes términos: *“Teleasistencia Básica: facilita asistencia a las personas usuarias de forma permanente, las 24 horas del día, todos los días del año, con el objetivo de dar respuesta inmediata ante situaciones de petición de ayuda, y ofrece de forma permanente a la persona usuaria una respuesta inmediata a las necesidades presentadas, bien mediante las unidades móviles del propio servicio, bien movilizándolo otros recursos humanos o materiales, propios de la persona usuaria o existentes en la comunidad.*

El servicio también actúa de forma preventiva manteniendo un contacto continuado con la persona usuaria y atendiendo demandas de soledad, aislamiento e inseguridad que pueden sufrir las personas mayores o con discapacidad que viven solas.

Se lleva a cabo a través de la instalación del equipo básico UCR y de un terminal en la vivienda de la persona beneficiaria conectado mediante la línea telefónica fija o móvil a una Central de Atención receptora, con la que se comunica en caso de urgencia mediante la activación de un pulsador.

Teleasistencia Avanzada: complementa el equipamiento tecnológico de la Teleasistencia Básica, con diferentes dispositivos periféricos que permiten monitorizar el entorno de la persona usuaria para la detección de riesgos para la salud y el hogar.

Los dispositivos periféricos que se pretenden instalar son el detector de fuego y humo, el detector de gas, el dispositivo de movilidad y caídas y el de apertura de puertas.

Entre otras prestaciones de este servicio, se encuentran la realización de Programas de y promoción del envejecimiento activo y saludable, el Programa de prevención y detección del deterioro cognitivo.

Además, se debe contar con un dispositivo específico para personas con dificultades de comunicación oral y de dispositivos para telefonía móvil.

La incorporación de cualquier tipo de dispositivo al servicio de Teleasistencia, lo determinará la ANADP, cuando las características de las personas usuarias lo requieran, a propuesta de la empresa/ entidad adjudicataria". Prestaciones ambas que, según expone el informe de alegaciones remitido por el órgano de contratación, se incluyen dentro del objeto del contrato, a diferencia del servicio anterior en el que únicamente se gestionaba la teleasistencia básica.

En consonancia con ello, la cláusula undécima especifica que se propone establecer tres niveles de asistencia:

Asistencia 1, Asistencia Básica: Personas mayores autónomas o personas con discapacidad, que poseen autonomía suficiente para la realización de las actividades básicas e instrumentales de la vida diaria, pero que requieren de ciertos apoyos para incrementar la seguridad y proporcionar su autonomía.

Asistencia 2, Asistencia Media: Personas mayores, en situación de discapacidad o enfermedad crónica, con indicadores de fragilidad, que manifiesten tener dificultades para realizar algunas actividades de la vida cotidiana, o que presenten signos de fragilidad asociados a la edad, la salud y otros factores del entorno.

Asistencia 3, Asistencia alta: Personas en situación de riesgo alto por razones de edad, discapacidad, enfermedad, dependencia o aislamiento social, que precisan atenciones para mejorar su seguridad y su situación de soledad, para poder mantenerse en su domicilio, el máximo tiempo posible.

Los distintos niveles de asistencia darán lugar a distintos (también tres) niveles de prestaciones: Asistencia 1: Teleasistencia básica con unidad móvil y custodia de llaves. Una llamada de seguimiento, al menos, cada 45 días. Programas de hábitos de vida saludable y fomento de envejecimiento activo. Asistencia 2: Teleasistencia básica con unidad móvil y custodia de llaves. Una llamada de seguimiento, al menos, cada 30 días; y Teleasistencia avanzada: un dispositivo periférico: Programas de hábitos de vida saludable y fomento de envejecimiento activo. Y, finalmente, Asistencia 3: Teleasistencia básica con unidad móvil y custodia de llaves. Una llamada de seguimiento, al menos, cada 15 días. Una visita domiciliaria anual; y Teleasistencia avanzada: dos dispositivos periféricos o más. Programas de hábitos de vida saludable y

fomento de envejecimiento activo. Programa de apoyo a las personas cuidadoras. Resultando así que, según se indica, teniendo en cuenta esta clasificación, habrá personas que sólo necesiten una teleasistencia básica y otras, a las que será necesario reforzar el servicio de teleasistencia convencional con soportes tecnológicos de seguridad y/o con programaciones de agendas de seguimiento.

