

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

En Madrid, a 18 de junio de 2021

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de Teodoro Zurita S.L. contra el acuerdo de la mesa de contratación de fecha 11 de mayo de 2021 por el que se valoran las ofertas presentadas a la licitación del contrato de servicios “Colaboración en la gestión tributaria en vía voluntaria y ejecutiva del Ayuntamiento de Mejorada del Campo” 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 alojado en la PCSP, 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 tres años.

A la presente licitación se presentaron 5 licitadores.

**Segundo.-** Con fecha 11 de mayo la mesa de contratación acuerda proponer al órgano de contratación la valoración de las ofertas y la clasificación de estas.

Dicho acto es publicitado el día 17 de mayo de 2021 a través de la inserción en el perfil de contratante del acta que lo recoge.

**Tercero.-** El 7 de junio de 2021 tuvo entrada en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación, formulado por la representación de Teodoro Zurita S.L., en el que solicita la revisión de la puntuación alcanzada por su oferta y la modificación del requerimiento de documentación a fin de desempatar a las dos ofertas clasificadas en primer lugar.

El 11 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.-** El recurrente solicitó la adopción de medidas cautelares. Considerando que hasta el 11 de junio no subsanó los defectos detectados en el poder de representación aportado inicialmente, no ha lugar a pronunciarse sobre dichas medidas por entrar directamente a resolver el 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 licitadora, *“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 11 de mayo de 2021, practicada la notificación el 17 de mayo de 2021, e interpuesto el recurso, en este Tribunal, el 7 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 un acto de trámite cualificado, adoptado en el procedimiento de adjudicación, en el marco 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.b) de la LCSP.

**Quinto.-** En cuanto al fondo del recurso se centra en dos motivos, el primero sobre la inadecuada puntuación obtenida por su oferta y el segundo sobre el requerimiento de documentación a los licitadores cuya oferta ha obtenido la misma puntuación al objeto de desempatar.

El criterio objeto del recurso se encuentra recogido en el apartado 22.2c) del Pliego de cláusulas administrativas y establece textualmente:

*“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, conforme a la cláusula 4.3.2.*

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

*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 1 mes 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 baremos: El incumplimiento de este plazo, al que se hubiera comprometido la entidad adjudicataria, será causa de resolución del Contrato. Deberá aportar un plan de migración de datos, máximo una hoja, tamaño de fuente 11 puntos, donde se especificará la metodología a utilizar, así como el plazo para la realización de los trabajos.”*

El recurrente considera que: *“este criterio corresponde a un criterio cuantificable automáticamente, según consta en el pliego, en el que se tendrá en cuenta el plazo de implantación de la nueva aplicación conforme a la tabla de reducción de plazos”.*

Invoca doctrina de Tribunales Especiales de Contratación y de Juntas Consultivas de Contratación sobre la imposibilidad de utilizar la discrecionalidad de la administración en la calificación de criterios no sujetos a juicio de valor.

Concluye manifestando que: *“El documento publicado el 1 de junio de 2021 adjunto como documento 3, desglosa la puntuación de los licitadores, refiriéndose en su página 10 a la puntuación del criterio objeto de recurso y otorgando 0 puntos a mi representada por no contemplar las actuaciones necesarias para la puesta en marcha del aplicativo informático, por centrarse en la fase de migración de datos. Por el contrario, en la cláusula 22.2 c) del Pliego de Cláusulas Administrativa indica que se deberá aportar un plan de migración de datos con una extensión máxima de una hoja, que es lo que mi representada ha presentado, debiendo valorarse con 12 puntos, pues la valoración debería centrarse en el plazo de implantación, tabla que recoge la puntuación proporcional a cada mes de reducción de la puesta en marcha, criterio evaluable automáticamente.*

*Por lo anterior, de conformidad con los preceptos de aplicación y de conformidad con las citadas resoluciones, la documentación presentada por la mercantil Teodoro Zurita S.L. debiera haber sido considerada como válida para la valoración del criterio 22.2. c) del pliego de cláusulas administrativas y ser valorado con 12 puntos.*

*Lo contrario supone una vulneración de los principios de igualdad y transparencia, y de la garantía de libre concurrencia de las empresas (artículo 132 LCSP), así como una interpretación de una cláusula del pliego en contra del licitador que, de buena fe, ha participado en la licitación”.*

Por su parte el órgano de contratación defiende su actuación en la correcta interpretación del último párrafo del criterio de adjudicación que nos ocupa, esto es: *“Deberá aportar un plan de migración de datos (...) donde se especificará la metodología a utilizar, así como el plazo para la realización de los trabajos”.*

Mantiene el Ayuntamiento de Mejorada del Campo que: *“Por lo anteriormente transcrito, (sic por) el recurrente, no puedo alegar que el cronograma exigido por el órgano de contratación, se limita a la migración de datos, ya que el principal objetivo con la reducción de plazos, referido éste a la “migración a la nueva aplicación, así como la implantación de la misma”, es obtener una mejora en la puesta en marcha del aplicativo informático debido a las implicaciones que presuponen la ejecución del*

*contrato a los intereses municipales, resulta razonable que el Ayuntamiento quiera que la situación de interinidad, debido a la adjudicación de este contrato, dure lo menos posible, con lo cual, todas las ofertas, deberán poner los recursos necesarios para llegar a ese fin.*

