

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

En Madrid, a 15 de febrero de 2016.

**VISTOS** los recursos especiales en materia de contratación interpuestos por doña M.C.F., en nombre y representación de G.R.F. Consulting, S.L., y por don A.G.M., en nombre y representación de Gestión Informática Administración Local, S.A., (GIAL, S.A.), contra los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas del contrato “Prestación del servicio de colaboración en la gestión tributaria y recaudatoria de los recursos económicos del Ayuntamiento de El Boalo”, número de expediente: 2016/38, este Tribunal ha adoptado la siguiente

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.-** Con fecha 18 de enero de 2016, se publica en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y en el Perfil de Contratante del Ayuntamiento de El Boalo la convocatoria de licitación para la prestación del servicio de colaboración en la gestión tributaria y recaudatoria de los recursos económicos del citado Ayuntamiento, con pluralidad de criterios y un presupuesto base de licitación por dos años de duración del contrato de 198.347,12 euros, cabiendo prórroga del contrato por otros cuatro años más, con un límite total de seis.

Interesa destacar en relación con el objeto del contrato que el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) en su cláusula C.2 *“APLICACIÓN INFORMÁTICA”* señala que se valorará con hasta 6 puntos *“el conocimiento, debidamente acreditado, de los software de recaudación de tributos -GIT- GESTIÓN INTEGRAL DE TRIBUTOS, módulo de Gestión tributaria, recaudación voluntaria y ejecutiva; y de ATM GT (Gestión de Ingresos y Recaudación) actualmente instalados en el Ayuntamiento. Se otorgarán 3 puntos por cada certificado.”*

Por su parte el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT), en su cláusula 4 señala que para el desarrollo del contrato, el adjudicatario utilizará cualquiera de los software de recaudación de tributos GIT- GESTIÓN INTEGRAL DE TRIBUTOS, módulo de Gestión tributaria, recaudación voluntaria y ejecutiva; y de ATM GT (Gestión de Ingresos y Recaudación) actualmente instalados en el Ayuntamiento.

**Segundo.-** El 29 de enero de 2016, previo anuncio ante el órgano de contratación, la representación de G.R.F. Consulting, S.L. presentó recurso especial en materia de contratación en este Tribunal, en el que se solicita que se anulen los pliegos por los que ha de regirse el contrato por lo que se refiere a la valoración de la experiencia en el conocimiento de los sistemas informáticos especificados, por considerar que *“La exigencia de conocimiento de unas determinadas marcas de “Software” sin añadir “o equivalente” contraviene los principios de libre concurrencia, de igualdad y de no discriminación entre licitadores”*, entendiéndose que la experiencia además puede ser considerada como criterio de adjudicación sino como criterio de solvencia. Asimismo apunta que los pliegos vulneran el principio de no discriminación puesto que exigen la aportación de un software concreto de marca comercial específica, GIT GESTIÓN INTEGRAL DE TRIBUTOS y de ATM GT (Gestión de Ingresos y Recaudación) sin oportunidad de aportar equivalentes de otras empresas en igualdad de condiciones.

Por su parte el 3 de febrero se presentó recurso por la representación de GIAL, S.A., que asimismo considera que en los pliegos se valora la experiencia derivada del conocimiento de las aplicaciones informáticas indicadas, lo que

imposibilita al resto de empresas que no sean INFAPLIC o ATM poder acceder a la licitación, titulares del software cuyo conocimiento se valora.

El 1 de febrero de 2016 el órgano de contratación remitió el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 46.2 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante TRLCSP), respecto del recurso presentado por G.R.F. Consulting, S.L. El informe correspondiente al recurso presentado por Gialsa, se remitió el día 3 de febrero. En dichos informes se manifiesta que el servicio cuya prestación se solicita por medio del concurso es la colaboración con las funciones de recaudación y tesorería y, por tanto, el conocimiento del software marcado en las cláusulas no exige a ninguna empresa tener instalado el mismo, ni tener en propiedad la licencia de dicho software ya que el Ayuntamiento las tiene instaladas en propiedad en todos sus equipos y, por tanto, cualquier empresa puede trabajar con estos software instalados en el Ayuntamiento.

