

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

En Madrid, a 1 de julio de 2021

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de ADD4U Soluciones para gestión y desarrollo S.L. (en adelante ADD4U) contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Collado Villalba de fecha 20 de mayo de 2021, por el que se adjudica el contrato de “Suministro e instalación de aplicación solución administración electrónica para el Ayuntamiento de Collado Villalba” número de expediente 46 CON/2020 este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Mediante anuncios publicados el 4 de enero de 2021 en el DOUE y en el perfil de contratante del Ayuntamiento de Collado Villalba, alojado en la PCSP, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con único/pluralidad de criterios de adjudicación y sin división en lotes.

El valor estimado de contrato asciende a 270.031,32 euros y su plazo de duración será de 24 meses.

A la presente licitación se presentaron 2 licitadores, entre ellos la recurrente.

Segundo.- Interesa destacar a los efectos de resolución de este recurso el apartado 9.1 del cuadro de características particulares del PCAP que establece la siguiente puntuación:

Suministro de Nuevos módulos o aplicaciones complementarias:	
Módulo de cuadro de mando de la gestión económica financiera de la entidad. Herramienta de apoyo a la toma de decisiones que proporcionará una nueva solución de análisis de información contable, en base a indicadores y cuadros de mando. Esta herramienta debería estar integrada con el sistema de gestión económica financiera.	5
Módulo de cuadro de mando para análisis geográfico del padrón de habitantes. Solución para la visualización, análisis y explotación de la información relativa al Padrón de Habitantes representada sobre el territorio de la ciudad. Esta herramienta debería estar integrada con el sistema de gestión del padrón de habitantes.	5
Módulo de cuadro de mando para análisis geográfico del gestor de expedientes. Solución para la explotación de los expedientes administrativos, que, con su representación territorial, ofrece una visión del estado de la tramitación y su seguimiento mediante indicadores de gestión. Esta herramienta debería estar integrada con el sistema de gestión de expedientes.	5
Visor geográfico municipal transversal. Herramienta de visualización transversal de mapas corporativos, en la cual se pueda ir incorporando progresivamente contenidos, permita conectar los datos geoespaciales Corporativos y generar una amplia gama de visores y cuadros de mando.	5
Módulo específico para la gestión del Control Interno. Solución de Control Interno que ayude a la entidad al cumplimiento del Real Decreto 424 con el fin de regular los procedimientos y la metodología de aplicación favoreciendo un control económico y presupuestario más riguroso, facilitando la emisión de informes automatizados. Esta herramienta debería estar integrada con el sistema de gestión económica financiera de la entidad y el gestor de expedientes.	5
Módulo de auditoría del registro contable de facturas: Herramienta que facilita la obtención de la información a auditar, con el consiguiente ahorro de tiempo en trabajo manual, así como en la obtención de información rigurosa y detallada. Esta herramienta debería estar integrada con el sistema de gestión económica financiera de la entidad y FACE.	5
Módulo de Gestión del presupuesto: Aplicación que debe permitir la elaboración de presupuestos de forma descentralizada por el área presupuestaria, la creación de distintos escenarios, hasta conformar el presupuesto general, la tramitación y aprobación del anteproyecto, adaptado a la Ley de Modernización del Gobierno Local (con Código Territorial y Plan de Actuación). Esta herramienta debería estar Integrada con la aplicación de gestión económica, financiera de la entidad.	5

Criterio de valoración	Peso
APP móvil para la consulta y gestión del Padrón de habitantes. Aplicación móvil para el uso por parte de los ciudadanos que permitirá en tiempo real realizar la consulta y gestión de trámites integrados con el Padrón de habitante.	5
Total	100

Tercero.- El 11 de junio de 2021 tuvo entrada en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación, formulado por la representación de ADD4U en el que solicita la anulación de la adjudicación por la incorrecta valoración de su oferta y por la disconformidad que se observa en el precio ofertado por la hoy adjudicataria.

El 21 de junio de 2021 el órgano de contratación remitió el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP).