De otro lado, el pliego regulador en su cláusula segunda, en relación con el precio máximo de licitación, presupuesto del contrato y valor estimado, señala que la estimación realizada va a permitir atender la previsión de incremento de 800 personas usuarias más cada año en el servicio de Teleasistencia, lo que requiere los correspondientes nuevos terminales; de hecho, prevé dentro de su objeto la adquisición de los nuevos terminales (8.980 terminales GSM+1ª UCR y 975 2ª UCR). Indicando en su apartado quinto lo siguiente: *“Estimación de personas usuarias activas al finalizar cada año*

Tal y como hemos señalado en el punto 2.4, la estimación de personas usuarias activas del servicio de teleasistencia durante cada año de duración del contrato es la siguiente:

- Primer año: 8.000 personas usuarias*
- Segundo año: 8.800 personas usuarias*
- Tercer año: 9.600 personas usuarias*
- Cuarto año: 10.400 personas usuarias.*
- Quinto año: 11.200 personas usuarias”.*

Relacionado con ello, la cláusula sexta del pliego de prescripciones técnicas se ocupa del perfil y tipología de las personas usuarias del servicio, indicando que *“Tal y como marca la Cartera de Servicios Sociales de la Comunidad Foral de Navarra, con carácter general, podrán ser beneficiarias del Servicio de Teleasistencia público de Gobierno de Navarra las personas con los perfiles siguientes:*

- 1. Personas mayores de 65 años, priorizando a las mayores que vivan solas.*
- 2. Personas con 18 o más años, en situación de dependencia conocida por resolución administrativa del órgano competente, que incorpore el Servicio de Teleasistencia en su programa individualizado de atención (PIA).*
- 3. Personas mayores de 18 años con discapacidad igual o superior al 33%.*

Además, podrán beneficiarse de este servicio las personas con enfermedades graves o crónicas que aun no cumpliendo los anteriores supuestos se encuentren en una situación de vulnerabilidad socio-sanitaria alta y riesgo de aislamiento severo (no atendidos por servicios especializados).

Asimismo, podemos hacer una clasificación por tipologías de persona usuaria del Servicio de Teleasistencia, existiendo tres tipos de personas usuarias:

Persona usuaria titular del servicio (tipo A): es la persona que reúne los requisitos necesarios para ser usuaria del Servicio de Teleasistencia. En su domicilio se instalará un terminal y se le entregará una unidad de control remoto (UCR)

Persona beneficiaria con unidad de control remoto adicional (tipo B): es la persona que convive con el titular del servicio y, a su vez, reúne los requisitos para ser también usuaria y manifiesta que también necesita el servicio. Esta segunda persona usuaria dispondrá también de una unidad de control remoto para su uso exclusivo. En caso de que el titular (tipo A) se dé de baja, la persona usuaria de tipo B pasará a ser el titular del servicio.

Persona beneficiaria sin unidad de control remoto adicional (tipo C): es la persona que convive con el titular y necesita las prestaciones y atenciones que el servicio proporciona, pero no tiene capacidad física, psíquica o sensorial para poder solicitar por sí misma esta atención y, por lo tanto, no puede hacer uso de la UCR.

La persona usuaria tipo C será dada de baja cuando el titular se dé de baja, a no ser que otra persona que conviva, sea o no usuaria del servicio, lo utilice en su nombre.

Dado que el manejo del sistema requiere un cierto nivel de comprensión y discernimiento, deben excluirse como personas titulares a las personas con enfermedades mentales graves, incluidas las demencias, que tengan limitadas seriamente sus funciones cognitivas.

