

Recurso 199/2021
Resolución 471/2021

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Sevilla, 18 de noviembre de 2021

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **GESTIÓN DE TRIBUTOS Y RECAUDACIÓN TRIBUTARIA, S.L.** contra los pliegos que rigen el contrato denominado “Servicio de atención telemática para el servicio provincial de gestión y recaudación de la Diputación Provincial de Jaén”, promovido por la citada Diputación Provincial (Expte. CO-2019/150), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 17 de abril de 2021, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público anuncio de licitación, por procedimiento abierto, del contrato indicado en el encabezamiento. El 19 de abril de 2021, los pliegos fueron puestos a disposición de los licitadores en el citado perfil y el 20 de abril se publicó el anuncio de licitación en el Diario Oficial de la Unión Europea. El valor estimado del contrato asciende a 1.889.790 euros.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) y demás normas reglamentarias de aplicación, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada disposición legal.

SEGUNDO. El 7 de mayo de 2021, la entidad GESTIÓN DE TRIBUTOS Y RECAUDACIÓN TRIBUTARIA, S.L. (GETYR, en adelante) presentó en el registro electrónico de este Tribunal recurso especial en materia de contratación contra los pliegos que rigen la contratación referenciada.

Mediante oficio de la Secretaría de este Tribunal se dio traslado del recurso al órgano de contratación, requiriéndole la documentación necesaria para su tramitación y resolución, posteriormente recibida en este Tribunal.

El 27 de mayo de 2021, este Tribunal adoptó la medida cautelar de suspensión instada por la recurrente.

Habiéndose conferido trámite de alegaciones a los interesados por plazo de cinco días hábiles con traslado del escrito de recurso, no se han formulado en el plazo conferido.

FUNDAMENTOS DE DERECHO



PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

En el supuesto examinado, el acto impugnado ha sido adoptado en el procedimiento de adjudicación de una entidad local andaluza, habiendo esta remitido al Tribunal la documentación necesaria para su resolución sin manifestar que disponga de órgano propio a tales efectos. Por tanto, resulta competente este Tribunal para la resolución del recurso especial interpuesto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.3 del citado Decreto autonómico.

SEGUNDO. Legitimación

Ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP. A tal efecto, aun cuando no consta que haya presentado oferta en la licitación, los motivos en que fundamenta su impugnación ponen de manifiesto que el contenido de los pliegos le origina un perjuicio y merma su posibilidad de acceso en condiciones de igualdad efectiva con el resto de potenciales licitadores; lo cual pretende remediar con el dictado de una resolución estimatoria de sus pretensiones.

TERCERO. Acto recurrible.

El recurso se interpone contra los pliegos que rigen un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros y es convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública; por tanto, debe admitirse el recurso al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 b) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

El recurso se ha interpuesto en plazo de conformidad con lo estipulado en el artículo 50.1 b) de la LCSP, toda vez que los pliegos fueron puestos a disposición de los interesados en el perfil de contratante el 19 de abril de 2021, habiéndose presentado el recurso especial en el registro electrónico de este Tribunal el 7 de mayo; y por tanto, dentro del plazo legal de 15 días a que se refiere el precepto antes citado.

QUINTO. Fondo del asunto: sobre el alegato de que la solvencia técnica exigida es restrictiva y discriminatoria.

GETYR solicita la anulación de los pliegos recurridos y funda su impugnación en una serie de motivos que se analizarán en este fundamento de derecho y en el siguiente.

En un primer alegato, la recurrente impugna el apartado 11 del Anexo I del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) en cuanto al requisito mínimo establecido para la acreditación de la solvencia técnica o profesional, cuyo tenor literal es el siguiente: *“(...) presentación de una relación de los principales servicios realizados en los tres últimos años, de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato, en el sector público o privado que incluya importe, fechas, cuyo importe de adjudicación sea igual o superior a 377.958,00 euros IVA excluido.*



Para determinar que un servicio es de igual o similar naturaleza al que constituye el objeto de contrato, se atenderá a los cuatro primeros dígitos de la CPV: 79512000-6”.

