

Acuerdo Resolución 45/2020

Órgano de Contratación: COMUNIDAD VALENCIANA-AYUNTAMIENTO DE L'ALCUDIA

Nº Recurso asignado por TACRC: 45/2020

Recurrente: COORDINADORA DE GESTIÓN DE INGRESOS, S.A.

Representante: COORDINADORA DE GESTIÓN DE INGRESOS, S.A.D. Ramón Solé Vilanova

Identificación expediente contratación: Servicio de colaboración en la gestión tributaria, censal, inspectora y recaudadora.

Expediente: D.2.1.2_4_2018

El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en su reunión del día 05/03/2020 y en relación con el expediente de recurso arriba citado, ha dictado la siguiente resolución que se adjunta y se remite para su cumplimiento.

La resolución adjunta es definitiva en la vía administrativa y contra las mismas cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, 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 10.1, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Rogamos acusen recibo de este comunicado.

Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales

Secretaría

Avda General Perón nº 38 - 8ª Planta 28071 Madrid

Teléfonos: 91 349 13 19

Acuse recibo de la recepción a esta dirección:

tribunal_recursos.contratos@hacienda.gob.es





Recurso nº 45/2020 C. Valenciana 16/2020

Resolución nº 319/2020

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 5 de marzo de 2020.

VISTO el recurso interpuesto por D. Ramón Solé Vilanova en representación de la empresa COORDINADORA DE GESTIÓN DE INGRESOS, S.A. contra la adjudicación del contrato de "*Servicios de colaboración en la gestión tributaria, censal, de inspección y de recaudación de los tributos y otros ingresos de naturaleza pública del Ayuntamiento de L'Alcudia*", con expediente D.2.1.2_4_2018, convocado por el Ayuntamiento de Alcudia, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. En fecha 26 de febrero de 2019 el Pleno del Ayuntamiento de Alcudia aprueba el Expediente de contratación mediante procedimiento abierto y tramitación ordinaria aceptando el informe de necesidad de 17 de septiembre de 2018. En ese mismo acto se aprueban los pliegos que deben regir la contratación, previos los dictámenes correspondientes.

Segundo. En fecha 4 de marzo de 2019 se publica en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación. Contra dicho anuncio y sus pliegos se interpone Recurso especial ante este Tribunal que se tramita con el número 359/2019 y que resulta inadmitido en la Resolución de este Tribunal 523/2019 de 16 de mayo de 2019.

En fecha 25 de marzo de 2019 se interpone recurso contra estos pliegos que se tramitó bajo el número 339/2019 y se resolvió en la Resolución 735/2019 de 4 de julio de 2019 por la que se estimó parcialmente el recurso, anulándose ciertas cláusulas del pliego, en concreto la relativa a los certificados de calidad y el contenido de éstos para ser valorados.





Tercero. En fecha 10 de septiembre de 2019 por resolución de la alcaldía y en ejecución de anterior resolución de este Tribunal se anulan los pliegos, se retrotrae el expediente al momento previo a su aprobación y se procede a redactar nuevos pliegos.

Cuarto. En fecha 24 de septiembre de 2019 el Pleno del Ayuntamiento acuerda la aprobación del expediente de Contratación, así como los pliegos con la nueva redacción.

Quinto. En fecha 30 de septiembre de 2019 se publica en la plataforma de contratación del sector público anuncio de la licitación que nos ocupa.

Sexto. En fecha 4 de noviembre de 2019 se certifica por el Ayuntamiento las empresas que han sido admitidas a licitación:

ASESORES LOCALES CONSULTORIA, S.A.

GESTION TRIBUTARIA TERRITORIAL, S.A.

COORDINADORA DE GESTIÓN DE INGRESOS, S.A.

MARTÍNEZ CENTRO DE GESTIÓN, S.L.

SERVICIOS DE COLABORACIÓN INTEGRAL, S.L.

RECAM RECAUDACIÓN RECURSOS CAMERALES, S.A.

Séptimo. En fecha 6 de noviembre de 2019 se reúne la mesa de contratación para la apertura del sobre A relativo a la documentación administrativa, resultando todas las empresas admitidas a licitación y quedando convocadas para la siguiente actuación.

Octavo. En fecha 12 de noviembre de 2019 se reúne la mesa de contratación para la apertura del sobre B "*modelo de proposición económica y otros criterios cuantificables automáticamente*" remitiéndose dicha documentación a los equipos técnicos para su valoración.

