

**ACUERDO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA  
DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 19 de diciembre de 2018.

**VISTOS** los recursos especiales en materia de contratación interpuestos por don J.M.G., en nombre y representación de Teficar, S.A., y don C.I.P., en nombre y representación de Laya Gestión y Servicios y don E.V.T., en nombre y representación de Noroeste Local, S.L., estas dos últimas licitadoras en compromiso de UTE, contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Leganés, de fecha 2 de octubre de 2018, por el que se adjudica el contrato “Servicio de asistencia, apoyo administrativo y técnico para la regularización, comprobación de los tributos locales relativos a actividades económicas en el municipio de Leganés”, número de expediente: 0346/2017, este Tribunal ha adoptado la siguiente

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.-** Con fecha 28 de febrero de 2018 se publicó respectivamente en el BOE y el perfil de contratante del Ayuntamiento, la convocatoria del procedimiento para la adjudicación del contrato mencionado, por procedimiento abierto y pluralidad de criterios. El valor estimado del contrato asciende a 205.700 euros.

**Segundo.-** Interesa destacar en relación con el objeto de ambos recursos que el Anexo I del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) establece:

*“Forma de realizar la oferta económica: Porcentaje sobre cantidad efectivamente ingresada. 18% a la baja”.*

Por otro lado el Anexo II incluye el modelo de proposición económica en el cual consta:

*“Oferta económica:*

*Porcentaje de baja sobre cantidad efectivamente ingresada:*

*(Indicar porcentaje de baja que se oferta, siendo el porcentaje base de licitación 18 % a la baja)”.*

**Tercero.-** A la licitación han concurrido cuatro empresas, entre ellas las recurrentes que han resultado clasificadas en segundo y tercer lugar.

Una vez tramitado el procedimiento de licitación, mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de Leganés de fecha 2 de octubre de 2018 se adjudica el contrato a la empresa Coordinadora de Gestión de ingresos S.A., siendo notificado a los interesados el día 9 de octubre de 2018.

**Cuarto.-** El 30 de octubre de 2018 tuvo entrada en este Tribunal recurso especial en materia de contratación formulado por Teficar, S.A., en el que solicita la exclusión de la adjudicatario puesto que considera que ha formulado su proposición económica de manera diferente a la exigida en el PCAP o que ha motivado que la mesa haya debido reinterpretar y recalcular su oferta al objeto de otorgarle la puntuación. Igualmente alega que la UTE Laya Gestión y Servicios S.L. y Noroeste Local, S.L. (adelante UTE Laya), tampoco ha presentado su proposición en la forma debida por lo que solicita se anule la adjudicación y se retrotraigan las actuaciones al momento anterior a la misma para que la Mesa vuelva a realizar la valoración y se adjudique a Teficar, S.A., que es la empresa que obtendría mayor valoración.

Igualmente con fecha 23 de octubre de 2018, se presentó ante el órgano de contratación escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de la UTE Laya en el que expone que *“la forma utilizada por el órgano de contratación del Ayuntamiento de Leganés para valorar la oferta económica realizada por las empresas licitantes es errónea. Y ello parte de una errónea redacción del modelo de oferta económica que figura en los Pliegos como así se reconoce en el mismo acuerdo de adjudicación que aquí se recurre, al indicar en su página 10 que “al haber solicitado una baja sobre el porcentaje que cada empresa cobraría por la revisión de los locales y ser esta baja también un porcentaje, ha habido una confusión en el informe anterior”.*

*“A partir de aquí, el órgano de contratación, en lugar de rectificar el error cometido en la redacción de los Pliegos o, en su caso, solicitar aclaración a los licitantes sobre el precio ofertado, emite un informe de valoración donde realiza dos interpretaciones diferentes sobre el porcentaje indicado en su oferta económica por los licitadores, a saber:*

*1) En la oferta de TEFICAR SA y Servicios de Colaboración Integral SL (SCI) interpreta que el porcentaje indicado es un porcentaje de baja sobre el porcentaje base del 18%. De tal forma que:*

*a. Oferta TEFICAR: 42%. De tal forma que una bajada del 42% sobre el tipo base del 18%, significa que oferta un 10,44%:  $(1-0,42) \times 18$*

*b. Oferta SCI: 25%. De tal forma que una bajada del 25% sobre el tipo base del 18%, significa que oferta un 13,50%:  $(1-0,25) \times 18$*

*2) En la oferta de Coordinadora Gestión de Ingresos (CGI) y a la UTE Laya Gestión y Servicios SL – Noroeste Local SL (LAYA-NORLOC) interpreta que el porcentaje indicado son puntos de baja sobre el porcentaje base del 18%. De tal forma que:*