La recurrente esgrime que, teniendo en cuenta el objeto del contrato descrito en los pliegos, el código CPV de la licitación (centro de llamadas) es insuficiente e inadecuado, toda vez que un contrato de tal complejidad no puede definirse con un solo CPV al requerir la prestación de muchas actividades complementarias al servicio telefónico. De este modo, GETYR señala que si se hubieran añadido otros CPV quedaría descrito con mayor claridad el objeto de contrato y se abriría la licitación a más empresas.

Considera, pues, vulnerados los principios de igualdad y libre concurrencia, concluyendo que “(...) *dado que en la cláusula 11 del Anexo 1 del PCAP se especifica como CPV principal 79512000-6 (Centro de llamadas), es un CPV muy específico y muy restrictivo, y deberían admitirse otros CPVs, al tratarse de un contrato con diferentes objetos; y es por ello que en aras a la libre concurrencia debería permitirse la acreditación de la solvencia técnica mediante certificados de servicios con CPV similares como el 751 "servicio de apoyo a los poderes públicos".*

El objeto de la licitación no es únicamente un call center, sino que tal y como hemos mencionado en el motivo anterior, implica la realización de distintos trámites y servicios, así como trabajos informáticos de mejora de bases de datos”.

Frente al motivo expuesto se alza el órgano de contratación en su informe al recurso esgrimiendo que “*el licitador, para poder concurrir a la presente licitación, podrá hacerlo siempre y cuando aporte y acredite su solvencia con lo que exige el Pliego, esto es, una relación de servicios prestados de igual o similar al objeto del contrato, independientemente del CPV que se determine.*

Para que el licitador conozca si la relación de servicios que debe aportar para acreditar la solvencia técnica y profesional, es igual o similar al del objeto del contrato, debe acudir a la descripción del objeto del contrato que dispone la cláusula 1 del PPT “objeto del contrato”, la cual hace una descripción exhaustiva de los servicios a prestar.

El CPV es una regla supletoria y no se debe aplicar automáticamente si los criterios de solvencia se recogen de forma expresa en el Pliego, como es este caso”.

Expuestas las alegaciones de las partes, procede su examen.

Respecto al CPV, se ha de indicar que actualmente se regula en el Reglamento (CE) 2195/2002, de 5 de noviembre de 2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se aprueba el Vocabulario Común de los contratos públicos (CPV) -modificado por el Reglamento (CE) 213/2008 de la Comisión, de 28 de noviembre de 2007- y en las Directivas 2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/UE, de 26 de febrero de 2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre los contratos públicos.

En este sentido, a través del CPV se establece un sistema de clasificación único aplicable a la contratación pública, con el fin de normalizar las referencias utilizadas por los órganos de contratación para describir el objeto de sus contratos, de ahí la relevancia de su adecuada utilización por los poderes adjudicadores, dada su incidencia en los principios de concurrencia, transparencia y acceso de los operadores económicos a los contratos públicos.



Asimismo, ha de tenerse en cuenta con carácter orientativo el manual explicativo de la nomenclatura CPV, a pesar de no poseer valor oficial ni jurídico, que en su apartado 6.2 dispone en lo que aquí interesa que *«Las entidades adjudicadoras deben buscar el código que responda a sus necesidades con la mayor precisión posible. Se puede, desde luego, utilizar más de un código en los formularios normalizados destinados a la publicación de los anuncios de contratos públicos. Esto será necesario, por ejemplo, si no hay ningún código específico que resulte adecuado. En tales casos, sin embargo, el primero de los códigos utilizados deberá considerarse el título y será, por tanto, algo más general (con más ceros al final) que los otros códigos.»*

Es importante, pues, tener presente la posibilidad de seleccionar más de un código del vocabulario principal, pero también la conveniencia de que los códigos seleccionados no sean más de veinte».

En definitiva, el uso inadecuado y, en ciertos casos insuficiente, de los códigos CPV enerva principios esenciales a los que ha de sujetarse la contratación pública establecidos en el artículo 1 de la LCSP.