Noveno. En fecha 25 de noviembre de 2019 se reúne la mesa de contratación para hacer suyo el informe de la Intervención de la misma fecha en la que se puntúan las ofertas tanto





económicas como las sometidas a criterios derivados de fórmulas arrojando la siguiente puntuación:

SERVICIOS DE COLABORACIÓN INTEGRAL, S.L.U. 100 puntos

COORDINADORA DE GESTIÓN DE INGRESOS, S.A. 95 puntos

GESTIÓN TRIBUTARÍA TERRITORIAL, S.A. 95 puntos

MARTÍNEZ CENTRO DE GESTIÓN, S.L. 85 puntos

ASESORES LOCALES CONSULTORÍA, S.A. 70 puntos

RECAUDACIÓN DE RECURSOS CAMERALES, S.A. 60 puntos

En dicho acto, propone al órgano de contratación la adjudicación del contrato a favor del licitador que obtuvo mejor puntuación requiriéndole además para presentar la garantía.

Décimo. En fecha 5 de diciembre de 2019 se reúne la mesa para valorar la documentación que fue presentada por el licitador situado en mejor posición, aceptando por unanimidad la misma.

Undécimo. En fecha 17 de diciembre de 2019 el pleno del ayuntamiento acuerda la adjudicación del contrato a la empresa SERVICIOS DE COLABORACIÓN INTEGRAL S.L.U., acordando la notificación del acuerdo al resto de empresas licitadoras y publicándose en el perfil del contratante.

Duodécimo. En fecha 13 de enero de 2020 se interpone recurso ante este Tribunal contra dicha adjudicación.

Decimotercero. En fecha 28 de enero de 2020, la Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, acordó el mantenimiento de la medida provisional de suspensión del procedimiento de contratación, producida automáticamente por recurrirse el acuerdo de adjudicación conforme al artículo 53 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP).





Decimocuarto. El 5 de febrero de 2020, por la Secretaría del Tribunal se dio traslado del recurso a los restantes licitadores para que pudieran formular alegaciones, de acuerdo con lo establecido en el artículo 56.3 de la LCSP. Han presentado alegaciones las empresas SERVICIOS DE COLABORACIÓN INTEGRAL, S.L. y MARTÍNEZ CENTRO DE GESTIÓN, S.L.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la LCSP y en el Convenio suscrito al efecto entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Valenciana el 22 de marzo de 2013, publicado en el BOE el 17 de abril de 2013, prorrogado por acuerdo de 25 de febrero de 2016 publicado en el BOE en fecha 21 de marzo de 2016.

Segundo. El recurso se interpone contra un acto susceptible de impugnación por dicho cauce, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44.1.a LCSP:

“a) Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a cien mil euros”.

El acto recurrido es la adjudicación, recurrible conforme el artículo 44.2.c).

Tercero. En cuanto a la legitimación, se está recurriendo el acto de adjudicación por un licitador cuya oferta quedó posicionada en segundo lugar en empate con otra licitadora, por lo que en aplicación de doctrina reiterada de este Tribunal se le debe reconocer legitimación toda vez que sus derechos e interese legítimos podrán verse afectados en caso de una eventual estimación del recurso.

Cuarto. El recurso se ha interpuesto en el plazo de 15 días previsto en el artículo 50 LCSP.

Quinto. En cuanto al fondo del asunto, se recurre por dos motivos relativos ambos a la puntuación obtenida por el Criterio de la Cláusula 14.2.b, al estimar en primer lugar el recurrente que se puntuó de manera indebida al adjudicatario y en segundo lugar como también se puntuó de manera indebida su propia oferta.





Comenzando por el primero de los motivos expuestos, la cláusula que regula en el pliego la puntuación controvertida es la siguiente:

“Cláusula 14

(...)

2.- CRITERIOS CUALITATIVOS BASADOS EN LA CALIDAD-PRECIO DE LA PRESTACIÓN.