*a. Oferta CGI: 8,51%. De tal forma que una bajada de 8,51 puntos sobre el tipo base del 18%, significa que oferta un 9,49%:  $(18-8,51)$*

*b. Oferta LAYA-NORLOC: 6,45%. De tal forma que una bajada de 6,45 puntos sobre el tipo base del 18%, significa que oferta un 11,55%:  $(18-6,45)$ ”.*

A juicio de la UTE recurrente el PCAP *“establece que los licitantes deberán ofrecer un porcentaje sobre las cantidades efectivamente ingresadas por el Ayuntamiento como consecuencia de los trabajos realizados, con un máximo del 18%. Fórmula ésta que es la que debe servir para establecer el precio del contrato y que, por otra parte, es la que se utiliza en la totalidad de expedientes de contratación análogos al que aquí nos ocupa.*

*Esta forma de expresar el precio es la que indicó LAYA-NORLOC en su oferta, es decir un 6,45% sobre las cantidades efectivamente ingresadas, forma de expresar el precio que se indica en los pliegos y que no coincide con ninguna de las dos interpretaciones realizadas por el Ayuntamiento.*

*Es decir, el precio que ofrecimos era el 6,45% sobre las cantidades efectivamente ingresadas y no un 11,55%, como de forma totalmente incorrecta y arbitraria se nos atribuye en el informe de valoración”.*

En consecuencia, solicita igualmente que la anulación de la adjudicación y que se proceda por la mesa a realizar una nueva valoración de acuerdo con el criterio expresado.

Habiendo dado traslado del recurso presentado ante el Tribunal al órgano de contratación, y habiéndose solicitado la remisión de copia del expediente y su informe de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), los remitió con fecha 20 de abril de 2018. En el informe se solicita la desestimación del recurso por las razones que se expondrán al resolver sobre el fondo.

**Quinto.-** La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones. Igualmente se solicita que expongan sus alegaciones sobre la eventual anulación del procedimiento si se considera que existe contradicción en el Pliego.

Se han recibido alegaciones sobre el recurso de la UTE Laya, formuladas por Teficar, S.A., que alega que la mencionada UTE pretende reinterpretar su proposición económica y que su precio sea el 6.45% sobre las cantidades efectivamente ingresadas *“Pero resulta que esto no es una baja, como exigen los pliegos, sino que es el porcentaje a cobrar por el contratista sobre la cantidad efectivamente ingresada, que es algo completamente distinto a lo recogido en el PCAP del contrato”*. En consecuencia solicita la desestimación del recurso.

Sobre la eventual anulación del procedimiento ha presentado escrito la Coordinadora de Gestión de ingresos, S.A. en el que argumenta que *“cabe salvar la contradicción existente, y evitar así la posible causa de nulidad de pleno derecho, mediante una adecuada interpretación por parte del órgano de contratación, no sólo de los pliegos, sino también de las ofertas formuladas (...) el órgano de contratación, atendiendo al contenido del PCAP, fijó el sentido correcto que debía de darse a los porcentajes de la licitación y en base a ello, llevando a cabo una comprobación objetiva de las ofertas presentadas, aplicando el mismo criterio a todas y sin efectuar modificación alguna de las mismas, calculó cuál era el porcentaje de baja sobre el 18 % que es el parámetro que había de utilizarse para adjudicar puntuación. Por tanto, si bien se constata la existencia de la contradicción, a la vista de lo expuesto, no procedería, a juicio de esta representación, la sanción extrema de la anulación de los pliegos”*.

Ha presentado igualmente escrito de alegaciones sobre la eventual anulación, el Ayuntamiento de las que se dará cuenta al resolver sobre el fondo.

**Sexto.-** El Tribunal acordó el 23 de noviembre de 2018 el mantenimiento de la suspensión automática del procedimiento de licitación.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**Primero.-** De conformidad con lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3.5 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas

y Racionalización del Sector Público, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el recurso.

A la tramitación del recurso le es de aplicación la LCSP en virtud de lo establecido en la disposición transitoria primera, apartado 4, de dicha norma, puesto que el acto recurrido, Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Leganés de fecha 2 de octubre de 2018, por el que se adjudica el contrato fue dictado con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley, 9 de marzo de 2018.