En el supuesto aquí examinado, el objeto del contrato se define en el apartado 1 del Anexo I del PCAP como *«prestación del servicio de centro de atención telemática de llamadas de los Contribuyentes del Servicio Provincial de Gestión y Recaudación de la Diputación Provincial de Jaén, conforme al pliego de prescripciones técnicas.*

-Código/s CPV: 79512000-6 (Centro de llamadas)», previendo el apartado 1 del pliego de prescripciones técnicas (PPT) las concretas actuaciones que comprende el servicio licitado en los términos siguientes:

«1.1 Se enuncian como comprendidos en el objeto del contrato los trabajos y actuaciones a realizar desde el centro de atención telemática del contratista, para atender los siguientes trámites y consultas:

a) Información telemática sobre datos generales del organismo (horarios de atención, plazos de pago en periodo voluntario, formas de pago, resolución de dudas sobre ordenanzas fiscales vigentes).

b) Gestión integral del contribuyente mediante:

- La actualización y corrección de sus datos fiscales.*
- Información de su situación tributaria.*
- Información sobre posibilidades de domiciliación de tributos y otros beneficios establecidos en las ordenanzas fiscales.*
- Asistencia en el conocimiento y uso de la Oficina Virtual Tributaria del Servicio Provincial de Gestión y Recaudación Tributaria.*

c) Realización de trámites (por medios telemáticos, con identificación según los protocolos marcados por el Servicio Provincial de Gestión y Recaudación Tributaria. tales como:

. Domiciliación de tributos.

- Cambio de datos fiscales.*
- Remisión de recibos y/o liquidaciones tributarias.*
- Realización de pago telemático.*
- Justificantes de pagos de recibos.*
- Consultas de recibos y unidades fiscales.*

d) Tramitación telemática de expedientes (con identificación según los protocolos marcados por el Servicio Provincial de Gestión y Recaudación Tributaria en los procedimientos siguientes:

- Fraccionamientos y aplazamientos.*



- Beneficios fiscales.
- Devolución de ingresos indebidos.
- Recursos Administrativos.
- Inspección tributaria. (Información general y cita previa)
- Expedientes ejecutivos.
- Expedientes sancionadores de tráfico.

e) Asistencia al contribuyente en la realización de aquellas autoliquidaciones tributarias que establezca el Organismo (Tasas, Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, y otras que establezcan o puedan establecer las ordenanzas municipales).

f) Derivación de llamadas al segundo nivel de atención del Organismo en caso de versar sobre temas muy especializados que, por su nivel de complejidad, no puedan ser resueltos por la primera línea de atención.

g) Quejas y sugerencias.

Todos estos servicios se prestan vía telefónica mediante llamadas entrantes y/o salientes, emails y SMS.

1.2. También se establecen, dentro del objeto del contrato, una serie de trabajos auxiliares a realizar por el contratista, de mejora de la base de datos del Sistema de Información Tributaria del Servicio Provincial de Gestión y Recaudación Tributaria, tales como:

- a) Tratamiento y actualización de domicilios fiscales, con las pautas que a tal efecto establezca el Servicio Provincial de Gestión y Recaudación Tributaria
- b) Actualización de números telefónicos de los contribuyentes.
- c) Actualización de direcciones de correo electrónico de los contribuyentes.
- d) Agrupación de aquellos contribuyentes con datos duplicados en la base de datos del Servicio Provincial de Gestión y Recaudación Tributaria.

En todo caso, las tareas enunciadas como objeto del contrato no implican, en modo alguno, ejercicio de autoridad.»

Así las cosas, este Tribunal entiende que, no siendo erróneo el código CPV establecido a la hora de definir el objeto del contrato (79512000-6 -Centro de llamadas-), el mismo resulta excesivamente genérico y no es suficientemente descriptivo de las distintas actuaciones materiales que han de acometerse en su ejecución y que hemos reproducido; siendo así que dicha insuficiencia se proyecta de modo restrictivo sobre el criterio de solvencia técnica establecido en el PCAP, toda vez que la igual o similar naturaleza de la relación de servicios realizados -para acreditar dicha solvencia- con el objeto del contrato licitado se apreciará, según el apartado 11 del Anexo I del PCAP, atendiendo a los cuatro primeros dígitos del citado CPV.