Respecto del criterio de valoración impugnado el Ayuntamiento, asume corregir el PCAP con la supresión de dicho criterio de valoración con los ajustes pertinentes, de tal forma que los criterios valorables mediante la aplicación de fórmulas pasaría de tener una puntuación máxima de 60 puntos a 54 puntos y, por consiguiente, la suma total del sobre B y C pasaría de ser 100 puntos a 94 puntos. De esta manera no habría motivo objetivo para suspender la tramitación del expediente de contratación, ni para anular los Pliegos. Se fundamenta la necesidad de no suspender el procedimiento de licitación ni anular los pliegos en que el presupuesto para la colaboración objeto del contrato está fijado en 120.000 euros, IVA incluido, superándose el presupuesto ya reservado para la ejecución del servicio con el consiguiente perjuicio económico de no poder contar con una empresa para su ejecución en el plazo previsto.

**Tercero.-** Con fecha 5 de febrero la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados en el procedimiento de licitación, habiéndose presentado escrito de alegaciones por la empresa Infaplic, el 10 de febrero de 2016, en las que

afirma que parece razonable que este Ayuntamiento exija a las empresas licitantes de este servicio que acrediten el conocimiento y propongan el uso del software que desde hace años está implantado y funcionando en el Ayuntamiento, señalando que en todo caso los pliegos también admiten propuestas de software alternativo, trayendo a colación la Resolución 130/2012 de 10 de octubre, de este Tribunal sobre este mismo asunto, que concluía que *“no resulta vulnerado el artículo 150 del TRLCSP, en cuanto a los criterios establecidos en la cláusula XI del PCAP, ni resulta determinado que se produzca desigualdad ya que se faculta a los licitadores a presentar propuesta alternativa de aplicación informática a la que se asigna una puntuación superior en 10 puntos a la que corresponde al conocimiento de GIT”*.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.-** De conformidad con lo establecido en el artículo 41.4 del TRLCSP 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 los presentes recursos.

**Segundo.-** El recurso ha sido interpuesto por personas legitimadas para ello, al tratarse de personas jurídicas potenciales licitadores, *“cuyos derechos e intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto del recurso”* (artículo 42 del TRLCSP).

Asimismo se acredita la representación de los firmantes de los recursos.

**Tercero.-** Los recursos se han presentado en tiempo y forma, pues la publicación de la convocatoria tuvo lugar el 18 de enero de 2016, poniendo a disposición de los interesados los pliegos el mismo día, y los recursos se interpusieron el día 29 del mismo mes, y el 3 de febrero dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 44.2 del TRLCSP.

**Cuarto.-** El recurso se dirige contra los pliegos de un contrato de servicios con

códigos CPV 79940000-5 “Servicios de agencias de recaudación de fondos” y 75130000-6 “Servicios de apoyo a poderes públicos”, con un presupuesto total para la duración inicial del contrato de 198.347,12 euros. Ahora bien, dado que para el cálculo del valor estimado del contrato deben tenerse en cuenta todas sus eventuales prórrogas, de acuerdo con el artículo 88.1 del TRLCSP, y que en este caso está prevista la posibilidad de prórroga por cuatro años el importe del valor estimado supera los 209.000 euros, previstos como umbral para la procedencia del recurso especial de acuerdo con el artículo 40.1.b) del TRLCSP siendo los pliegos objeto del recurso susceptibles del mismo de acuerdo con el artículo 40.2.a) del mismo texto legal.

**Quinto.-** El artículo 73 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 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.

La acumulación de diversos recursos administrativos constituye una facultad del órgano competente para su resolución que puede acordar de propia iniciativa. Vistos los escritos de las reclamaciones antes mencionados, se aprecia identidad en el asunto, se trata del mismo expediente de contratación, hay identidad en los interesados y se basan en similares motivos de impugnación del acto recurrido. Por ello, este Tribunal considera necesaria la acumulación de ambos recursos.

**Sexto.-** El expediente de referencia tiene por objeto los pliegos de cláusulas administrativas y particulares del contrato de referencia. Como cuestión previa debe señalarse que si bien en el suplico del recurso presentado por G.R.F. Consulting, S.L., se hace referencia al PPT solicitando su nulidad, en el cuerpo del escrito del recurso no se indica qué cláusula del mismo y por qué motivos se considera contraria a derecho. Cabe sin embargo entender que se refiere a la cláusula 4 más arriba transcrita, en cuanto prevé que el adjudicatario utilizará cualquiera de los software de recaudación de tributos GIT-GESTIÓN INTEGRAL DE TRIBUTOS,

módulo de Gestión tributaria, recaudación voluntaria y ejecutiva; y de ATM GT (Gestión de Ingresos y Recaudación) actualmente instalados en el Ayuntamiento.

Esto no obstante, señala el Ayuntamiento que en los pliegos no se obliga al adjudicatario a adquirir los programas indicados sino que se permite la utilización de los programas del Ayuntamiento.