**Segundo.-** El artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece que el órgano administrativo que inicie o tramite un procedimiento, cualquiera que haya sido la forma de su iniciación, podrá disponer su acumulación a otros con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión. Asimismo el artículo 13 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, establece que *“Podrá acordarse la acumulación de dos o más recursos en cualquier momento previo a la terminación, tanto de oficio como a solicitud del recurrente o de cualquiera de los interesados comparecidos en el procedimiento”*.

La acumulación de diversos recursos administrativos constituye una facultad del órgano competente para su resolución que puede acordar de propia iniciativa.

Vistos los recursos objeto de la presente resolución, se aprecia identidad en el asunto, se trata del mismo expediente de contratación con impugnación de la adjudicación del mismo por motivos similares, por lo que este Tribunal considera necesaria la acumulación de las mismas.

**Tercero.-** El acto objeto de ambos recursos es el Acuerdo de adjudicación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.00 euros por lo que es recurrible de acuerdo con lo establecido en la el artículo 44.1.a) de la LCSP.

**Cuarto.-** Se acredita la legitimación de ambas recurrentes de acuerdo con lo establecido en el artículo 48 de la LCSP, puesto que la estimación de sus recursos implicaría otorgarles nueva puntuación o incluso la anulación del procedimiento de manera que podrían ser, en el probable supuesto de llevarse a cabo un nueva convocatoria, adjudicatarias del contrato.

**Quinto.-** Los recursos especiales se plantearon en tiempo, pues el acuerdo impugnado fue adoptado el 2 de octubre de 2018, practicada la notificación el día 9 de octubre e interpuestos los recursos los días 23 y 30 de octubre de 2018, se encuentran dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

**Sexto.-** El fondo del asunto se contrae a determinar si la valoración de las proposiciones económicas se ha realizado de forma correcta de acuerdo con lo establecido en el Pliego.

Las proposiciones económicas presentadas son las siguientes:

**Teficar, S.A**

*“Porcentaje de baja sobre cantidad efectivamente ingresada: 42% (CUARENTA Y DOS POR CIENTO)”*

**Servicios de Colaboración Integral, S.L.U:**

*“Porcentaje sobre la cantidad efectivamente ingresada 13,50% TRECE CON CINCUENTA POR CIENTO. (Baja del 25%- veinticinco por ciento) “*

**UTE Laya:**

*“Porcentaje de baja sobre la cantidad efectivamente ingresada (SEIS CON CUARENTA Y CINCO POR CIENTO)”*

**Coordinadora de Gestión de Ingresos, S.A:**

*“Porcentaje de baja sobre la cantidad efectivamente ingresada 8,51%, quedando el porcentaje a aplicar sobre la cantidad efectivamente ingresada del 9,49%.*

Alega Teficar que el pliego del contrato no deje lugar a dudas. *“La oferta económica consistía en presentar UN PORCENTAJE DE BAJA (Indicar porcentaje de baja que se oferta, siendo el porcentaje base de licitación 18 % a la baja) SOBRE CANTIDAD EFECTIVAMENTE INGRESADA”*. Alega que a pesar de la apreciación inicial de la Mesa, *“los servicios técnicos municipales hicieron un ejercicio interpretativo o de recálculo de las ofertas presentadas por algunas empresas.*

*De este modo, las cantidades que ofrecieron las empresas*

*COORDINADORA GESTIÓN DE INGRESOS SA, y la U.T.E. LAYA GESTIÓN Y SERVICIOS, S.L. Y NOROESTE LOCAL, S.L., y que tenían que ser "porcentajes de baja" tal y como había señalado inicialmente la Mesa de Contratación, se interpretó por los servicios técnicos que en lugar de considerarlas “porcentajes de baja sobre cantidad efectivamente ingresada”, que es lo que exigían los pliegos del contrato, debían pasar a considerarse “unidades porcentuales”. Y en consecuencia, se realizó un recálculo, de modo que la Administración contratante se vio obligada a hacer las correspondientes operaciones matemáticas para que los porcentajes de baja ofertados por las empresas, que eran, respectivamente, de 8,51 % y de 6,45 %, tal y como constan en las ofertas presentadas, se considerasen unidades porcentuales y de este modo se transformasen y pasasen a ser porcentajes de baja de 47,28 % y 35,83 %, como consecuencia de esta interpretación y recálculo que realizaron los servicios municipales y acabó admitiendo la Mesa de Contratación”*.

La UTE Laya por su parte interpreta de distinta manera la expresión de la proposición económica y considera que se debía ofertar el porcentaje de descuento sobre la cantidad efectivamente ingresada, tal y como dice el apartado del Anexo I del PCAP relativo a la forma de realizar la oferta económica y alega que es lo que hizo, siendo interpretada su oferta de forma errónea por la Mesa.