De este modo, ante la eventualidad de que no exista un único código que englobe con la precisión adecuada el conjunto de actuaciones que deben desplegarse en ejecución del contrato, el órgano de contratación debería haber contemplado la inclusión de algún otro código CPV, igualmente representativo de las distintas prestaciones que configuran el servicio licitado, lo que habría permitido un mayor margen a los licitadores para acreditar la solvencia técnica requerida y poder ser admitidos en la licitación. No corresponde a este Tribunal determinar cuál o cuáles podrían ser los citados códigos, aunque a título meramente ilustrativo podrían citarse los CPV 64226000-6 “servicios de telemática”, 75100000-7 “servicios de administración pública”, 75130000-6 “servicio de apoyo a los



poderes públicos” y 79510000-2 “servicios de contestación de llamadas telefónicas”. En sentido similar al expuesto, ya se ha pronunciado este Tribunal en la Resolución 39/2019, de 7 de febrero.

Por último, no puede acogerse el alegato del órgano de contratación de que el licitador podrá acreditar su solvencia con lo que exige el pliego, esto es, una relación de servicios prestados de igual o similar al objeto del contrato, independientemente del CPV que se determine; puesto que el tenor del PCAP es claro al señalar el apartado 11 de su Anexo I que *«Para determinar que un servicio es de igual o similar naturaleza al que constituye el objeto de contrato, se atenderá a los cuatro primeros dígitos de la CPV: 79512000-6»*, siendo tal previsión del pliego acorde con lo dispuesto en el artículo 90.1 a) de la LCSP cuando dispone, respecto a la relación de servicios realizados de igual o similar naturaleza a los que constituyen el objeto del contrato como medio de acreditación de la solvencia técnica en los contratos de servicios, que *“Para determinar que un trabajo o servicio es de igual o similar naturaleza al que constituye el objeto del contrato, el pliego de cláusulas administrativas particulares podrá acudir además de al CPV, a otros sistemas de clasificación de actividades o productos como el Código normalizado de productos y servicios de las Naciones Unidas (UNSPSC), a la Clasificación central de productos (CPC) o a la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE), que en todo caso deberá garantizar la competencia efectiva para la adjudicación del contrato. En defecto de previsión en el pliego se atenderá a los tres primeros dígitos de los respectivos códigos de la CPV(…)”*.

Así pues, el PCAP, siguiendo el mandato legal, ha acudido a los cuatro primeros dígitos del código CPV utilizado para describir el objeto del contrato y lo ha hecho con la finalidad de determinar la igual o similar naturaleza de los servicios realizados con el que constituye el objeto de la presente contratación, por lo que no asiste la razón al órgano de contratación cuando manifiesta en su informe al recurso, apartándose del tenor del propio pliego que ha aprobado, que dicha igualdad o similitud es independiente del CPV que se determine.

Debe concluirse, pues, que el código CPV establecido en el PCAP resulta insuficiente para describir las actividades objeto del contrato, restringiendo el acceso a la licitación dada su proyección sobre los requisitos mínimos de solvencia técnica establecidos. Así, con base en las consideraciones realizadas en este fundamento y en los términos que se han analizado, el motivo debe ser estimado.

SEXTO. Fondo del asunto: sobre el alegato de que los criterio de adjudicación sujetos a juicio de valor vulneran el principio de igualdad de trato y están carentes de concreción.

En un segundo alegato, GETYR impugna los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor establecidos en el apartado 19 del Anexo I del PCAP, cuyo tenor literal, en lo que aquí interesa, es el siguiente:

“(…) Los criterios establecidos pretenden dar respuesta a las necesidades del Servicio Provincial de Gestión y Recaudación de la Diputación de Jaén, cumpliendo con los requisitos específicos de ámbito tributario que el servicio requiere, para garantizar que el trabajo se ejecute de conformidad a unos estándares de calidad óptimos; para ello es necesario que el personal que ejecute el contrato cuente con el conocimiento adecuado en materia tributaria.

La valoración de las ofertas, a efectos de la adjudicación del presente contrato, se realizará de acuerdo con los siguientes criterios; sobre un total de 100 puntos, siempre que haya superado el umbral de suficiencia a que se refiere el apartado siguiente.

-Criterios valorables mediante un juicio de valor Ponderación: 40 puntos



Nº	Plan de Trabajo	Ponderación
		40 puntos
1	Metodología utilizada para la prestación del servicio y su adaptación al Sistema de Información Tributario que dispone el Servicio Provincial de Gestión y Recaudación Tributaria, otorgándose la mayor puntuación a aquella oferta que presente la solución más lógica en atención a los requerimientos del servicio.	Hasta 20 puntos
1	Organización del equipo de trabajo propuesto otorgándose la mayor puntuación a aquella oferta que presente la organización más adecuada en atención a los requerimientos del servicio	Hasta 20 puntos

Los criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor establecidos anteriormente, se valorarán en una primera fase, siendo necesario para que la proposición pueda ser valorada en la fase decisoria, una puntuación mínima de 20 puntos”.