No obstante, en dichos casos podrá considerarse el servicio de teleasistencia como apoyo a cuidadores principales de estas personas”.

Llegados a este punto, cabe traer a colación la Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales 993/2018, de 2 de noviembre, que en relación con un contrato cuyo objeto es el servicio de teleasistencia señala que “La teleasistencia se presta fundamentalmente a través de comunicación telefónica, pero

también incluye visitas domiciliarias y actividades comunitarias de promoción del envejecimiento activo. Permite comunicarse durante las 24 horas y los 365 días al año, asegurando una atención permanente y ofreciendo respuesta inmediata ante determinadas eventualidades. El Servicio de Teleasistencia de Castilla-La Mancha es un servicio sin custodia de llaves, basado en la disponibilidad de personas de contacto con llave del domicilio" .

En el PPT se señala además (Apartado 4, Tabla E) el número de terminales domiciliarios y personas usuarias previstas a 31 de diciembre, habiéndose previsto un número de terminales en 2019 de 45.000 y alrededor de 56.000 personas usuarias, pasando en 2023 a 57.000 terminales y algo más de 71.000 personas usuarias .

Por ello, si en el PPT se señala que la prestación del servicio se efectúa fundamentalmente a través de comunicación telefónica no parece que sea arbitrario ni ajeno al objeto contractual definir los servicios similares en atención al número de terminales operador en otros servicios, pues es una forma de describir la dimensión del servicio que es objetiva, evitando entrar en otras características subjetivas de difícil calificación en esta fase del procedimiento de licitación. En definitiva, para garantizar la correcta prestación del servicio, se exige acreditar experiencia en un servicio de características similares, utilizando el parámetro del número de terminales como el parámetro objetivo que permite obtener esa similitud, lo que no se considera arbitrario (...)" .

El mismo órgano revisor, en su Resolución 147/2021, de 19 de febrero, al resolver un recurso frente al pliego de un contrato de transporte público en el que se impugna la exigencia como solvencia técnica de experiencia en servicios análogos en los tres últimos años en municipios de más de 50.000 habitantes, entiende razonable tomar a estos efectos en consideración el número de usuarios del citado servicio, indicando al respecto que *“En relación con la solvencia técnica exigida por el PCAP, las recurrentes advierten que limita la concurrencia por exceder de los requisitos establecidos en el artículo 90.1.a) de la LCSP ya que exigen servicios análogos para municipios de más de 50.000 habitantes.*

[...]

Consultada por el Tribunal la página del Instituto Nacional de Estadística en relación con la población del municipio de Vila-real

(<https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=2865#!tabs-tabla>) es resultado del año 2019 es de 50.893 habitantes, por lo que no se aprecia el reproche que hacen las recurrentes en relación con los servicios análogos de transporte de viajeros en relación con la solvencia técnica establecida por el órgano de contratación.”

Igualmente, la Resolución 282/2016, de 28 de diciembre, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, en relación con el pliego de un contrato del servicio de ayuda a domicilio, señala que *“En el caso analizado, teniendo en cuenta todo lo expuesto por el órgano de contratación, este Tribunal considera que el requisito de haber realizado trabajos en poblaciones con un mínimo de población, que es semejante a la del municipio en el que se va a desarrollar el contrato, no parece desproporcionada ni ajena a dicho objeto.*

Es lógico pensar que a mayor población, mayor número de personas precisarán la atención domiciliaria y es evidente que los requerimientos de pequeños municipios con escasa población, no pueden ser los mismos que los de poblaciones con mayor número de habitantes.”

