

Recurso nº 34/2021

Resolución nº 61/2021

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

En Madrid, a 4 de febrero de 2021.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de Coordinadora de Gestión de Ingresos S.A., contra el anuncio de licitación y los pliegos de condiciones que regirán la adjudicación del servicio de “Colaboración en la gestión tributaria en vía voluntaria y ejecutiva del Ayuntamiento de Mejorada del Campo” publicados en fecha 28 de diciembre de 2020 número de expediente 3521/2020 este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Mediante anuncios publicados en el DOUE y en el perfil de contratante del Ayuntamiento de Mejorada del Campo, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación y sin división en lotes.

El valor estimado de contrato asciende a 1.242.193,64 euros y su plazo de duración será de 3 años.

El plazo para la presentación de ofertas finalizó el pasado día 22 de enero.

Segundo.- El 20 de enero de 2020 tuvo entrada en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación, formulado por la representación de Coordinadora de Gestión de Ingresos S.A., en el que solicita la anulación de diversas cláusulas del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares por incurrir en errores manifiestos que hacen imposible su aplicación.

Tercero.- El 27 de enero de 2020 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 (en adelante LCSP).

Cuarto.- La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por acuerdo sobre medidas provisionales adoptado por este Tribunal el 28 de enero de 2021, hasta que se resuelva el recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión, de conformidad con lo establecido en el artículo 56.3 de la LCSP, debido al posible desvelo de las ofertas antes de haber resuelto el presente recurso.

Quinto.- No se ha dado traslado del recurso a posibles interesados al no ser tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones que las aducidas por el recurrente, de conformidad con lo establecido en el artículo 82.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, aplicable en virtud de lo establecido en el artículo 56 de la LCSP.

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 potencial licitador, “*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 anuncio de licitación fue publicado y los pliegos de condiciones puestos a disposición de los licitadores el 28 de diciembre de 2020, e interpuesto el recurso el 20 de enero 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 el anuncio de licitación y los pliegos de condiciones de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2.a) de la LCSP.

Quinto.- El fondo del recurso se fundamenta en la existencia de diversos errores en los pliegos de condiciones así como en la consideración de las mejoras como criterios valorables bajo juicio de valor y la pretendida inexactitud del cálculo del valor estimado.

En cuanto al primero de los motivos de impugnación el recurrente considera que la cláusula 20.3 del PCAP recoge unos cuadros de puntuación en desarrollo de los criterios de adjudicación que son erróneos en comparación con lo manifestado en letra y lo establecido en el apartado 10.1 del PPTP.

Establece la cláusula 20.3 del PCAP, Criterios de adjudicación:

“Criterios basados en el precio: Representan 45 puntos sobre 100 puntos.

- a) **Por los cobros realizados en periodo ejecutivo:** Se otorgará 2 puntos cada 2 puntos de bajada porcentual sobre el 79% de las cantidades recaudadas por el recargo de apremio reducido y ordinario, es decir, la bajada será aplicable a los recargos del 5%, 10% y 20%, siendo **15 puntos el máximo** obtenible por este concepto
- b) **Por los cobros efectivos de los expedientes de derivación de responsabilidad con reposición a voluntaria:** Se otorgará 1 punto cada 1 punto de bajada porcentual sobre el 10% de las cantidades recaudadas siendo **5 puntos el máximo** obtenible por este concepto.
- c) **Por la tramitación de las multas (15 puntos máximo):** · Se otorgará 1 punto por cada 0,10 puntos de bajada porcentual sobre el 10% por los cobros realizados por multas cuando dicho pago sea reducido, siendo **5 puntos el máximo** obtenible por este concepto. · Se otorgará 1 punto por cada 0,10 puntos de bajada porcentual sobre el 20% por los cobros realizados por multas cuando dicho pago no sea reducido, siendo **5 puntos el máximo** obtenible por este concepto. · Se otorgará 1 punto por cada 0,10 puntos de bajada porcentual sobre el 30% por los cobros realizados por multas cuando dicho pago se realice en periodo ejecutivo, siendo **5 puntos el máximo** obtenible por este concepto.
- d) **Por los servicios de colaboración en procedimiento sancionador:** Se otorgará 1 punto cada punto de bajada porcentual sobre el 20% de las cantidades recaudadas por deuda liquidada, siendo **10 puntos el máximo** obtenible por este concepto.