Asimismo, la recurrente extiende su impugnación al apartado 2 del PPT, que establece lo siguiente “*Requisito de Integración con el Sistema Informático Tributario del Servicio Provincial de Gestión y Recaudación de la Diputación Provincial de Jaén.*

En el Sistema Tributario del Organismo, reside la Información de carácter tributario y recaudatorio, sobre el que los agentes del servicio tienen necesariamente que realizar las gestiones que se requieran por vía telefónica y/o telemática.

Para ello, el adjudicatario deberá asumir íntegramente, en el marco del proyecto, y de manera previa a la prestación del servicio, la integración entre el Sistema telefónico que aporte para la ejecución del proyecto, y el Sistema de Información Tributario con el que cuenta el Organismo (...).”

GETYR aduce que tales contenidos de los pliegos son discriminatorios y centra particularmente su atención en el criterio relativo a la metodología utilizada donde se valora la adaptación al sistema de información tributario ya existente, y ello al considerar que de este modo se está favoreciendo claramente a otras empresas como la anterior adjudicataria que ya dispone de esa aplicación informática.

Así, señala que “*Casualmente se otorga la puntuación máxima a quien presente la solución más lógica al requerimiento del servicio, cuando ya existe una empresa (GTT) que reúne esas condiciones, pues es la actual adjudicataria, dejando al resto de licitadores en una situación contraria al principio de igualdad de trato entre todos los licitadores*” y concluye que con ello se vulneran los artículos 132 y 40 b) de la LCSP, precepto este último que considera anulables los actos de los poderes adjudicadores que otorguen, de forma directa o indirecta, ventajas a las empresas que hayan contratado previamente con cualquier Administración.

Asimismo, la recurrente aduce otro motivo de anulación de los criterios sujetos a juicio de valor como es su indeterminación y falta de concreción mínima. En tal sentido, alega falta de precisión en los distintos aspectos a evaluar, debiendo haberse hecho, a su juicio, una valoración más detallada de cada uno de ellos para que los licitadores pudieran conocer lo que se va a requerir y evaluar en cada uno de los criterios. Concluye, pues, que la



redacción de los criterios sujetos a juicio de valor genera inseguridad jurídica y propicia la arbitrariedad en la valoración.

En su informe al recurso, el órgano de contratación se opone a los argumentos de GETYR, señalando lo siguiente:

1. En cualquier procedimiento de licitación, y sobre todo en los correspondientes a contratos de servicios, es inevitable que el anterior adjudicatario se encuentre en una posición más favorable al resto en lo que se refiere al conocimiento del servicio o de las instalaciones o medios técnicos, y ello es una realidad incuestionable fruto de la experiencia adquirida durante la ejecución del contrato. Este hecho no supone una información privilegiada contraria al principio de igualdad ni una circunstancia determinante de la adjudicación, ya que en el PPT se han recogido de forma clara las características del contrato, las necesidades que ha de satisfacer el futuro contratista y las condiciones en que es precisa su ejecución, facilitando a todos los licitadores la misma información para que cualquier operador económico interesado conozca todos los detalles de la nueva contratación.

Asimismo, señala dicho órgano que la exigencia de integración con el sistema informático tributario del Servicio Provincial de Gestión y Recaudación de la Diputación Provincial de Jaén (cláusula 2 del PPT) supone la determinación de un requisito técnico que corresponde al órgano de contratación dentro de su margen de discrecionalidad, sin que pueda considerarse contrario a la libre concurrencia el establecimiento de prescripciones técnicas que se ajusten a las necesidades de la Administración contratante. Tal exigencia va ligada inexcusablemente al objeto del contrato y por ende, a las prestaciones que se precisan cubrir.

2. los criterios de adjudicación de evaluación automática cumplen los requisitos establecidos en el artículo 145 de la LCSP para obtener la mejor relación calidad-precio en la prestación del servicio, sin que exista arbitrariedad.