A la vista de la literalidad de la cláusula 4 del PPT en que se establece que la adjudicataria “utilizará”, este Tribunal entiende que tal y como afirma el Ayuntamiento no es obligatoria la adquisición de estos programas, lo que lógicamente implicaría un coste injustificado para las empresas y discriminatorio respecto de la empresa que viniera ejecutando el servicio, de forma que no se aprecia la existencia de ningún obstáculo a la libre competencia, más allá de la valoración, -que no exigencia de conocimiento-, de los programas que será abordada a continuación.

Señalan ambas recurrentes que el criterio de adjudicación contemplado en la cláusula c.2 del PCAP es restrictivo de la libre competencia y discriminatorio a favor de las empresas que hubieran venido desempeñando el servicio con anterioridad, alegaciones que no son discutidas por el Ayuntamiento, que aun sin reconocer expresamente que el criterio no se ajusta a los parámetros del TRLCSP, manifiesta en su informe su voluntad de corregir el PCAP.

El artículo 150.1 del TRLCSP establece que *“para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa deberá atenderse a criterios directamente vinculados al objeto del contrato”*, enumerando a continuación una serie de ellos, que aunque no debe considerarse exhaustiva, pues termina con una referencia a “otros semejantes”, es evidente que debe servir de pauta para determinar cuáles deben ser estos otros criterios. En tal sentido, los criterios a que alude la Ley en el artículo citado, presentan la característica común de que todos ellos constituyen circunstancias de la prestación

(calidad, precio, cantidad, plazo de ejecución, coste de utilización o rentabilidad técnica).

La doctrina de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa y la jurisprudencia, tanto del Tribunal Supremo como del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, han establecido la necesidad de distinguir entre criterios de solvencia de la empresa atinentes a características de la misma y los criterios de adjudicación que deben referirse a las características de la oferta. Esta diferenciación se ha utilizado, fundamentalmente, para excluir la utilización como criterios de adjudicación de cuestiones tales como la experiencia de la empresa en la ejecución de contratos similares y otros de naturaleza análoga, que nada aportan en relación con la determinación de la calidad de la oferta efectuada por el licitador. Y ello porque lejos de referirse a cualidades de ésta última, lo hacen a circunstancias de la empresa licitadora considerada en su conjunto.

La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 24 de enero de 2008, dictada en el asunto C-532/06 (Dimos Alexandroupolis), distingue entre los criterios que pueden utilizarse como “criterios de adjudicación” y “criterios de selección cualitativa” destinados los primeros a la adjudicación del contrato y a la selección de los operadores los segundos. Asimismo establece esta Sentencia normas para la elección de criterios de adjudicación. Así, señala que si bien es cierto que *“los criterios que las entidades adjudicadoras pueden utilizar no se enumeran con carácter exhaustivo en el artículo 36, apartado 1 de la Directiva 92/50 y que, por tanto, dicha disposición deja a las entidades adjudicadoras la elección de los criterios de adjudicación del contrato vayan a utilizar, no lo es menos que tal elección sólo puede recaer sobre criterios dirigidos a identificar la oferta económicamente más ventajosa”*. (...) *“Por consiguiente, se excluyen como criterios de adjudicación aquellos criterios que no van dirigidos a identificar la oferta económicamente más ventajosa sino que están vinculados, en esencia a la apreciación de la aptitud de los licitadores para ejecutar el contrato en cuestión.”*

Es de sobra conocido que los criterios de adjudicación, además de relacionados con el objeto del contrato y dirigidos a seleccionar la oferta económicamente más ventajosa, deben ser objetivos de manera que no impliquen discriminación alguna entre los licitadores, tal y como entre otras muchas se ha indicado en la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 20 de septiembre de 1988, Beentjes, asunto C-31/87, 47 o en la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 4 de diciembre de 2003, asunto C-448/01 EVN y Wienstrom GmbH contra República de Austria *“Debe recordarse que el principio de igualdad de trato de los participantes en una licitación, que, como ha señalado reiteradamente el Tribunal de Justicia, constituye la base de las directivas relativas a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos (véanse, en particular, las sentencias de 12 de diciembre de 2002, Universale-Bau y otros, C-470/99, Rec. p. I-11617, apartado 91, y de 19 de junio de 2003, GAT, C-315/01, Rec. p. I-0000, apartado 73), significa, por una parte, que los licitadores deben hallarse en pie de igualdad tanto en el momento de preparar sus ofertas como al ser valoradas éstas por la entidad adjudicadora (sentencia SIAC Construction, antes citada, apartado 34)”*.