Cuarto.- La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por haberse interpuesto recurso contra el acto de adjudicación, de conformidad con lo establecido en el artículo 53 de la LCSP, y el artículo 21 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos contractuales (RPERMC), aprobado por Real Decreto 814/2015 de 11 de septiembre, sin que sea necesario adoptar acuerdo de mantenimiento de la suspensión en virtud del Acuerdo adoptado por este Tribunal el 5 de diciembre de 2018, dado que el órgano de contratación en su informe no se pronuncia sobre la suspensión del procedimiento.

Quinto.- La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados de este contrato, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones. El 28 de junio de 2021, la adjudicataria presenta escrito de alegaciones en el cual confirma y comparte los criterios y fundamentos utilizados por el órgano de contratación en su escrito al recurso.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- De conformidad con lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3 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 presente recurso.

Segundo.- El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de una persona jurídica clasificada en segundo lugar *“cuyos derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso”* (Artículo 48 de la LCSP).

Asimismo se acredita la representación del firmante del recurso.

Tercero.- El recurso especial se planteó en tiempo y forma, pues el acuerdo impugnado fue adoptado el 20 de mayo de 2021, practicada la notificación el 25 de mayo de 2021 e interpuesto el recurso, en este Tribunal, el 11 de junio de 2021, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto.- El recurso se interpuso contra la adjudicación de un contrato de suministro cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2.c) de la LCSP.

Quinto.- En cuanto al fondo del recurso se centra en dos motivos, el primero sobre la no correspondencia del IVA que se recoge en la oferta de la adjudicataria con su oferta bruta, el segundo su disconformidad con la valoración con 0 puntos en los criterios de adjudicación relativos al suministro de nuevos módulos o aplicaciones complementarias.

Por lo que se refiere al primer motivo de recurso, ADD4U considera que la oferta económica presentada por la adjudicataria es la siguiente:

*“En nombre de la empresa AYTOS SOLUCIONES INFORMATICAS, S.L.U tomar a su cargo el citado contrato con estricta sujeción a los requisitos y condiciones exigidos en la convocatoria, por la cantidad de **Ochenta y Cinco Mil***

Setecientos Veinticinco Euros (85.725,00 €) en cuyo precio deben entenderse incluidos todos los conceptos incluyendo los gastos, tasas y arbitrios de cualquier esfera fiscal y el beneficio industrial del contratista, EXCEPTO EL IVA, que será repercutido como partida independiente, en la CIFRA de Dieciocho Mil Dos Euros con Veinticinco Céntimos (18.002,25 €)

DESGLOSE OFERTA:

Base imponible: Ochenta y Cinco Mil Setecientos Veinticinco Euros (85.725,00 €)

IVA: Dieciocho Mil Dos Euros con Veinticinco Céntimos (18.002,25 €)

Importe total de la oferta: Ciento Tres Mil Setecientos Veintisiete Euros con Veinticinco Céntimos (103.727,25 €)”.

En consecuencia considera que: “Por tanto, la mesa de contratación, sin siquiera realizar un requerimiento previo de aclaración a la empresa, ha modificado la proposición presentada por la mercantil Aytos, interpretando que el importe de 85.725,00 € se refiere al presupuesto de un año de ejecución del contrato, por lo que ha multiplicado por 2 dicha oferta, ofreciendo como resultado el importe de 171.450 € para realizar la valoración de la misma, sirviendo como base por tanto para determinar el precio de adjudicación del contrato”.

Sin embargo, tras la lectura de la proposición económica de la citada empresa en ningún apartado se expresa que la citada proposición se refiera únicamente a una anualidad del contrato. Se trata de la oferta presentada para el criterio de adjudicación evaluable mediante la aplicación de fórmulas denominado Precio y previsto en el punto

9.1 del Cuadro de Características del contrato que se limita a señalar:

“Criterios objetivos Precio.

Se valorara con la máxima puntuación a la oferta con un importe inferior. El resto de las ofertas se valorara de forma proporcional lineal hasta un máximo de 15 puntos”.

