



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

En Madrid, a 1 de junio de 2011.

VISTO el recurso especial en materia de contratación formulado por Don R.A.P., en nombre y representación de Recaudación Recursos Camerales, S.A. contra los Pliegos de Cláusulas Administrativa y Técnicas que han de regir la contratación del la contratación del “Servicio de colaboración con la Recaudación Ejecutiva del Ayuntamiento de Fuente el Saz de Jarama”, este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- El 7 de enero de 2011 se publicó en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid anuncio de licitación para la contratación del “Servicio de colaboración con la Recaudación Ejecutiva del Ayuntamiento de Fuente el Saz de Jarama”.

Segundo.- El 17 de enero Don R.A.P., en nombre y representación de Recaudación Recursos Camerales, S.A. anunció ante el Ayuntamiento de Fuente el Saz de Jarama la intención de interponer recurso especial en materia de contratación contra el Pliego de Clausulas Administrativas Particulares y Técnicas que rigen la



Comunidad de Madrid

contratación del reseñado contrato, procediendo a la interposición del recurso al día siguiente 18 de enero. En el mismo solicita que se proceda anular los Pliegos de condiciones que rigen la contratación del citado servicio y la suspensión inmediata de la tramitación del expediente de contratación “en virtud de lo dispuesto en el reseñado artículo 315”.

Tercero.- El 11 de febrero la Junta de Gobierno Local, al no estar constituido el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, al que compete la resolución del recurso, adoptó el acuerdo de suspender la tramitación del contrato de servicio objeto de recurso.

Cuarto.- El Ayuntamiento de Fuente el Saz de Jarama procedió a remitir a este Tribunal el expediente acompañando su informe, que fue recibido el día 11 de mayo.

Quinto.- Este Tribunal decidió mantener la suspensión en su Acuerdo de fecha 17 de mayo.

Sexto.- Por este Tribunal se dio traslado a los licitadores que han presentado oferta, habiendo finalizado el plazo concedido sin que hayan presentado alegaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- Se acredita la legitimación de la empresa Recaudación Recursos Camerales, S.A., para interponer recurso especial y su representación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 312 Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP) al tratarse de una persona jurídica *“cuyos derechos e intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto del recurso”*.

Segundo.- De conformidad con lo establecido en el artículo 311 de la LCSP, en relación al artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales,



Comunidad de Madrid

Administrativas y Racionalización del Sector Público de la Comunidad de Madrid, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso.

Tercero.- Se trata de un contrato de servicios a concertar por una Administración Pública, no sujeto a regulación armonizada pero comprendido en la categoría 27 “otros servicios” del Anexo II de la LCSP cuyo valor estimado supera los 193.000 euros. En cuanto al acto objeto de este recurso, se impugnan el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y Técnicas que rigen la contratación del reseñado contrato, por lo que nos encontramos ante un acto recurrible mediante recurso especial, de acuerdo con el artículo 310 del mismo cuerpo legal.

Cuarto. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo de 15 días hábiles desde la publicación de los pliegos por lo que se cumple el requisito contemplado en el artículo 314.2 de la citada LCSP.

Quinto.- Se impugnan las cláusulas 14 (documentación técnica) y 15 (criterios de adjudicación del contrato) del Pliego de Administrativas Particulares y la cláusula tercera del Pliego de Prescripciones Técnicas (software). Dada la vinculación de todas las alegaciones al objeto de impugnación de esta última analizaremos la misma en primer lugar.

La discutida cláusula tercera del Pliego de Prescripciones Técnicas dice literalmente:

“Para el desarrollo del contrato del Servicio de Colaboración con la Recaudación Ejecutiva del Ayuntamiento de Fuente el Saz de Jarama, el adjudicatario deberá utilizar obligatoriamente el software instalado en cada momento en el Ayuntamiento, quedando prohibida la migración de datos a otros aplicativos.

Dicho aplicativo se encuentra adaptado y preparado para el cumplimiento de los requisitos exigidos por la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

La información técnica del aplicativo actual puede consultarse en la Unidad de Informática y Concejalía de Hacienda y Nuevas Tecnologías este Ayuntamiento”.



Comunidad de Madrid

Alega la recurrente que no se especifica ni aporta información relativa al software a desarrollar para ejecutar el contrato, realizándose en la mencionada cláusula una remisión a la consulta de la información técnica en la “Unidad de Hacienda y Nuevas Tecnologías”. Siendo el grado de conocimiento y manejo de la aplicación informática un criterio de adjudicación del contrato, la misma deberá ser determinada y detallada en los Pliegos que rigen la presente licitación por exigencia del artículo 134 LCSP.