Partiendo de tales premisas, en el supuesto que nos ocupa, la exigencia cuestionada guarda relación con el objeto del contrato licitado (extremo no cuestionado por la reclamante) y además, este Tribunal no considera que la solvencia técnica exigida sea desproporcionada, teniendo en cuenta, precisamente, la previsión de incremento de los usuarios y terminales a suministrar durante el plazo de ejecución que, además, ha sido tomada en consideración al establecer su dimensión económica; parámetros objetivos cuya consideración a estos efectos pretenden asegurar la adecuada ejecución del contrato, siendo razonable para alcanzar tal finalidad exigir que la experiencia a acreditar se refiera a un servicio similar en lo que se refiere al volumen de usuarios a los que se prevé atender en el curso del contrato a licitar, pues es lógico entender que, en atención al objeto del contrato, ello sirve para garantizar la buena marcha en la ejecución del servicio que es la finalidad que subyace en el instituto de la solvencia técnica o profesional.

Asimismo, debe tenerse en cuenta, que el mínimo de usuarios a tales efectos exigido no sólo se determina por referencia al conjunto de los tres años, sino que se

corresponde con el menor de los valores relativos a la previsión de personas usuarias que maneja el órgano de contratación para la primera anualidad del servicio, y que va creciendo hasta alcanzar los 11.200 usuarios, lo que permite también afirmar su proporcionalidad. Todo ello sin perjuicio de que de un lado, y a mayor abundamiento, dicho parámetro tampoco está alejado del número de usuarios de los años anteriores alegado de contrario; y, de otro lado, el contrato a licitar, a diferencia del anterior, comprende la prestación de la modalidad de teleasistencia avanzada, si bien tal circunstancia no se ha tenido en cuenta al fijar la solvencia requerida, lo que a su vez permite afirmar que tal requisito no resulta restrictivo de la competencia.

De hecho, los términos en que está formulada la alegación objeto de análisis avalan, en cierta medida, la conclusión alcanzada por este Tribunal, pues lo cierto es que no cuestiona la utilización del parámetro del volumen de usuarios para determinar el adecuado nivel de solvencia técnica por referencia a los servicios anteriormente prestados, sino exclusivamente el concreto umbral de usuarios fijado y sólo por la evolución del servicio en los años anteriores; argumentación de la que, contrario sensu, podría concluirse que si en dichas anualidades los usuarios hubieran alcanzado el mínimo ahora exigido la reclamante no hubiera calificado tal exigencia de excesiva.

De otro lado, y en lo que a la justificación del requisito que nos ocupa se refiere, ya hemos avanzado que dada la discrecionalidad de que dispone el órgano de contratación al determinar los requisitos y medios de solvencia a exigir es precisa, efectivamente, la oportuna motivación o justificación; pues precisamente la motivación de la decisión discrecional es lo que permite efectuar su control, para de este modo evitar que se pase de lo discrecional a lo arbitrario.

Ciertamente, como expresa la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso – Administrativo nº 1 de Santander de 3 de noviembre de 2016, el principio de libertad de participación y el de igualdad y no discriminación se configuran como principios esenciales en materia de contratación pública. Estos principios no significan que no quepa introducir distinciones o tratos diferenciados o que exista discriminación porque unos licitadores cumplan los criterios y otros no; pero no cabe olvidar que estamos ante

principios que deben guiar la contratación pública de modo que cualquier interpretación ha de ser favorable a esa libertad de acceso e igualdad, principios, por otro lado de rango constitucional. Esto impone la interpelación estricta de las restricciones y sobre todo, la necesidad de que las mismas se justifiquen en motivos objetivos y razonables. Desde luego, es posible que la administración limite la participación o entienda que son precisos determinados requisitos que garantizarán la solvencia del contratista, pero si ello supone una restricción en la participación deberá justificarse adecuadamente, en criterios objetivos y razonables. No cabe así que, vía exigencia de criterios de solvencia desproporcionados o injustificados se limite el acceso a la licitación o, incluso, se perfile el resultado, al restringir notablemente esa participación hasta el punto de predefinir al candidato. De ahí el requisito de proporcionalidad del que nos hemos ocupado anteriormente.