10.1 Criterios de Calidad: Representa 55 puntos del total

- a) **Criterios basados en la formación adicional (18 puntos máximo).** Con independencia de la formación exigida en el punto 4.2.d de estos pliegos, se valorará: · Por cada curso adicional de formación en el manejo de la aplicación durante el primer año de ejecución del contrato se otorgarán 3 puntos por cada curso para los empleados del Ayuntamiento. Esta mejora se deberá ejecutar dentro de los primeros 12 meses desde el inicio del contrato. (máximo 9 puntos)

- Por cada curso de reciclaje anual durante el segundo y tercer año de ejecución del contrato hasta la finalización del mismo, se otorgará 3 puntos por cada curso adicional. (máximo 9 puntos) Los candidatos deberán de aportar una relación de los cursos ofertados.
- b) **Implantación de mejoras en la prestación del servicio (25 puntos máximo):**
Se considerará mejora: Mejora de las condiciones establecidas en la letra c, punto 4.2.b del presente pliego, que exige una atención telefónica de lunes a viernes de 9 a 15 horas y de 16:00 h. a 19:00 h. los martes, haciendo coincidir el horario de tarde con la apertura del Registro Municipal. 7 puntos - Se valorará con 7 puntos si se amplía de lunes a viernes en horario ininterrumpido de 8:00 h a 20:00h realizando las mismas funciones que las ejecutadas en la asistencia presencial. - Se valorará con 0 puntos si el horario de atención telefónica no se amplía. · Ofrecer una Carpeta Tributaria, sin coste para el Ayuntamiento, que implique la inclusión de autoliquidación de tasas conectadas a la pasarela de pagos. 6 puntos · Obtención de recibos a través de la página web. 6 puntos. · Solicitudes de domiciliación, solicitudes de altas y bajas y cambios de titularidad de recibos a través de la página web. 6 puntos
- c) **Reducción del plazo establecido para la puesta en marcha de la nueva aplicación aportado por el adjudicatario del Servicio (máximo hasta 12 puntos).** Se valorará hasta un máximo de 12 puntos a la empresa licitadora que proponga reducir los plazos de puesta en marcha de la nueva aplicación, a efectos de los puestos de trabajo que sean designados por el Ayuntamiento, conforme a la cláusula 4.3.2. Se valorará con la puntuación máxima de 12 puntos a la empresa licitadora que se comprometa a implantar la nueva aplicación en el plazo de 2 meses desde la formalización del contrato, otorgándose una puntuación proporcional de acuerdo con los plazos de reducción que indiquen cada una de las empresas licitadoras, según el baremo establecido en los pliegos técnico”.

Por su parte el apartado 10.1 del PPTP establece: “*10. CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN Los criterios que han de servir de base para la adjudicación son los siguientes, con la ponderación atribuida a cada uno de ellos: 10.1 Criterios basados en el precio: Representan 45 puntos sobre 100 puntos. a) Por los cobros realizados en periodo ejecutivo: Se otorgará 2 puntos cada 2 puntos de bajada porcentual sobre el 79% de las cantidades recaudadas por el recargo de apremio reducido y ordinario, es decir, la bajada será aplicable a los recargos del 5%, 10% y 20%, siendo 15 puntos el máximo obtenible por este concepto.*