Expuestas las alegaciones de las partes, procede su examen.

En primer lugar, hemos de abordar la cuestión relativa a si los criterios sujetos a juicio de valor denominados “metodología” y “organización del equipo de trabajo” -y en particular el primero de ellos que es donde pone el énfasis el recurso- definidos en el apartado 19 del Anexo I del PCAP, así como el apartado 2 del PPT, que impone el requisito de integración del sistema telefónico que aporte el nuevo adjudicatario con el sistema informático tributario del Servicio Provincial de Gestión y Recaudación de la Diputación Provincial de Jaén, vulneran el principio de igualdad de trato y favorece a la anterior entidad adjudicataria del servicio.

Tal cuestión ya fue abordada por este Tribunal en su Resolución 98/2020, de 12 de mayo, donde se estimó parcialmente el recurso interpuesto contra los pliegos anteriores reguladores del mismo servicio convocado por la Diputación Provincial de Jaén. Dichos pliegos establecían los mismos criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor que ahora se reiteran en los pliegos impugnados, si bien su redacción en los nuevos pliegos presenta diferencias.

El tenor en los pliegos iniciales de los criterios de adjudicación ahora combatidos era el siguiente:

«Metodología utilizada para prestación del servicio:

Sistemática, organización, programación, planificación en la ejecución de los trabajos adaptada al aplicativo informático de información tributaria del Servicio Provincial de Gestión y Recaudación.



Organización del equipo de trabajo propuesto. Tareas y proyecto formativo para el personal encargado en la prestación del servicio, valorándose el nivel de conocimiento por parte del equipo de los requisitos funcionales y técnicos del sistema informático tributario que dispone el Servicio Provincial de Gestión y Recaudación».

En los pliegos ahora impugnados se indica lo siguiente:

*«**Metodología** utilizada para la prestación del servicio y su adaptación al Sistema de Información Tributario que dispone el Servicio Provincial de Gestión y Recaudación Tributaria, otorgándose la mayor puntuación a aquella oferta que presente la solución más lógica en atención a los requerimientos del servicio.*

***Organización del equipo de trabajo propuesto** otorgándose la mayor puntuación a aquella oferta que presente la organización más adecuada en atención a los requerimientos del servicio».*

Los criterios transcritos del anterior PCAP fueron anulados al considerar este Tribunal que “la redacción de los mismos y su alta ponderación (hasta un máximo de 40 puntos) otorgan una ventaja competitiva al actual contratista en orden a la adjudicación, al ser esta la única entidad que conoce al detalle las características del aplicativo informático y del sistema informático del SPGR”.

En el supuesto ahora examinado, la redacción de los criterios ha variado eliminándose la valoración del nivel de conocimiento previo de los requisitos funcionales y técnicos del sistema informático tributario de que dispone el Servicio Provincial de Gestión y Recaudación; y si bien se mantiene la metodología adaptada a dicho sistema, tal redacción por sí sola no resulta suficiente para entender que se vulnera el principio de igualdad de trato y se otorga un trato de favor al anterior adjudicatario del servicio. Es inevitable que, si el Servicio Provincial de Gestión y Recaudación dispone de un sistema de información tributario, las prestaciones de atención telemática para dicho Servicio Provincial -que constituyen el objeto de la presente contratación- deban adaptarse a aquel sistema de información; de lo contrario, el contrato sería inviable y la Administración contratante no conseguiría satisfacer la necesidad pública perseguida con aquel.

En nuestra Resolución 98/2020 ya señalábamos que «En cualquier licitación, fundamentalmente en las relativas a contratos de servicios, es inevitable que el anterior contratista se encuentre en una posición más favorable al resto en lo que se refiere al conocimiento del servicio o de las instalaciones, pero siendo ello una realidad incuestionable fruto de la experiencia adquirida durante la ejecución del contrato, no tiene que suponer información privilegiada contraria al principio de igualdad ni una circunstancia determinante de la adjudicación. En estos supuestos, el órgano de contratación actuará correctamente redactando unos pliegos que recojan de modo claro y preciso las características del contrato, las necesidades que ha de satisfacer y la condiciones en que es precisa su ejecución, facilitando a todos los licitadores la misma información y/o proporcionando acceso a sus instalaciones para que cualquier empresario interesado pueda conocer todos los detalles de la nueva contratación».