Por tanto, el citado apartado del Cuadro de características no aclara si la oferta debe presentarse referida a una anualidad del contrato, o más bien referida al total de presupuesto base de licitación”.

El órgano de contratación defiende la actuación de la mesa en los siguientes términos: *“Respecto de la alegación relativa a la incorrecta, a su juicio, valoración del precio por la mesa de contratación, hay que tener en cuenta que, la cláusula 5.- VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO, del Cuadro de Características del PCAP que rige en este contrato, recoge en el apartado PRESUPUESTO ANUAL DE LICITACIÓN: 108.912,72 euros IVA INCLUIDO, que es sobre el que la mercantil Aytos Soluciones Informáticas, S.L.U. efectuó su oferta, mientras que ADD4U optó por presentar su oferta por toda la duración del contrato, es decir, dos años. Es decir, en ese apartado se especificaba el presupuesto ANUAL sobre el que se debía presentar la licitación y así lo hizo AYTOS SOLUCIONES INFORMÁTICAS, S.LU., mientras que la recurrente ADD4U SOLUCIONES PARA GESTIÓN Y DESARROLLO, optó por presentar el presupuesto por la duración del contrato.*

Es evidente, que, al contrario de lo afirmado por la recurrente, el citado apartado del Cuadro de Características, sí aclara que la oferta debe presentarse referida a una anualidad del contrato, lo que correctamente realizó AYTOS SOLUCIONES INFORMÁTICAS, S.LU., mientras que la recurrente ADD4U SOLUCIONES PARA GESTIÓN Y DESARROLLO hizo una interpretación incorrecta, pero que la mesa, ante la evidencia del error cometido, optó por integrar.

Por consiguiente, la mesa de contratación no realizó ninguna “manipulación”, en palabras de la recurrente, respecto del precio, sino que, para homogeneizar ambas ofertas se optó por multiplicar el importe anual recogido en la oferta presentada por la mercantil AYTOS SOLUCIONES INFORMÁTICAS, S.LU. por dos. Igualmente, podría haber optado por la solución alternativa, es decir, dividir entre dos la oferta de ADD4U SOLUCIONES PARA GESTIÓN Y DESARROLLO resultando indiferente a efectos de valoración, ya que ambos casos se hubiera obtenido la misma puntuación, en razón del carácter proporcional de la fórmula de valoración”.

La ambigüedad u oscuridad o error en los pliegos de condiciones nunca puede perjudicar a uno de los licitadores. Admitiendo que no queda totalmente claro si la oferta económica se debía formular por la totalidad del contrato o bien por anualidades, la mesa de conformidad con el artículo 84 del RD 1098/2001, por el que se aprueba el Reglamento a la Ley de Contratos de las Administraciones

Públicas, ha procedido a aclarar la oferta de oficio, ante la evidencia de la formulación de la oferta económica en el caso de un licitador por anualidades y en el caso del otro por el contrato completo. Ante esta corrección de oficio, el IVA resultante es el correcto, las ofertas económicas una vez iguales en magnitudes han sido debidamente calificadas y por todo ello se desestima el recurso en base a este motivo.

Como segundo motivo de recurso ADD4U considera que no ha sido correctamente valorada su oferta en el apartado relativo al suministro de nuevos módulos o aplicaciones complementarias.

En referencia a los criterios de adjudicación recogidos en los fundamentos de hecho de esta resolución, el recurrente considera que: *“en su oferta señaló que sí se ofertaba este módulo, indicando que el mismo se integraría con el disponible en la entidad.*

Sin embargo, en el Informe de valoración de ofertas y propuesta de adjudicación se señala lo siguiente:

‘Actualmente el Ayuntamiento de Collado Villalba no dispone de este módulo. Se otorga 0 puntos porque el proveedor no oferta uno integrable con el sistema de gestión económico-financiera del Ayuntamiento’.