*De las cinco ofertas presentadas en el proceso de licitación, tres de ellas han incluido en su cronograma todas las fases necesarias para la puesta en marcha del aplicativo, existiendo dos licitadores, a los cuales se les otorgó cero puntos, al comprobar que los trabajos recogidos en el mismo están destinados, única y exclusivamente, a la migración de datos, no contemplando en ningún caso, las tareas necesarias para la puesta en marcha de la aplicación, sumando en el caso del recurrente, la falta de trabajos exigidos por el pliego”.*

Como es sabido, los pliegos conforman la Ley del contrato y vinculan a los licitadores que concurren a la licitación aceptando su contenido y también a los órganos de contratación y vinculan en sus propios términos, (Vid por todas STS de 29 de septiembre de 2009 o Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, 128/2011, de 14 de febrero (JUR 2011/170863), de manera que los licitadores han de estar y pasar por los mismos en todo su contenido. En este sentido, recogiendo lo dispuesto en el artículo 139.1 de la LCSP, la presentación de proposiciones supone, por parte del empresario, la aceptación incondicional del clausulado de los pliegos sin salvedad o reserva alguna.

Por tanto, 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 y no cabe relativizarlas, ni obviarlas durante el proceso de licitación.

El mencionado art. 22.2C) del PACP establece claramente que se aportará un plan de migración de datos y se especificará la metodología a utilizar así como el plazo para la realización de los trabajos.

El órgano de contratación considera que el plan aportado contiene los plazos de implantación, pero en cuanto a la metodología, que el órgano de contratación denomina tareas a realizar, esta no está completa, faltando referencia a múltiples tareas que forman parte del objeto del contrato y en consecuencia también los plazos de migración de estas tareas no mencionadas.

Como ya establecimos en la Resolución 332/2018, de 17 de octubre: *“En la valoración de los criterios de valoración automática no cabe discrecionalidad alguna por parte de la Administración. Una vez abiertos los sobres que contienen los criterios de valoración automáticos, no puede el órgano de contratación valorar técnicamente la adecuación o coherencia de las ofertas, salvo que dicha valoración se refiera a criterios también objetivos y que consten claramente en el pliego”*.

En este caso consta en el pliego la elaboración de un plan de migración de datos y la metodología para llevarla a efecto.

El recurrente presenta la siguiente memoria:

***“1. Reunión inicial con el Ayuntamiento de Mejorada del Campo***

***2. Grabación de padrones año 2021:*** *Apoyándonos en la herramienta propia de migración Tz-Archive, que nos permite la grabación de datos masiva creando padrones de documentos al gestionar una nueva recaudación de tributos, nuestro departamento informativo parametrizará primero las ordenanzas fiscales del Ayuntamiento y seguidamente realizará la migración de padrones, bonificaciones, exenciones y domiciliaciones.*

***3. Grabación de expediente de ejecutiva:*** *Se realiza el volcado masivo de las actuaciones de ejecutiva y actuaciones individuales que requieren una atención especial, y se migrarán bases de datos completas, eliminando la posibilidad de pérdida de información.*

***4. Emisión de informe inicial del Servicio de Colaboración”***

Según el órgano de contratación: *“Es el propio licitador, en su propuesta, quien de forma inequívoca, deja fuera actuaciones fundamentales del servicio, como la grabación de multas, liquidaciones, tasas, precios públicos, expedientes de fraccionamientos y aplazamientos, formación del personal, grabación de los usuarios acogidos al sistema especial de pago y autoliquidaciones”.*

Este Tribunal considera que si bien el criterio estudiado no debería haberse considerado como evaluable de forma automática sino más bien como sujeto a juicio de valor, el haber incluido en el PCAP la mención al plan de migración de datos le faculta para comprobar que en dicha memoria no aparecen la totalidad de los datos a migrar y que en consecuencia no puede presumirse veraz más que en lo concerniente a la migración de expedientes en ejecutiva y de padrones de impuesto, no alcanzando a la totalidad de los datos que conforman el objeto del contrato, por lo que la puntuación debe ser cero al no reducir la totalidad de las migraciones necesarias en plazo inferior a seis meses.

Por todo ello consideramos que la actuación de la mesa ha sido correcta y en consecuencia se desestima el recurso en base a este motivo

No obstante lo dicho se recomienda al órgano de contratación que cuando decida establecer un criterio de adjudicación valorable de forma automática no recurra a la solicitud de documentaciones complementarias que hayan de ser estudiadas y analizadas, pues en ese caso puede estar convirtiendo el criterio de valoración por aplicación de fórmulas en uno que requiere juicio de valor para su calificación.

En cuanto al segundo motivo de recurso, fundado en la documentación requerida a fin de desempatar las ofertas de las dos primeras clasificadas, el recurrente ha perdido la legitimidad para impugnar este acto, toda vez que de su resultado no se generará ningún perjuicio ni beneficio a su posición en la licitación ni a su oferta.

**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 la representación legal de Teodoro Zurita S.L. contra el acuerdo de la mesa de contratación de fecha 11 de mayo de 2021 por el que se valoran las ofertas presentadas a la licitación del contrato de servicios “Colaboración en la gestión tributaria en vía voluntaria y ejecutiva del Ayuntamiento de Mejorada del Campo” número de expediente 3521/2020.

**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.-** 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.