EJECUTIVA	
2 puntos por cada 2 puntos de bajada porcentual sobre el 79%.	
Máximo 15 puntos	
%	Puntos
79,00	0
77,00	3
75,00	6
73,00	9
71,00	12
69,00	15

b) Por los cobros efectivos de los expedientes de derivación de responsabilidad con reposición a voluntaria: Se otorgará 1 punto cada 1 punto de bajada porcentual sobre el 10% de las cantidades recaudadas siendo 5 puntos el máximo obtenible por este concepto

SANCIONADOR	
1 punto por cada punto de bajada porcentual sobre el 20 %.	
Máximo 10 puntos	
%	Puntos
20,00	0
19,00	2
18,00	4
17,00	6
16,00	8
15,00	10

c) Reducción del plazo establecido para la puesta en marcha de la nueva aplicación aportado por el adjudicatario del Servicio (máximo hasta 12 puntos). Se

valorará hasta un máximo de 12 puntos a la empresa licitadora que proponga reducir los plazos de puesta en marcha de la nueva aplicación, a efectos de los puestos de trabajo que sean designados por el Ayuntamiento, conforme a la cláusula 4.3.2. Se valorará con la puntuación máxima de 12 puntos a la empresa licitadora que se comprometa a implantar la nueva aplicación en el plazo de 2 meses desde la formalización del contrato, otorgándose una puntuación proporcional de acuerdo con los plazos de reducción que indiquen cada una de las empresas licitadoras, ello conforme a los siguientes:

REDUCCIÓN PLAZOS		
Plazo implantación	Puntos	Plazo reducción
6 meses	0	0
5 meses	4	1 mes
4 meses	6	2 meses
3 meses	8	3 meses
2 meses	10	4 meses
1 mes	12	5 meses

El incumplimiento de este plazo, al que se hubiera comprometido la entidad adjudicataria, será causa de resolución del Contrato”.

Manifiesta el recurrente que se comprueba fácilmente que la letra y el número consignado en los cuadros no se corresponde.

El órgano de contratación manifiesta a su favor que fueron varios los licitadores que en trámite de preguntas solicitaron información sobre esta discordancia, no obstante se allana ante el error en la confección de los cuadros y asume la modificación de los pliegos.

Se ha de recordar al órgano de contratación que el artículo 122 de la LCSP remite al desarrollo reglamentario contenido en el artículo 67 del RD 1098/2001 que aprueba Reglamento a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, el cual establece el contenido de los pliegos de cláusulas administrativas y que engloban la determinación de los criterios de adjudicación, materia propia de este pliego que no

del PPTP que a través del art. 68 del mismo reglamento limita su contenido a las características técnicas de la prestación y el precio.

Por todo ello se estima el recurso en base a este motivo.

Como segundo motivo de recurso, el recurrente considera que mejora a la oferta establecida en el apartado 10.2 del PPTP relativa a las condiciones establecidas en el punto 4.2b) del PPTP se trata de un criterio sujeto a juicio de valor. Establece dicho apartado del PPTP: *“Mejora de las condiciones establecidas en la letra c, punto 4.2.b del presente pliego, que exige una atención telefónica de lunes a viernes de 9 a 15 horas y de 16:00 h. a 19:00 h. los martes, haciendo coincidir el horario de tarde con la apertura del Registro Municipal. 7 puntos”*

- *Se valorará con 7 puntos si se amplía de lunes a viernes en horario ininterrumpido de 8:00 h a 20:00h realizando las mismas funciones que las ejecutadas en la asistencia presencial.*
- *Se valorará con 0 puntos si el horario de atención telefónica no se amplía”.*

Considera el recurrente que en el caso de que se aporte una mejora cuyo contenido no cubra el requisito del primer apartado, pero si efectúe una atención telefónica, dicha propuesta deberá ser puntuada mediante un juicio de valor, ya que el texto del PPTP no ofrece puntuaciones proporcionales intermedias.

A partir de esta tesis, alega la imposibilidad de que la mejora supere el 2,5% del total de la puntuación según establece el art. 145.7 LCSP.