En el criterio de Módulo de cuadro de mando para análisis geográfico del padrón de habitantes ocurre exactamente lo mismo, se exigía que dicha herramienta estuviera integrada con el sistema de gestión del padrón de habitantes, Add4u ofertó dicho módulo, afirmando que dicho módulo se integraría con el disponible en la entidad. Una vez más en el Informe de valoración de ofertas se señala:

‘Actualmente el Ayuntamiento de Collado Villalba no dispone de este módulo. Se otorga 0 puntos porque el proveedor no oferta uno integrable con aplicación de Padrón del Ayuntamiento’.

Lo mismo ocurre con el criterio Visor geográfico municipal transversal, aunque en este caso ni siquiera en el cuadro de características del contrato se exigía integración alguna. Una vez más dicho criterio es ofertado por Add4u

indicando en su oferta que sería integrable con el disponible en la entidad. En el informe de valoración se señala:

‘Actualmente el Ayuntamiento de Collado Villalba no dispone de este módulo. Se otorga 0 puntos porque el proveedor no oferta uno’.

No se entiende esta redacción, ya que precisamente es este módulo el que se oferta, mientras que se señala para atribuirle 0 puntos que el proveedor no oferta uno.

En el criterio Módulo específico para la gestión del control interno, una vez más se requería que estuviera integrada con el sistema de gestión económico financiera de la entidad y gestor de expedientes. Este criterio es ofertado por Add4u indicando en su oferta que se integraría con el disponible en la entidad y se señala en el informe de valoración:

‘Actualmente el Ayuntamiento de Collado Villalba no dispone de este módulo. Se otorga 0 puntos porque el proveedor no oferta uno integrable con el sistema de gestión económico-financiera del Ayuntamiento’.

En el criterio Módulo de auditoria del registro contable de facturas, se exige que esta herramienta esté integrada con el sistema de gestión económico-financiera de la entidad, una vez más este criterio es ofertado por Add4u señalando que se integraría con el disponible en la entidad, señalando igualmente el informe de valoración:

‘Actualmente el Ayuntamiento de Collado Villalba no dispone de este módulo. Se otorga 0 puntos porque el proveedor no oferta uno integrable con el sistema de gestión económico-financiera del Ayuntamiento’.

Por último, con el criterio de Módulo de gestión del presupuesto, se exigía igualmente que esta herramienta esté integrada con el sistema de gestión económico financiera de la entidad, una vez más este criterio es ofertado por Add4u señalando que se integraría con el disponible en la entidad, señalando igualmente el informe de valoración:

‘Actualmente el Ayuntamiento de Collado Villalba no dispone de este módulo. Se otorga 0 puntos porque el proveedor no oferta uno integrable con el sistema de gestión económico-financiera del Ayuntamiento’.

El órgano de contratación en respuesta a las argumentaciones expresadas por el recurrente y basándose en las mismas justificaciones transcritas incorpora al escrito de contestación al recurso el informe técnico elaborado por el Área de Innovación Tecnológica, donde a lo largo de 33 páginas va desgranando tanto la oferta como los requisitos exigidos para la obtención de la puntuación que se pretende, concluyendo:

“Tal y como se ha señalado en todos los apartados, la justificación técnica por la que la oferta de obtiene 0 puntos en los apartados referidos es:

1. La oferta de la mercantil no indica que aporte la solución, sino que ‘SI, integración con el disponible en la entidad’. Se entiende que la solución global presentada por la mercantil se integraría con el módulo disponible en la entidad.

2. La oferta de la mercantil no hace referencia, ni detalla técnicamente esos módulos a lo largo de su oferta, lo que hubiera servido para confirmar que disponían de los mismos.

3. El Ayuntamiento de Collado Villalba no dispone de esos módulos, por lo que la oferta no puede integrarse.

4. Cuando la oferta de la mercantil, indica que ‘Sí’ dispone del módulo, se le valora con la puntuación correspondiente, 5 puntos.

5. Por tanto, al no ofertar los módulos en cada apartado, y ser imposible materialmente integrarse con los de la entidad, dado que el ayuntamiento no dispone de los mismos, la puntuación correspondiente a esos apartados fue de 0 puntos.

Por todo lo anterior, se ratifica la puntuación asignada en cada uno de los apartados.”