Representan el 51% de la puntuación (un máximo de 51 puntos sobre 100).

a) *Criterios basados en el fomento de la integración social. Por la subcontratación de empresas de inserción sociolaboral o centros especiales de empleo en las funciones relativas al reparto de avisos, correspondencia y similares relacionadas con el objeto del contrato, 10 puntos. A tal efecto se deberá cumplimentar el compromiso de subcontratación contenido en el anexo donde consta el modelo de oferta económica.*

b) Criterios basados en la experiencia. Por la adjudicación y ejecución de contratos de servicios de colaboración en la gestión integral y recaudación de tributos e ingresos de derecho público referidos a los cuatro últimos años, en municipios de más de 11.000 habitantes, 5 puntos por municipio hasta un máximo de 30 puntos. A tal efecto se deberá adjuntar certificados de buena ejecución expedidos en los municipios donde se haya prestado el servicio.

c) *Criterios basados en la publicidad y promoción del Plan Personalizado de Pagos al inicio de la prestación del contrato, consistente en la notificación personalizada y certificada a cada contribuyente, con indicación de sus recibos e importe correspondiente, de la posibilidad de acogerse al Plan Personalizado de Pagos vigente en el Ayuntamiento de L'Alcúdia, 11 puntos. A tal efecto se deberá suscribir el compromiso por medio de contrato”.*

A juicio del recurrente se le están puntuando al adjudicatario certificados otorgados por Ayuntamientos que no cumplen requisitos exigidos en el pliego ya que estima que no se refieren a gestión, recaudación ni inspección. Comenzaremos señalando que la dicción literal del pliego, es la que debe prevalecer; en efecto, reiterada y sobradamente conocida





la doctrina que sostiene que *“los pliegos que elabora la Administración y acepta expresamente el licitador al hacer su proposición constituyen la ley del contrato y vinculan, según constante jurisprudencia del Tribunal Supremo español, tanto a la Administración contratante como a los participantes en la licitación”* (por todas, Resoluciones 241/2012, de 31 de octubre, 19/2014, de 17 de enero, 83/2014, de 5 de febrero, entre otras muchas).

También ha afirmado reiteradamente este Tribunal (Resoluciones 47/2012, de 3 de febrero, 240/2012, de 31 de octubre, 127/2013, de 27 de marzo, 436/2014, de 30 de mayo, o 510/2014, de 4 de julio) que *“el pliego de cláusulas administrativas particulares es la ley que rige la contratación entre las partes y al pliego hay que estar, respetar y cumplir, sin que por ello se contravenga el principio de concurrencia ni el de igualdad”, pues “de acuerdo con una inveterada jurisprudencia, los pliegos constituyen la ley del contrato como expresión de los principios generales que rigen las relaciones nacidas de la convención de voluntades, tales como el sintetizado en el brocardo ‘pacta sunt servanda’ con los corolarios del imperio de la buena fe y del non licet contra los actos propios y, en segundo lugar, que en su interpretación es posible la aplicación supletoria de las normas del Código Civil, cuyo artículo 1.281 establece que si los términos del contrato son claros y no dejan lugar a dudas sobre la intención de los contratantes, habrá que estarse al sentido literal de sus cláusulas (sentencias del Tribunal Supremo de 19 de marzo de 2001, de 8 de junio de 1984 o sentencia de 13 de mayo de 1982). Jurisprudencia más reciente como la que se deriva de la sentencia de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo de 8 de julio de 2009 se refiere a la interpretación literal o teleológica (si las palabras parecieran contrarias a la intención evidente de los contratantes, prevalecerá ésta sobre aquélla, artículo 1.281 del Código Civil) y también a la propia interpretación lógica de las cláusulas del contrato”*.

Pues bien, esta *lex contractus* a todos los efectos, no señala la inspección como uno de las actividades que se tuvieron que prestar por los licitadores a los ayuntamientos cuyos certificados se presenten. En efecto, se nos habla de la gestión integral y recaudación, pero no así de los procedimientos de inspección. Sin ahondar en exceso en este asunto, ya que no es objeto del presente recurso, sí podemos someramente recordar la clasificación que realiza de los procedimientos tributarios la Ley General Tributaria, que señala en su artículo 83:





“3. La aplicación de los tributos se desarrollará a través de los procedimientos administrativos de gestión, inspección, recaudación y los demás previstos en este título”.

Los demás que recoge en el título se refieren a los procedimientos de asistencia mutua y procedimiento sancionador.

Por lo tanto, si en el pliego se está solicitando experiencia en relación a procedimientos de gestión tributaria y de recaudación tributaria no se puede exigir que los certificados incluyan buena ejecución en procedimientos de inspección, sencillamente porque los mismos no vienen señalados en el pliego, ni en principio se refieren a los servicios que se pretenden contratar.

En cuanto a la afirmación recogida en el recurso de que algunos de los certificados presentados se refieren a la gestión tributaria pero no a la gestión integral debe decaer por sí mismo. En efecto, puede comprobarse como en el expediente administrativo como documento número 38 oferta del adjudicatario en los certificados aportados por el Ayuntamiento de Ciudad Real se hace mención de la gestión tributaria, por lo que el certificado cumple con los requisitos señalados en el pliego para ser puntuado. A idéntica conclusión llegamos si se analizan los certificados controvertidos de los Ayuntamientos de Liria y Castellón, por lo que debe rechazarse este motivo de impugnación.