Así pues, la clave no está en si puede valorarse el grado de adaptación de la metodología propuesta con el sistema informático preexistente -que sí puede serlo-, sino en si los pliegos ponen a disposición de los licitadores información, documentación e incluso la posibilidad de examinar *in situ* el sistema, para de ese modo poder preparar adecuadamente sus ofertas en condiciones de igualdad efectiva.

Al respecto, el PPT de la presente licitación, en su apartado 2, describe las funcionalidades a que debe dar respuesta la integración requerida con el sistema informático tributario del Servicio provincial, si bien no se ha encontrado en su clausulado un reconocimiento de la posibilidad de acceso de los licitadores interesados al



sistema antes de elaborar sus proposiciones. En cualquier caso, no habiendo denunciado tal extremo la recurrente y basando su impugnación en la sola consideración de la ventaja que ostenta la anterior adjudicataria no parece que el alegato pueda prosperar en los términos en que se ha formulado; y ello, por la inevitable ventaja que todo adjudicatario anterior ostenta en la nueva contratación del mismo servicio, lo que por sí solo no puede considerarse ventaja competitiva frente al resto.

Lo expuesto debe entenderse sin perjuicio de la conveniencia de que los pliegos impugnados -trayendo causa de unos anteriores previamente anulados por este Tribunal, donde se impugnaron estos criterios y fijamos un criterio sobre la legalidad de los mismos- hubieran sido más explícitos en la información suministrada a los licitadores sobre el funcionamiento del sistema informático tributario actualmente disponible, incluida la visita in situ al mismo, para hacer efectivo plenamente el principio de igualdad de trato.

En cualquier caso, la recurrente también denuncia que los dos criterios sujetos a juicio de valor están indeterminados, así como carentes de la precisión y concreción necesaria al no definir convenientemente los aspectos sujetos a evaluación; y en este punto, el motivo debe prosperar.

En el examen de este alegato, hemos de partir de la reiterada doctrina de este Tribunal sobre los requisitos que deben cumplir los criterios de adjudicación y en particular, los sujetos a juicio de valor; sin olvidar que el legislador español ha positivizado estas exigencias en el nuevo texto legal con un mayor rigor y detalle que en el derogado, consciente de la necesidad de enmarcar desde un principio el ámbito de discrecionalidad del órgano de contratación en la fase de valoración de las ofertas.

Así, el artículo 145.5 apartados b) y c) de la LCSP dispone que los criterios de adjudicación *“b) Deberán ser formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no conferirán al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada.*

c) Deberán garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva e irán acompañados de especificaciones que permitan comprobar de manera efectiva la información facilitada por los licitadores con el fin de evaluar la medida en que las ofertas cumplen los criterios de adjudicación. En caso de duda, deberá comprobarse de manera efectiva la exactitud de la información y las pruebas facilitadas por los licitadores”.

Esta previsión del nuevo texto legal incorpora el contenido del artículo 67.4 de la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, y está en sintonía con la reiterada doctrina de los distintos Órganos de resolución de recursos contractuales, conforme a la cual la objetividad e imparcialidad en la valoración de las ofertas y el respeto al principio de igualdad de trato entre licitadores exigen que los criterios de adjudicación cuantificables mediante un juicio de valor precisen y detallen los aspectos sujetos a evaluación y las pautas necesarias para su ponderación; de modo que, suponiendo dichos criterios un margen de discrecionalidad técnica para el órgano evaluador de las ofertas, no pueden otorgar al mismo una libertad de decisión ilimitada, debiendo favorecer la igualdad y transparencia en la presentación y posterior valoración de las ofertas.

Este Tribunal se ha venido manifestando en el sentido expuesto bajo la vigencia del texto legal anterior y con la nueva LCSP. Así, en las Resoluciones 354/2019, de 24 de octubre, 192/2019, de 13 de junio, 199/2019, de 25 de junio, 8/2020, de 16 de enero, 84/2020, de 5 de marzo y 366/2020, de 29 de octubre, nos hemos referido a nuestra anterior Resolución 157/2018, de 1 de junio, donde se recogía esta doctrina del modo siguiente:



“(...) este Tribunal viene manteniendo que los criterios sujetos a juicio de valor, como el aquí examinado, suponen un margen de discrecionalidad técnica para el órgano evaluador que no puede ser absoluto, sino que ha de estar correctamente enmarcado en unos aspectos de valoración previamente definidos y en unas reglas que sirvan de pauta y límite al mismo tiempo para la ponderación o puntuación de las ofertas.