El informe del órgano de contratación sostiene que ante la disparidad de expresión de las ofertas presentadas, se pidió un informe a la Asesoría Jurídica municipal sobre la valoración de las proposiciones económicas y que a la vista del mismo se concluye que *“Al haber solicitado una baja sobre el porcentaje que cada empresa cobraría por la revisión de los locales y ser esta baja también un porcentaje,*



*ha habido una confusión en el informe anterior. Esto es debido a que la empresa Coordinadora Gestión de Ingresos S.A. decía el porcentaje que bajaba sobre el 18% pero se refería a unidades porcentuales (se demuestra la confusión en que el 8,51% que baja se utilizó incluso en el cálculo de la media para las posibles bajas temerarias), la empresa UTE LAYA Noroeste Local S.L. utilizó la frase “Porcentaje de baja sobre la cantidad efectivamente ingresada”, lo que no quedó claro en un principio si el porcentaje era de baja en porcentaje o en unidades porcentuales.*

*En el caso de TEFICAR S.A., y Servicios de Colaboración Integral S.L., ambas establecieron porcentajes de baja que se ajustaban completamente a lo solicitado en el pliego, que por lógica no podían corresponderse con unidades porcentuales a restar del 18% de base, puesto que eran superiores al propio 18% (42% y 25% respectivamente, aunque en este segundo caso indicaba además el tipo definitivo que resultaba de aplicar el 25%). Es por ello que se emite el presente informe, ya que consultada la Asesoría Jurídica Municipal, hemos podido aclarar el sentido correcto de los porcentajes de la licitación. Este malentendido en cuanto a porcentajes se ha solucionado definitivamente y se han aplicado los correctos, quedando el resultado de la siguiente forma”:*

- 1.- COORDINADORA GESTION DE INGRESOS SA
- 2.- TEFICAR SA
- 3.- NOROESTE LOCAL SL
- 4.- SERVICIOS COLABORACION INTEGRAL SL

Expuestas las posiciones de las partes y a la vista de la redacción del Anexo I del PCAP y del Modelo de proposición económica del Anexo II, el Tribunal constata que existe una contradicción entre ambos documentos, contradicción que es lo que ha motivado la confusión de los licitadores y de la propia mesa.

El Anexo I dice la forma de hacer la oferta económica y señala: *porcentaje sobre la cantidad efectivamente recaudada. 18% a la baja.* Es decir, que la oferta es un porcentaje sobre una cantidad a determinar y que ese porcentaje tiene que ser inferior al 18%.

Esta afirmación que resulta clara, se modifica en el modelo de proposición económica en dónde se incluye *“porcentaje **de baja** sobre cantidad efectivamente ingresada. Porcentaje de baja siendo el porcentaje de licitación 18% a la baja.”*

Porcentaje de baja no es lo mismo que porcentaje sobre la cantidad recaudada porque al introducir el concepto *“baja”* ya no puede ser sobre la cantidad efectivamente ingresada sino sobre el precio de licitación que es el 18%. Esta modificación supone que la oferta económica puede presentarse de dos maneras, ambas contempladas en el Pliego:

Porcentaje de baja sobre el precio de licitación (el 18%).

Porcentaje sobre la cantidad ingresada, inferior al 18%.

Las licitadoras han pretendido que sus ofertas se ajustasen al modelo del Anexo II pero al ser contradictorio con el pliego, puesto que como hemos visto la baja no puede ser sobre la cantidad ingresada sino sobre el precio de licitación, han intentado precisar su oferta, introduciendo aclaraciones al modelo o en el caso de la UTE Laya, según alega en su recurso ofertando según la fórmula del Anexo I y no la del II.

Esta circunstancia se comprueba por ejemplo en la oferta de Coordinadora de Gestión de Ingresos S.A donde se hace constar *“Porcentaje de baja sobre la cantidad efectivamente ingresada 8,51%, quedando el porcentaje a aplicar sobre la cantidad efectivamente ingresada del 9,49%”*. Intento de combinar ambos documentos que no permite conocer de forma fehaciente la oferta.

El resultado ha sido que la mesa no ha podido conocer realmente cuáles han sido las ofertas y ha tenido que interpretar las proposiciones, puesto que pedir aclaraciones a las empresas hubiera implicado la posibilidad de modificación de las mismas.