Sexto. En segundo lugar, impugna el recurrente su propia puntuación, considerando que uno de los certificados que presentó y no fueron puntuados lo debió ser. Así impugna el informe de valoración que señaló:

“Informe de fecha 25 de noviembre de 2019

(...)

3.- COORDINADORA DE GESTIÓN DE INGRESOS, S.A.

Aporta certificados de:

Ayuntamiento de Riba-roja de Túria (Valencia)





Ayuntamiento de Agüimes (Las Palmas de Gran Canaria)

Ayuntamiento de Burjassot (Valencia)

Ayuntamiento de La Oliva (Las Palmas de Gran Canaria)

Ayuntamiento de Granadilla de Abona (Santa Cruz de Tenerife)

Todos ellos considerados correctos en cuanto al Pliego y por tanto se le adjudican 25 puntos sobre los 30 máximos posibles la empresa Coordinadora de Gestión de Ingresos S.A.

No se computa el certificado del Ayuntamiento de Aldaia (Valencia) porque no lleva la gestión integral de los ingresos municipales.

El certificado señala de manera clara que el servicio se refirió a Colaboración en la Recaudación, Inspección y Tramitación de Sanciones, sin mencionar la gestión tributaria y ya ha quedado analizado más arriba como se trata de procedimientos tributarios plenamente diferenciados. El hecho de que el pliego señale algún tipo de colaboración en otros procedimientos no puede obstar la conclusión del informe, en primer lugar, porque el pliego que rige esta licitación es claro al exigir un certificado de buena ejecución y no el pliego para acreditar el cumplimiento de este requisito. Y, en segundo lugar, porque ni siquiera las actuaciones que se recogen en el recurso y se pretenden referir a la gestión tributaria (como las que se citan a título de ejemplo en el recurso diseño de métodos. Proyectos de ordenanzas, asesoría jurídica, guía del contribuyente...) podrían incardinarse en el concepto más amplio de “gestión integral tributaria” que exigiría sin duda más actuaciones de este ámbito.

Destacar a mayor abundamiento que el rechazo de ambos motivos impugnatorios es trasunto claro de la doctrina reiterada de este Tribunal de impedir una revisión de la valoración realizada por el órgano de contratación en aplicación no ya tanto de su discrecionalidad técnica al no tratarse de juicios de valor, pero sí de sus propias funciones, por todas, Resolución nº 1441/2019 de 11 de diciembre de 2019:





“Centrando los términos del debate, hemos de reflexionar acerca de la doctrina de este Tribunal que resulta aquí aplicable. En efecto, las alegadas resoluciones sobre la discrecionalidad técnica no parecen completamente aplicables al caso, ya que en este no estamos ante un margen de discrecionalidad técnica que sí se podría predicar por ejemplo del sobre número 2 (criterios sometidos a juicio de valor) sino que, estamos ante unos criterios que deben ser valorados de manera automática, sin que en principio quede margen a la administración valorante.

Así, recordando la doctrina sobre discrecionalidad técnica es indiscutible que ésta debe referirse a criterios sujetos a juicio de valor, en efecto, citamos a continuación la Resolución nº 203/2017, de 17 de febrero de 2017

Así, este Tribunal, en Resolución 176/2011, de 29 de junio ya puso de manifiesto que «los criterios evaluables en función de juicios de valor tienen la peculiaridad que se refieren en todo caso a cuestiones que por sus características no pueden ser evaluadas aplicando procesos que den resultados precisos predeterminables. Por el contrario, aun cuando se valoren en términos absolutamente objetivos no es posible prever de antemano con certeza cuál será el resultado de la valoración. Básicamente, los elementos de juicio a considerar para establecer la puntuación que procede asignar por tales criterios a cada proposición descansan sobre cuestiones de carácter técnico. Este Tribunal viene considerando de plena aplicación a tales casos la doctrina reiteradamente sostenida por nuestro Tribunal Supremo con 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 pueda 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 de procedimiento, a que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios o que finalmente no se haya incurrido en error material al efectuarla. Fuera de estos aspectos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración».