En el TRLCSP se atiende a preservar este principio de igualdad, entre otras, con la prevención contenida en el apartado d) de su artículo 32 que señala que serán causa de nulidad *“Todas aquellas disposiciones, actos o resoluciones emanadas de cualquier órgano de las Administraciones Públicas que otorguen, de forma directa o indirecta, ventajas a las empresas que hayan contratado previamente con cualquier Administración.”*

Cabe señalar que la exigencia objeto del recurso puede ser objeto de valoración bien como conocimiento de la aplicación, bien como experiencia del equipo humano a aportar al contrato. Si bien el PCAP no deja claro a cuál de las modalidades se refiere. Efectivamente aunque la cláusula c.2 del PCAP se refiere al conocimiento, resulta contradictorio que para acreditar el conocimiento exigido, deban aportarse certificados (que parecen asimilarse con certificados de



experiencia) y no así otros medios de acreditación como títulos o certificados de participación en posibles cursos de formación.

La valoración de la experiencia del equipo humano adscrito a la ejecución del contrato por encima del nivel mínimo exigido para acreditar la solvencia es admisible como criterio de adjudicación, pues dicha experiencia puede aportar mayor calidad a la ejecución del contrato. La propia la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, establece textualmente en su considerando 94 *“Siempre que la calidad del personal empleado sea pertinente para el nivel de rendimiento del contrato, los poderes adjudicadores deben estar también autorizados a utilizar como criterio de adjudicación la organización, la cualificación y la experiencia del personal encargado de ejecutar el contrato, ya que pueden afectar a la calidad de dicha ejecución y, en consecuencia, al valor económico de la oferta”*. Dicha Directiva no ha sido incorporada a la legislación interna sobre contratación pública, pero sigue la línea interpretativa de la doctrina y la jurisprudencia y ha de servir también de criterio interpretativo para la resolución del supuesto, tal y como ya señalábamos en nuestra Resolución 176/2014 de 8 de octubre.

Por otro lado la atribución de puntuación por el conocimiento de los sistemas informáticos anejos a la prestación, podría otorgar alguna ventaja a anteriores adjudicatarias del servicio, si las aplicaciones informáticas fueran exclusivas del Ayuntamiento. Sin embargo las citadas aplicaciones son utilizadas por diversas administraciones locales en el desempeño de servicios similares al que ahora nos ocupa, a lo que cabe añadir que tanto la experiencia en el manejo de las aplicaciones por parte del personal asignado al contrato, como el conocimiento puede haber sido adquirido no solo en el Ayuntamiento de El Boalo, sino a través de cualquier acción formativa.

Por otro lado como se señalaba en nuestra Resolución 130/2012 de 10 de Octubre: “En relación con el principio de igualdad de trato, la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 17 de septiembre de 2002 en el asunto C 513/99 Concordia Bus Finland Oy Ab y Heisnsingin Kaupunki, manifiesta que ‘el

*hecho de que solo un número reducido de empresas entre las que se encontraba una que pertenecía a la entidad adjudicadora pudiera cumplir uno de los requisitos aplicados por dicha entidad para determinar la oferta más ventajosa económicamente no puede por sí solo constituir una violación del principio de igualdad de trato”.*

Como cuestión ajena a estos recursos debe indicarse que se ha interpuesto un tercer recurso contra los pliegos del presente contrato, que si bien no se ha acumulado a estos dos por la diversidad de cuestiones que hace valer y que podrían hacer confusa la Resolución, sí cabe tener en cuenta. De esta forma dado que el recurso indicado ha sido estimado por este Tribunal mediante la Resolución 27/2016, anulando los pliegos de la licitación, se recomienda al órgano de contratación que proceda a aclarar el criterio de adjudicación controvertido en los recursos que ahora se resuelven en el sentido de dejar claro que si valora conocimiento o experiencia del equipo humano y que por lo tanto el mismo puede acreditarse con los medios que considere apropiados al efecto.

**En su virtud**, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el 41.4 del TRLCSP y el artículo 3.2 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 los recursos especiales en materia de contratación interpuestos por doña M.C.F., en nombre y representación de G.R.F. Consulting, S.L., y por don A.G.M., en nombre y representación de Gestión Informática Administración Local, S.A., (GIAL, S.A.), contra los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas del contrato “Prestación del servicio de colaboración en la gestión tributaria y recaudatoria de los recursos

económicos del Ayuntamiento de El Boalo”, número de expediente: 2016/38.

**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 47.5 del TRLCSP.

**Tercero.-** 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 49 del TRLCSP.