Sobre la suficiencia de la motivación, indica, con carácter general, la Sentencia del Tribunal Supremo 1819/2018, de 19 de diciembre, que "*[...] la motivación de una resolución puede hacerse bien directamente, bien por referencias a informes o dictámenes obrantes en las actuaciones. En consecuencia, no cabe confundir la brevedad y concisión de términos de los actos administrativos resolutorios con la falta de motivación, ni es necesario exponer los motivos de la decisión cuando están presupuestos en la misma, bastando para estimar cumplido ese requisito con que, aun sumariamente, se indique de forma inequívoca el fundamento de la resolución. En verdad, la motivación del acto administrativo no depende del grado de suficiencia considerado necesario por los particulares interesados, sino que basta con que se pueda conocer con la mayor certeza posible la verdadera voluntad del órgano actuante para que se entienda suficientemente motivado. En suma, la motivación escueta o sucinta de todo acto administrativo, si es suficientemente indicativa, no equivale a ausencia de motivación ni acarrea su nulidad, pues la sucinta referencia motivadora no requiere una exhaustiva y completa referencia fáctica y jurídica del proceso conformador de la voluntad administrativa*".

La motivación, en suma, afirman las SSTC 109/1996 y 26/1997, "no está necesariamente reñida con la brevedad y concisión" (cfr. también la STC 108/2001). Y es que, a fin de cuentas, "no existe un derecho fundamental del justiciable a una

determinada extensión de la motivación" (STC 108/2001). Por todo ello, la suficiencia de la motivación -nos explica la STC 116/1998- "no puede ser apreciada apriorísticamente, con criterios generales, requiriendo por el contrario examinar el caso concreto para comprobar si, a la vista de las circunstancias concurrentes, se ha cumplido o no este requisito."

Pues bien, en este caso, lo que se impone es la explicación de por qué, con la solvencia técnica o profesional exigida se excluye la participación de aquellas personas interesadas con experiencia en servicios similares que no alcancen en el total de los tres últimos años el umbral mínimo de usuarios impuesto. Explicación que, como hemos apuntado, ha de resultar del mismo expediente; como así sucede en el supuesto analizado, pues el propio pliego justifica, en su cláusula segunda la previsión inicial de un número de usuarios coincidente con el parámetro utilizado como umbral de solvencia y en el incremento anual de éstos a que se ha hecho referencia; extremo también referido en el informe emitido por el que se solicita la preceptiva autorización del Gobierno de Navarra, obrante en el expediente. No siendo necesario, a nuestro juicio, y partiendo de la adecuación a derecho de exigir como solvencia técnica o profesional, acreditar experiencia en uno o varios servicios similares utilizando a estos efectos como parámetro de similitud el volumen de usuarios atendidos, justificación adicional alguna; de donde no cabe sino concluir que tal exigencia en modo alguno resulta arbitraria.

Así pues, el propio expediente revela el por qué de la decisión adoptada en relación con el umbral de solvencia técnica o profesional; justificación que este Tribunal considera, en contra de lo sostenido por la reclamante y conforme a lo razonado, suficiente. Sin perjuicio de lo cual, es de destacar que el órgano de contratación, en el informe de alegaciones aportado, ofrece una justificación circunstanciada y razonable - en atención a las prestaciones que integran el contrato objeto de licitación, a la complejidad técnica que de ellas derivan a la vista del equipamiento técnico a suministrar y a la previsión de incremento de las personas usuarias del servicio que, entre otras circunstancias, se fundamenta en el alcance de los servicios a prestar y en los nuevos equipamientos, que van a posibilitar el alta de usuarios que hasta ahora no podían disponer del servicio por incompatibilidad con el tipo de línea o por residir en

zonas geográficas hasta donde éste no podía llegar y que el nuevo modelo, en cambio, va a posibilitar -; justificación que llena los estándares de motivación y que, bajo el principio de discrecionalidad técnica de la Administración, vendría a amparar la exigencia en tal sentido incorporada al pliego regulador, máxime si se tiene en cuenta que la reclamante no explicita las concretas razones por las que sostiene la ausencia de justificación alegada, limitándose a afirmar que tal requisito no se encontraría justificado; circunstancias que determinan la desestimación del motivo de impugnación alegado.