El órgano de contratación defiende su postura considerando que no se tienen en cuenta propuestas intermedias, o bien se amplía el horario como determina el apartado descrito anteriormente y con ello suma 25 puntos o no lo propone y en ese caso no obtendrá puntuación. En base a ello considera que el criterio es valorable de forma automática y niega en consecuencia las limitaciones que establece el art. 145.7 LCSP.

Este Tribunal considera clara la intención del órgano de contratación al establecer sus necesidades, que se circunscriben a la ampliación del horario tal y como describe en el propio apartado. Por ello la calificación de este criterio respondería a la dicotomía si/no, y ello no es más que la aplicación de un criterio automático. En ningún momento el PPTP manifiesta la intención de admitir ampliaciones de atención telefónica parciales, por lo que esta apreciación es propia del recurrente y no se encuentra avalada por la letra del pliego.

Por todo ello se desestima el recurso en base a este motivo y en consecuencia el motivo de superar el 2,5% de la puntuación total al no poderse considerar como un criterio sujeto a juicio de valor.

No obstante lo dicho y considerando que el PPTP y PCAP van a ser modificados, el órgano de contratación podría mejorar la redacción de este punto concreto para evitar interpretaciones alejadas de la realidad.

Por último en cuanto al erróneo cálculo del valor estimado, el recurrente considera que dentro de este concepto debe integrarse el coste de las mejoras.

Concretamente se refiere a ofertar una carpeta ciudadana, que implica la autoliquidación de tasas conectada a una pasarela de pago. No manifiesta el coste de esta mejora.

Por su parte el órgano de contratación alega que el coste de esta mejora no tiene gran impacto económico en el total del contrato, si bien tampoco da cifras o porcentajes.

Ambos invocan el Acuerdo 12/2015, de fecha 20 de enero del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón.

El art. 101.2 LCSP determina las reglas para calcular el valor estimado de un contrato que será el resultado de la suma del presupuesto base de licitación por la duración del contrato incluidas posibles prórrogas y por las modificaciones previstas en pliegos, todo ello excluido el impuesto sobre el valor añadido.

En este concreto caso, sería el presupuesto base de licitación el que se haya calculado erróneamente al no incluir el coste de la mejora. No obstante llegados a este punto debemos determinar que se considera mejora, que es aquella aportación que ofrece el licitador sin coste para el órgano de contratación.

Por lo tanto en un primer momento podemos decir que la mejora será financiada y restará la minoración del precio ofertado por el licitador.

La mejora es un criterio de adjudicación y en consecuencia debe decidir sobre la elección de la mejor oferta en relación calidad precio. Contemplar en el presupuesto base de licitación su coste, igualaría a los licitadores y pasaría a convertirse en un requisito técnico más. Por pura definición la mejora no será considerada en el presupuesto base de licitación y en consecuencia tampoco formará parte del valor estimado.

Distinto planteamiento podemos avalar cuando la mejora tenga un coste cuya magnitud impide o pone en verdadero peligro su propuesta. En ese caso que es el estudiado por el Acuerdo 12/2015, debe perder la condición de mejora y pasar a ser requisito exigible con la consiguiente consignación en el presupuesto base de licitación.

En todo caso recordar que la aportación de la mejora es un criterio de adjudicación, no impide la participación en la licitación, por lo que de no ser abarcable para el licitador nada impide que no sea ofrecida dentro de su propuesta.

Por todo ello se desestima el recurso en base a este motivo.

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.- Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de Coordinadora de Gestión de Ingresos S.A., contra el anuncio de licitación y los pliegos de condiciones que regirán la adjudicación del servicio de “Colaboración en la gestión tributaria en vía voluntaria y ejecutiva del Ayuntamiento de Mejorada del Campo” publicados en fecha 28 de diciembre de 2020 número de expediente 3521/2020, modificando su contenido en los términos expresados en el fundamento de derecho quinto y procediendo a su nueva publicación e iniciando un nuevo plazo de licitación.

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.- Levantar la suspensión acordada por este Tribunal el 28 de enero de 2021.

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.