No se discute la obligación de utilizar una determinada aplicación informática sino la necesidad de que esté determinada y detallada en los Pliegos.

Centrada así la cuestión cabe analizar el contenido necesario de los Pliegos de Prescripciones Técnicas (en adelante PPT) y si en este caso se concretaba la información detallada de la aplicación informática usada en el Ayuntamiento. Según el artículo 68 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, los PPT particulares contendrán, al menos las características que hayan de reunir los bienes o prestaciones del contrato. En cuanto a sus aspectos formales la LCSP (artículo 100) establece que las prescripciones técnicas, como instrumento definidor de las calidades de las prestaciones que integran el objeto del contrato, deberá efectuarse por el órgano de contratación con anterioridad a la autorización del gasto o conjuntamente con ella, siempre antes de la licitación del contrato, o de no existir esta, antes de su adjudicación.

Serán los técnicos correspondientes según la especificidad del objeto del contrato los que hayan de concretar en cada caso en los pliegos correspondientes los requisitos de todo tipo que han de tener los bienes a suministrar o prestaciones a realizar, la forma de elaboración, presentación y entrega. Esa definición ha de hacerse de conformidad con unos criterios jurídicos de determina el artículo 101 LCSP sin que puedan suponer vulneración de los principios de libertad de competencia e igualdad de acceso de los licitadores a la contratación pública.



Comunidad de Madrid

Los pliegos que no cumplan las normas o no contengan todos los datos necesarios para definir el contenido de las prestaciones que integran el objeto del contrato y las obligaciones y derechos concretos en la ejecución material del mismo han de ser objeto de control antes de su aprobación por el órgano de contratación con objeto de que puedan ser conocidas por los interesados en licitación.

En cuanto al contenido de los Pliegos, el artículo 23.1 de la Directiva 2004/18/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, suministros y de servicios, impone que las especificaciones técnicas figuren en la documentación del contrato y el artículo 38.7 prevé la posibilidad de realizar ofertas previa consulta *in situ* de la documentación que se adjunte al pliego de condiciones, en cuyo caso los plazos para recepción de ofertas se prorrogarán de forma que todos los operadores económicos afectados puedan tener conocimiento de la información necesaria para formular las ofertas.

Aclaratorio al respecto resultan el inciso final del considerando 29 y el 30 de la citada Directiva: “(29) *Dichas especificaciones técnicas deben indicarse claramente, de modo que todos los licitadores sepan qué abarcan los requisitos establecidos por el poder adjudicador.*

(30) La información adicional sobre los contratos debe figurar, como es habitual en los Estados miembros, en el pliego de condiciones relativo a cada contrato o en cualquier otro documento equivalente.”

La traslación a nuestro ordenamiento jurídico se concreta en el artículo 142 LCSP y en el artículo 78 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001. Ambos expresan que en el expediente de contratación, además de los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas, podrá existir documentación complementaria (memorias, planos, gráficos, formularios, relación de contratos a subrogar, especificaciones técnicas, etc.) que se facilitará a los empresarios que los hayan solicitado (en este mismo sentido el informe 32/02 de 23



Comunidad de Madrid

de octubre de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado). La posibilidad de existencia de documentación complementaria se constata a lo largo de todo el articulado de la LCSP, por ejemplo en los artículos 104, 142, 150.2, 184, 250, etc. Tal documentación complementaria tiene una especial relevancia cuando permite al candidato a la adjudicación del contrato poder fijar el precio de su oferta o conocer las características de la prestación del servicio en la precisión de que el candidato, y consecuentemente el contratista, aceptan el contenido de todas las cláusulas al presentar su proposición.

En el supuesto que nos ocupa el PPT define como requisito necesario para la prestación del servicio que se pretende contratar la utilización del software usado en cada momento en el Ayuntamiento. La información sobre dicho aplicativo en su versión actual se recogen no en el PPT sino que éste se remite a la información complementaria que se facilitará en la Unidad de Informática y Concejalía de Hacienda y Nuevas Tecnologías. De lo hasta aquí expuesto no parece contrario a Derecho que la información técnica adicional figure en la documentación complementaria que se pone a disposición de los interesados. Según se informa por la Unidad de Informática y Concejalía de Hacienda y Nuevas Tecnologías no se trata de un programa de serie adquirido en el mercado sino de un aplicativo hecho a medida y dada su complejidad no se pone a disposición de los licitadores por medios electrónicos sino que ha de solicitarse en su Unidad como información adicional o complementaria al contenido del PPT.