(...) los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor y sus coeficientes de ponderación deben establecerse con claridad en los pliegos de manera que sean conocidos por los licitadores, sin que puedan generar desigualdad y falta de transparencia en la presentación y posterior valoración de las ofertas.

En definitiva, el grado de concreción exigible a los pliegos será aquel que permita a los licitadores efectuar sus ofertas conociendo de antemano cuáles van a ser los criterios que va a utilizar el órgano de contratación para determinar la oferta económicamente más ventajosa, no permitiendo que dicho órgano goce de una absoluta libertad a la hora de ponderar las ofertas, sino propiciando que el mismo disponga de elementos, pautas y aspectos previamente definidos en los pliegos que enmarquen su posterior juicio técnico. Ello permitirá, de un lado, que los licitadores elaboren sus proposiciones de forma cabal con salvaguarda del principio de transparencia e igualdad de trato y de otro, que los órganos técnicos evaluadores respeten los límites de la discrecionalidad técnica en el ulterior proceso de valoración” (Resolución 48/2016, de 25 de febrero)”.

Pues bien, en el caso presente, la redacción de los dos criterios sujetos a juicio de valor ha vulnerado el artículo 145.5 de la LCSP en los apartados antes transcritos y la doctrina de este Tribunal y del resto de Órganos de resolución de recursos contractuales sobre la adecuada definición de los citados criterios y ello por varios motivos:

La redacción de ambos criterios es sumamente vaga e imprecisa: en la metodología se valora su adaptación al sistema de información tributario recibiendo la mayor puntuación la oferta que presente la solución más lógica y tratándose de la organización del equipo de trabajo propuesto, se otorga la mayor puntuación a aquella oferta que presente la organización más adecuada en atención a los requerimientos del servicio.

Esta redacción no describe mínimamente los aspectos a evaluar en cada criterio, ni establece pauta alguna para su ponderación lo que determina que el ámbito de decisión del órgano técnico evaluador sea ilimitado, a lo que se une la alta puntuación de cada uno de ellos (hasta 20 puntos) sin desglose alguno. Realmente, unos criterios como los impugnados desbordan el margen de discrecionalidad que legal y doctrinalmente es predicable en el proceso de valoración de las proposiciones, a la vez que generan absoluta inseguridad jurídica a los licitadores en la elaboración de sus ofertas, los cuales son desconocedores de qué aspectos serán evaluados y cómo lo serán, trasladándose ese conocimiento previo -que todo licitador debe tener tras la lectura de los criterios de adjudicación en los pliegos- a un momento posterior como es el de la valoración de las proposiciones, en el que se concretarán todos esos extremos a la luz de lo que cada licitador oferte y en función de la estimación en exceso discrecional del órgano evaluador.



Hemos de concluir, pues, que los dos criterios de adjudicación impugnados vulneran en su formulación lo dispuesto en el artículo 145.5 b) de la LCSP y en la consolidada doctrina de los distintos tribunales de recursos contractuales, incluido el nuestro; por lo que procede la estimación del motivo aquí analizado y la consiguiente anulación de aquellos.

Con base en las consideraciones realizadas, el recurso ha de ser estimado con anulación de los pliegos recurridos y demás actos del expediente relacionados con su aprobación, debiendo convocarse, en su caso, una nueva licitación.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

PRIMERO. Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **GESTIÓN DE TRIBUTOS Y RECAUDACIÓN TRIBUTARIA, S.L.** contra los pliegos que rigen el contrato denominado “Servicio de atención telemática para el servicio provincial de gestión y recaudación de la Diputación Provincial de Jaén”, promovido por la citada Diputación Provincial (Expte. CO-2019/150); y en consecuencia, anular los actos impugnados en los términos establecidos en el fundamento de derecho sexto de la presente resolución.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación, adoptada por este Tribunal mediante Resolución de 27 de mayo de 2021.

TERCERO. De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su 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.