Octavo. En definitiva, el control de la valoración técnica efectuada por el órgano de contratación debe limitarse a la inobservancia de los elementos reglados y al eventual error





ostensible o manifiesto en la valoración. Así, teniendo un margen tan amplio de valoración, la potestad discrecional puede tornarse arbitraria y enturbiar la actuación del órgano de contratación. Por ello, como ha declarado reiteradamente el Tribunal Supremo, por ejemplo, en Sentencia de 14 de julio de 2000, la discrecionalidad técnica «deja fuera de este limitado control posible a aquellas pretensiones de los interesados que solo postulen una evaluación alternativa a la del órgano calificador, pero moviéndose también dentro de ese aceptado espacio de libre apreciación, y no estén sustentadas con un posible error manifiesto». En el presente supuesto, no se pretende por la recurrente una valoración alternativa, sino poder controlar los aspectos reglados de la discrecionalidad del órgano de contratación, elementos que han sido hurtados al no definirse claramente el elenco donde puede moverse la valoración de la memoria y plan de trabajo en el margen de 0 a 24 puntos.

En términos análogos se pronuncia la Resolución nº 1113/2018 de 30 de noviembre de 2018.

La esencia de los criterios dependientes de un juicio de valor estriba precisamente en la existencia de una actividad subjetiva de quien realiza el análisis, actividad que no puede ser arbitraria, pero que tampoco puede ser matemática. La Jurisprudencia (por ejemplo STS de 27 de junio de 2.012) y nuestra propia doctrina (Resoluciones 408/2015, 257/2015 y otras muchas) reconocen la discrecionalidad técnica de los órganos de la Administración como instrumento técnico de integración de los elementos subjetivos de los criterios de adjudicación de las proposiciones de los licitadores que solo se puede desvirtuar por desviación de poder, arbitrariedad, ausencia de toda justificación o patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega o vulneración del procedimiento. La admisión de los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor lleva a reconocer conceptos cuya integración pueda hacerse por el órgano de contratación mediante una apreciación o valoración subjetiva de ahí que los conceptos empleados para su definición admitan un margen de valoración, sin que esta circunstancia pueda sobrepasar los límites advertidos de la discrecionalidad técnica.

Así, estamos ante criterios cuya puntuación en principio ha de realizarse de manera automática, en palabras del pliego empleando fórmulas matemáticas. No existe aquí por lo





tanto un margen a la apreciación del órgano de contratación, no existe por lo tanto potestad discrecional alguna que controlar ya que estos criterios se aplican una vez más de manera automática. No podemos por lo tanto comenzar este análisis aceptando el planteamiento que realizan el recurrente, en el que parece haber una valoración o apreciación del órgano de contratación, valoración que parece incluso asumir el órgano de contratación cuando cita la doctrina relativa a la discrecionalidad técnica. Así en este caso, la redacción del pliego es clara al incluir estos 16 puntos en los criterios automáticos, lo que solo puede traducirse en la puntuación de una manera: si existe la actividad adicional debe puntuarse, si no existe no puede puntuarse, recordando aquí la redacción en el PCAP:

Intervenciones adicionales. Según establece la Cláusula 11.3. del PPT: Hasta un máximo de 16 puntos

Y en el PPT:

e. Intervenciones adicionales, que no estando inicialmente previstas en el objeto del contrato se consideren necesarias para el desarrollo del programa de intervención. Un punto por intervención hasta un máximo de 16 puntos.

Sexto. Así las cosas, para poder controlar la legalidad de la actuación del órgano de contratación, asumiendo la doctrina antes expuesta, hemos de revisar si existe algún error material, aritmético o de hecho en la puntuación de este segundo sobre, puesto que solo así se respetan los pliegos que rigen la contratación, y solo así se podrá realizar por este Tribunal una actuación revisora, sin suplir la actividad técnica con criterios jurídicos”.

En términos análogos, ningún error de hecho o aritmético existe aquí, por lo que deben decaer ambos motivos de impugnación y proceder a desestimar el recurso.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada en el día de la fecha, ACUERDA:





Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. Ramón Solé Vilanova en representación de la empresa COORDINADORA DE GESTIÓN DE INGRESOS, S.A. contra la adjudicación del contrato de “*Servicios de colaboración en la gestión tributaria, censal, de inspección y de recaudación de los tributos y otros ingresos de naturaleza pública del Ayuntamiento de L’Alcudia*”, con expediente D.2.1.2_4_2018, convocado por el Ayuntamiento de Alcudia.

Segundo. Mantener la suspensión del procedimiento hasta que se resuelva el último de los recursos vinculados interpuestos en el seno del mismo procedimiento de contratación.

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 58 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1.k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