SÉPTIMO.- Respecto al medio de acreditación de la solvencia técnica o profesional exigida, sostiene la reclamante que no se encuentra entre el listado recogido en el artículo 17 LFCP, así como que exigir la aportación de tres certificados durante los tres últimos años limita la concurrencia.

Volviendo a la cláusula sexta del pliego anteriormente transcrita, como requisito de solvencia se contempla la experiencia en el ámbito de actividades correspondiente al objeto de contrato durante los últimos tres años, con destino a un total de un mínimo de 8.000 personas usuarias. Exigiéndose como medio para su acreditación la aportación de una relación de los principales contratos similares al objeto del presente contrato, efectuados en dicho periodo avalada por certificados de buena ejecución, emitidos por las entidades contratantes, donde consten los importes, fechas y destinatarios de los mismos; medio expresamente previsto a tales efectos en el artículo 17.2.b) de la LFCP cuya exigencia resulta, por tanto, ajustada a derecho.

Así lo pone de relieve la Sentencia 198/2021, de 24 de marzo, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que sobre la impugnación de una cláusula relativa a la solvencia técnica o profesional, que requería la aportación de la relación de los principales suministros y servicios realizados de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato, efectuados en los últimos tres años, indicando su importe, fecha y destinatario público o privado de los mismos, destaca que tanto los Pliegos como la Convocatoria han de ajustarse a lo dispuesto en la Ley 9/2017, de 8 de Noviembre, de Contratos del Sector Público, en cuyo artículo 89 (el equivalente a nuestro art. 17.2 b) LFCP), señalando que *“En la Convocatoria a que remite el presente*

recurso, los términos del PCAP en orden a la acreditación de la solvencia técnica de los licitadores, antes transcritos, sí cumplen con las exigencias del artículo 89 de la LCSP, por cuanto que, pudiendo elegir el órgano de contratación uno o varios medios de acreditación, impone la presentación de "Relación de los principales suministros y servicios realizados de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato, efectuados en los últimos tres años, indicando su importe, fecha y destinatario público o privado de los mismos. Al menos dos de estos suministros deberán presentar un importe igual o superior a: Lote 1: 80.000,00 € y Lote 2: 20.000,00 €".

Dicho lo anterior, lo cierto es que la citada cláusula en ningún momento exige la presentación de tres certificados, como señala la reclamante, sino que debe acreditarse la experiencia en contratos similares, con un mínimo total de 8.000 personas usuarias en el conjunto de los últimos 3 años; de forma que servirá a tales efectos tanto la aportación de un único certificado correspondiente a un servicio que cuente con tal número mínimo de usuarios como de varios que correspondan a servicios con menos usuarios siempre que la suma de todos ellos alcance dicho mínimo.

Siendo esto así, y teniendo en cuenta que la premisa sobre la que la reclamante sustenta la impugnación del medio de acreditación de la solvencia es errónea, no podemos sino concluir que tal exigencia en modo alguno limita la concurrencia; circunstancia que conduce a la desestimación del motivo de impugnación esgrimido.

En consecuencia, previa deliberación, por unanimidad y al amparo de lo establecido en el artículo 127 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra,

ACUERDA:

1º. Desestimar la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por la Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (ASADE) frente al pliego del contrato del “*Servicio de Teleasistencia para la*

Comunidad Foral de Navarra y adquisición del suministro técnico de atención domiciliaria”, licitado por la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas.

2º. Notificar este acuerdo a la Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (ASADE) y a la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas.

3º. Significar a los interesados que, frente a este Acuerdo, que es firme en la vía administrativa, puede interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en el plazo de dos meses contados a partir de su notificación.

Pamplona, 14 de febrero de 2022. LA PRESIDENTA, Marta Pernaut Ojer. LA VOCAL, Silvia Doménech Alegre. LA VOCAL, Idoia Tajadura Tejada.