El órgano de contratación en su escrito de alegaciones afirma que *“Revisados*

*los apartados indicados del PCAP, no se considera que exista vicio de nulidad ni contradicción. No se entiende bien, desde el punto de vista de derecho, porque dos empresas han realizado las ofertas económicas de forma poco clara.*

*El objeto del contrato -en resumen- , es un servicio de apoyo para la regularización y actualización del padrón del IAE, entre otras, el adjudicatario, entre otras, tiene que realizar trabajos de campo visitando todas las empresas del municipio para las que no estén dadas de alta en el IAE se den de alta y/o regularicen. Esta regularización conllevará ingresos para el Ayuntamiento a través de las liquidaciones que se rigen, y la remuneración del contratista es un porcentaje sobre las cantidades efectivamente ingresadas producto de dichas liquidaciones.*

*Está claramente especificado en los Pliegos que la retribución del contratista consistirá en aplicar un porcentaje sobre las cantidades efectivamente ingresadas. Está claramente especificado en los Pliegos que el porcentaje a aplicar será el que resulte de la oferta”.*

No puede compartir el Tribunal esa afirmación porque no es que dos empresas hayan hecho sus ofertas de forma poco clara es que ninguna de las oferta presentadas permite conocer el alcance de las mismas, precisamente por la contradicción expuesta entre la forma de realizar la oferta (*porcentaje sobre las cantidades efectivamente ingresadas producto de dichas liquidaciones*) y el modelo de presentación de la misma que impone la presentación de un porcentaje de baja que debería haber sido referido e inferior al 18%, precio de licitación, y no referido a las cantidades ingresadas como señala el modelo.

De esta forma nos encontramos que dos de las empresas efectúan su proposición con dos porcentajes:

Coordinadora de Gestión de Ingresos: 8.51% de baja sobre la cantidad ingresada, 9.49% sobre la cantidad efectivamente ingresada.

SCI: porcentaje sobre la cantidad ingresada 13.50%, baja 25% (en este caso superior al 18%).

Por su parte Teficar, S.A. oferta un porcentaje de baja sobre la cantidad efectivamente ingresada del 42%, lo que implica que si es porcentaje de baja es superior al 18% y debería ser excluida igual que SCI.

Finalmente la UTE Laya se refiere al porcentaje de baja sobre la cantidad efectivamente ingresada pero en su recurso alega que no se trata de baja sobre el 18% sino de porcentaje sobre la cantidad efectivamente ingresada por lo que la baja que oferta es mayor que la que le atribuido la mesa.

Por lo tanto, la mesa ha tenido que hacer un esfuerzo interpretativo de las ofertas convirtiendo además en porcentajes lo que parecían puntos porcentuales pero ese esfuerzo choca con lo que establece el PCAP y con las propias ofertas presentadas.

En definitiva el Tribunal considera que la contradicción existente en los dos anexos del PCAP es la que ha motivado que por la mesa se haya debido interpretar el contenido de las proposiciones económicas, más allá de los porcentajes o los puntos porcentuales, sobre la aplicación de las bajas ofertadas, por ello si bien no se ha solicitado la anulación del PCAP y del procedimiento por las recurrentes, no resulta posible modificar las ofertas ni retrotraer el procedimiento, por lo que procede estimar los recursos, anulando el Acuerdo de adjudicación y el procedimiento, que deberá reiniciarse elaborando nuevos Pliegos en los que conste claramente si la oferta debe ser un porcentaje de baja sobre el precio de licitación o por el contrario un porcentaje sobre la cantidad efectivamente ingresada, inferior en todo caso al que se indique en el Pliego.

**En su virtud**, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3.5 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid:

## ACUERDA

**Primero.-** Acumular los recursos especiales en materia de contratación interpuestos por don J.M.G., en nombre y representación de Teficar, S.A., y don C.I.P., en nombre y representación de Laya Gestión y Servicios y don E.V.T., en nombre y representación de Noroeste Local, S.L., estas dos últimas licitadoras en compromiso de UTE, contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Leganés, de fecha 2 de octubre de 2018, por el que se adjudica el contrato “Servicio de asistencia, apoyo administrativo y técnico para la regularización, comprobación de los tributos locales relativos a actividades económicas en el municipio de Leganés”, número de expediente: 0346/2017.

**Segundo.-** Estimar ambos recursos anulando el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 2 de octubre de 2018, por el que se adjudica el contrato, el Pliego de cláusulas administrativas particulares y el procedimiento, que deberá reiniciarse si persisten las necesidades elaborando nuevos pliegos en el sentido expuesto en los Fundamentos de Derecho de la presente Resolución.

**Tercero.-** Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición de la reclamación por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 59 de la LCSP.

**Cuarto.-** Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad

con el artículo 59 de la LCSP.