El acceso a una información clara y completa por parte de todos los potenciales licitadores es una exigencia del principio de transparencia. Así, el TJCE en su sentencia conocida como «Succhi di Frutta» (sentencia de 29 abril 2004. TJCE 2004\125) entendió que el principio de transparencia constituye el corolario del principio de igualdad de trato y que tiene esencialmente por objeto garantizar que no existe riesgo de favoritismo y arbitrariedad por parte de la entidad adjudicadora. Implica que todas las condiciones y modalidades del procedimiento de licitación estén formuladas de forma clara, precisa e inequívoca en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones, con el fin de que, por una parte, todos los licitadores razonablemente informados y normalmente diligentes puedan comprender su



Comunidad de Madrid

alcance exacto e interpretarlos de la misma forma y, por otra parte, la entidad adjudicadora pueda comprobar efectivamente que las ofertas presentadas por los licitadores responden a los criterios aplicables al contrato de que se trata.

Los principios jurídicos que deben informar todo tipo de licitación son los de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos. Ninguno de dichos principios se ve vulnerado por la puesta a disposición de los licitadores, en igualdad de condiciones, de la documentación adicional del PPT en una oficina del Ayuntamiento.

En la licitación pública de un contrato mediante procedimiento abierto son los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas los que permiten a los licitadores conocer con exactitud las características concretas del objeto contractual, su dimensión económica y demás obligaciones contractuales. El acceso a los pliegos y documentación complementaria son fundamentales para tomar la decisión de participar o no en la licitación e inmediatamente, en sentido afirmativo, preparar la proposición.

Por ello, si no está previsto el acceso por medios electrónicos a la documentación que configura la información de la licitación, nos dice el art. 142.1 que deberá facilitarse copia de la documentación en un plazo máximo de seis días desde que lo solicite el licitador siempre que lo haga, claro está, antes de la finalización del plazo de presentación de proposiciones. El órgano de contratación puede especificar en el pliego qué plazo de antelación a la expiración del plazo de presentación de proposiciones requiere para enviar la documentación dentro del plazo máximo. Es lo que dice exactamente el art. 38.1 de la citada Directiva 2004/18/CE.

En consecuencia, el recurrente que tuvo acceso a los Pliegos por medios electrónicos a través del perfil de contratante, también pudo consultar y solicitar copia de la documentación complementaria que se puso a su disposición en la Unidad de Informática y Concejalía de Hacienda y Nuevas Tecnologías, que debería



Comunidad de Madrid

facilitarle copia de la documentación en un plazo máximo de seis días desde que lo solicite, pero no lo hizo.

El apartado 3 del art. 143 LCSP, reproduce la dicción del art. 38.7 de la Directiva 2004/18/CE. Ambos prevén un aplazamiento de la finalización del plazo de presentación de proposiciones hasta haya constancia de que todos los licitadores interesados han recibido la información o los documentos en los supuestos en que para formular la proposición se requiera acceder personalmente a una documentación determinada o a una instalación para realizar una comprobación ocular de sus características. También cuando pese a haberse solicitado en forma, el órgano de contratación no haya podido cumplir la obligación de facilitar en plazo la documentación requerida.

Quedando constancia en el propio PPT de la puesta a disposición de todos los interesados de la información complementaria relativa al software del aplicativo instalado en el Ayuntamiento, todos tuvieron acceso en plano de igualdad a la misma información y el hecho de no haber usado del derecho a solicitarla aplazando así el plazo de presentación de proposiciones no es imputable al órgano de contratación, sino única y exclusivamente a quien la tuvo la información a su disposición y no la solicitó. No cabe, por tanto, aceptar la pretensión del recurrente de que la información sobre el software instalado en el Ayuntamiento de Fuente el Saz de Jarama no estaba determinada y detallada en los Pliegos, pues explícitamente se hacía en ellos una remisión a la posibilidad de su consulta en la Unidad de Informática y Concejalía de Hacienda y Nuevas Tecnologías, documentación adicional que con un comportamiento diligente pudo obtener como así hicieron otros interesados que sí han presentado oferta a la convocatoria tras solicitar la información adicional que completa el pliego y se ponía a su disposición.

Sexto.- Analizada la alegación relativa a la información determinada y detallada y del software debe entrarse a valorar los demás motivos de impugnación vinculados al anterior.