Vistas las alegaciones de las partes el Tribunal considera que debe valorarse el suministro de nuevos módulos o aplicaciones de conformidad con los requisitos establecidos en el pliego de prescripciones técnicas particulares.

Debe recordarse que los pliegos constituyen la base del contrato y sus determinaciones las reglas conforme a las cuales debe ser cumplido al determinar el contenido de la relación contractual.

Igualmente, las características técnicas correspondientes a los productos objeto de suministro corresponde determinarlas al órgano de contratación de acuerdo con lo establecido en el artículo 28 de la LCSP y no cabe relativizarlas, ni obviarlas durante el proceso de licitación.

A la vista de las manifestaciones de la recurrente, del órgano de contratación y de la adjudicataria debe señalarse que nos encontramos ante un debate técnico respecto del que este Tribunal no puede decidir, teniendo en cuenta que las características que se valoran no aparecen descritas en el PCAP, se trata compatibilidades e integraciones de aplicaciones informativas por lo que ha de prevalecer sin duda el criterio técnico del órgano de contratación sobre la correcta valoración del criterio.

Como ha señalado el Tribunal en diversas Resoluciones, baste citar la Resolución 306/2020 de 13 de noviembre o la 187/2019 de 16 de mayo, *“debe traer a colación lo señalado por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución 545/2014, de 11 de julio, nos encontramos ante una calificación que tiene una componente de carácter eminentemente técnico, para el que este Tribunal carece de la competencia adecuada al no tratarse de una cuestión susceptible de ser enjuiciada bajo la óptica de conceptos estrictamente jurídicos. Es decir, se trata de una cuestión plenamente incurso en el ámbito de lo que tradicionalmente se viene denominando discrecionalidad técnica de la Administración, doctrina Jurisprudencial reiteradamente expuesta y plenamente asumida por este Tribunal en multitud de resoluciones entre las que por vía de ejemplo podemos citar la de 30 de marzo de 2012.*

Como hemos abundantemente reiterado, es de plena aplicación a los criterios evaluables en función de juicios de valor la jurisprudencia del Tribunal Supremo respecto de la denominada discrecionalidad técnica de la Administración. Ello supone que tratándose de cuestiones que se evalúan aplicando criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos. No se quiere decir con ello, sin embargo, que el resultado de estas valoraciones no puedan ser objeto de análisis por parte de este Tribunal, sino que este análisis debe

quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o procedimiento, a que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios, o que finalmente no se haya recurrido en error material al efectuarla.

Fuera de estos casos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración”

Más recientemente el Tribunal Supremo en la Sentencia 813/2017, de 10 de mayo de 2017, delimitando más el ámbito de la discrecionalidad afirma que *“la discrecionalidad técnica de la que, ciertamente, están dotados los órganos de contratación para resolver cuál es la oferta más ventajosa no ampara cualquier decisión que pretenda fundarse en ella ni se proyecta sobre todos los elementos en cuya virtud deba producirse la adjudicación. Jugará, por el contrario, solamente en aquellos que, por su naturaleza, requieran un juicio propiamente técnico para el cual sean necesarios conocimientos especializados’ tal y como ocurre por analogía en el caso concreto que nos ocupa”*.

En el presente caso, la valoración del órgano de contratación coincide con el sentido de las manifestaciones de la empresa adjudicataria que se consideran suficientemente detalladas, por lo que se desestima el recurso.

En cuanto a la solicitud por parte del órgano de contratación de la imposición de multa por considerar el recurso temerario, este Tribunal no comparte su apreciación.

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.- Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por representación legal de ADD4U Soluciones para gestión y desarrollo S.L. contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Collado Villalba de fecha 20 de mayo de 2021, por el que se adjudica el contrato de “Suministro e instalación de aplicación solución administración electrónica para el Ayuntamiento de Collado Villalba” número de expediente 46 CON/2020.

Segundo.- Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 58 de la LCSP.

Tercero.- Dejar sin efecto la suspensión automática prevista en el artículo 53 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.