Comunidad de Madrid

Así, se considera que el criterio de adjudicación “acreditación del conocimiento y manejo de la aplicación informática instalada en el Ayuntamiento” establecido en la cláusula 15 y valorado con 10 puntos no especifica la misma. La no determinación de la aplicación instalada en el Ayuntamiento, alega, resulta incongruente con la exigencia de acreditación del conocimiento y manejo de la misma por parte de los licitadores e introduce un elemento de arbitrariedad a la hora de realizar la asignación de puntos del mencionado criterio de adjudicación.

Conforme a lo ya analizado en los fundamentos más arriba expuestos, aunque no figura expresamente en los Pliegos cuál es la aplicación informática instalada en el Ayuntamiento eso no quiere decir que sea indeterminada. Una mera consulta a la documentación complementaria puesta a disposición de todos los interesados en la licitación sería suficiente para conocer la misma, los elementos técnicos que la integran y su manejo y quedaría perfectamente detallada y concretada, quedando esta operación en la voluntad del licitador ahora recurrente.

Asimismo se impugna el párrafo tercero de la cláusula 3 del PPT que determina que el coste del software y equipos que puedan ser necesarios, en su caso, para la prestación de los servicios, no podrá ser repercutido por la empresa adjudicataria, entendiéndose incluido en el precio que se determine en el presente procedimiento de contratación. Se alega por el recurrente que en correspondencia con lo anteriormente señalado el desconocimiento de la aplicación informática/software utilizada/instalada por el Ayuntamiento de Fuente el Saz de Jarama imposibilita el cálculo real del contrato de colaboración por lo que se vulnera el principio de precio cierto que rige la contratación administrativa, máxime cuando se establece en relación con el software instalado en cada momento.

Como ya se ha analizado anteriormente, es cierto que el conocimiento de todos los elementos que integran las prestaciones del contrato a través del examen de los Pliegos que lo rigen y la documentación complementaria es fundamental para conocer el objeto contractual y su dimensión económica y así poder tomar la decisión de participar y, en su caso preparar la proposición. Ningún obstáculo consta a la posibilidad de haber obtenido esa información complementaria puesta a su



Comunidad de Madrid

disposición al igual que se hizo con los Pliegos. Por tanto, tampoco cabe apreciar este motivo de impugnación.

Séptimo.- Se manifiesta en el recurso que la cláusula 14 del PCAP en la referencia al sobre 2 denominado “Documentación técnica” se omite que la misma consistirá además de un proyecto de servicio, en una memoria descriptiva, de conformidad con los criterios de adjudicación del contrato, donde se le asigna a la misma 2 puntos, por lo que no se determina el contenido y alcance de uno de los documentos de conforman la propuesta técnica que con posterioridad resulta evaluable como criterio de adjudicación del contrato.

Al respecto cabe señalar que en dicha cláusula se pide un documento único denominado “proyecto de servicio”, cuyo contenido ha de entenderse a la luz de cómo se hará su valoración. Así, en los criterios de valoración se indica que por la idoneidad del “proyecto de servicio” se otorgarán hasta un máximo de 11 puntos, de los cuales 9 se asignarán al plan de trabajo y 2 puntos a la memoria descriptiva y procedimiento de trabajo.

Solo hace falta una interpretación conjunta e integradora de ambos artículos para concluir que el documento solicitado en la documentación técnica denominado “proyecto de servicio” es único y deberá detallar al menos aquellos apartados que han de servir para su valoración como criterio de adjudicación, es decir el plan de trabajo y una memoria descriptiva de la forma y procedimientos de trabajo. Así lo ha entendido el mismo recurrente y no se aprecia oscuridad o indeterminación de la documentación que ha de incluirse en el sobre de documentación técnica y cuál ha de ser su contenido lo que conduce a desestimar el motivo.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 311. 2 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, en su reunión de la fecha del encabezado, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid,



ACUERDA

Primero.- Desestimar el recurso especial en materia de contratación, interpuesto por Don R.A.P., en nombre y representación de Recaudación Recursos Camerales, S.A. contra los Pliegos de Cláusulas Administrativa y Técnicas que han de regir la contratación del la contratación del “Servicio de colaboración con la Recaudación Ejecutiva del Ayuntamiento de Fuente el Saz de Jarama”.

Segundo.- Levantar la suspensión de la tramitación del expediente de contratación, al amparo de lo dispuesto en el artículo 317.4 de la citada Ley.

Tercero.- Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 317.5 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

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 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 319 de la LCSP.