Recurso 372/2022
Resolución 507/2022
Sección Tercera

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

Sevilla, 28 de octubre de 2022.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **COORDINADORA DE GESTIÓN DE INGRESOS, S.A.** contra el acuerdo, de 16 de septiembre de 2022, del órgano de contratación por el que se adjudica el contrato denominado «Servicios de atención telemática de carácter tributario del Ayuntamiento de Almería» (Expte. c-120/20), convocado por el Ayuntamiento de Almería, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 7 de octubre de 2021 se publicó, en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación, por procedimiento abierto, del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución con un valor estimado de 585.220,00 euros

A la presente licitación le es de aplicación 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), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

Mediante acuerdo, de 27 de diciembre de 2021, el órgano de contratación adjudica el contrato citado en el encabezamiento a la entidad GESTIÓN TRIBUTARIA TERRITORIAL, S.A., dicho acuerdo fue impugnado por la entidad COORDINADORA DE GESTIÓN DE INGRESOS, S.A. dando lugar al expediente de recurso RCT 21/2022, que fue estimado mediante Resolución de este Tribunal 149/2022, de 25 de febrero, que anula el acto impugnado.

Posteriormente, mediante acuerdo, de 16 de septiembre de 2022, el órgano de contratación vuelve a adjudicar el contrato citado en el encabezamiento a la entidad GESTIÓN TRIBUTARIA TERRITORIAL, S.A. (en adelante GTT o la adjudicataria). Dicho acto fue publicado en el perfil de contratante y notificado a la recurrente el 20 de septiembre de 2022.

SEGUNDO. El 6 de octubre de 2022 tuvo entrada en el registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad COORDINADORA DE GESTIÓN DE INGRESOS, S.A. (en adelante CGI o la recurrente) contra el citado acuerdo de adjudicación del contrato.

El mencionado escrito de recurso fue remitido por la Secretaría de este Tribunal al órgano de contratación, solicitándole informe al mismo así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución, posteriormente y tras su reiteración lo solicitado fue recibido en este Órgano el 17 de octubre de 2022.

Por último, el 17 de octubre de 2022, la Secretaría del Tribunal concedió un plazo de 5 días hábiles a las entidades licitadoras para que formularan las alegaciones al recurso interpuesto que considerasen oportunas, no habiéndose presentado en el plazo concedido para ello.

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, toda vez que el acto impugnado ha sido adoptado en el procedimiento de adjudicación de un contrato promovido por el Ayuntamiento de Almería, que no ha manifestado que disponga de órgano propio por sí o a través de la Diputación Provincial para la resolución del recurso, habiendo remitido a este Tribunal toda la documentación necesaria para su resolución.

SEGUNDO. Legitimación.

Ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso dada su condición de licitadora en el procedimiento de adjudicación, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP.

TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto el recurso se interpone contra la adjudicación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.a) y 2.c) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, conforme a la documentación enviada por el órgano de contratación, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 d) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del recurso: Sobre la motivación del acuerdo del órgano de contratación de exclusión de la oferta de la recurrente por considerar no justificada su viabilidad de conformidad con lo establecido en el artículo 149 de la LCSP.

1. Alegaciones de la recurrente.

Analizados los requisitos de admisión del recurso, procede examinar los motivos en que el mismo se sustenta. Al respecto, la recurrente interpone el presente recurso contra el acuerdo de 16 de septiembre de 2022, en el que se contiene la adjudicación del contrato, si bien desde una perspectiva material impugna la exclusión de su oferta

contenida en la mencionada resolución por considerar el órgano de contratación que no había quedado justificada la viabilidad de la proposición en los términos establecidos en el artículo 149 de la LCSP. En este sentido, en su recurso se contiene una pretensión principal que consiste en la estimación del recurso con anulación del acto impugnado para que este Órgano acuerde la adjudicación a su favor y, subsidiariamente, la anulación del acto impugnado para que se proceda a admitir su oferta y se continúe el procedimiento.

En primer lugar, la recurrente cuestiona la motivación del acuerdo del órgano de contratación de exclusión de su oferta argumentando que: *«El único conocimiento que esta recurrente puede tener acerca de la propuesta de exclusión de fecha 30 de junio de 2022 lo constituye la referencia que al mismo se contiene en el Decreto de fecha 12 de julio de 2022 y en el propio Acuerdo de Adjudicación. De dicha referencia puede inferirse que tanto la Mesa de Contratación como el órgano de contratación simplemente habrían efectuado una remisión directa al informe de fecha 6 de junio de 2022 del Titular del Órgano de Gestión Tributaria del Ayuntamiento de Almería».*

En este sentido, consta en el expediente recibido en este Tribunal informe técnico del órgano de gestión tributaria, de 6 de junio de 2022, en el que se analiza la documentación justificativa de la viabilidad de la oferta de la recurrente previamente presentada a requerimiento de la mesa de contratación. En el citado informe se concluye que CGI no acredita la viabilidad de su proposición y se propone al órgano de contratación su exclusión.

El día 30 de junio de 2022, tuvo lugar sesión de la mesa de contratación en la que se analiza el contenido del informe técnico de 6 de junio. En el acta levantada al efecto se reproduce de forma íntegra el contenido de citado informe técnico y se recoge el acuerdo de aceptar por unanimidad su contenido. A continuación, y sin que este Tribunal entre a prejuzgar su legalidad, se recoge el acuerdo de exclusión de la oferta de la recurrente con base en la siguiente motivación: *«La licitadora no ha explicado satisfactoriamente y desde el punto de vista económico, el bajo nivel de los precios ofrecidos, esto es, no ha ofrecido justificación, al menos, de forma fundamentada de qué ahorros producen las circunstancias en las que funda su rebaja en la oferta, de tal suerte que permita concluir que sea factible la ejecución del contrato.*
En el caso que nos ocupa, entendemos que la empresa no justifica la viabilidad económica de su oferta con base a unos argumentos que no cabe considerar objetivamente razonables y atendibles, teniendo en cuenta, además, que la desviación en cuanto a la media, a los propios umbrales de anormalidad y a la propia oferta realizada por el interesado, resulta excesivamente elevada fijada en el 19,17 %.
En cualquier caso, el escrito de justificación presentado no se ajusta a las exigencias contenidas en el requerimiento emitido por el órgano de contratación».

Con fecha 11 de julio de 2022, la Concejal Delegada del área de Presidencia y Planificación dictó Decreto en el que se recoge la motivación -anteriormente reproducida- del acuerdo de la mesa de contratación relativo a la exclusión de la oferta de la recurrente. Asimismo, declara la oferta económicamente más ventajosa y acuerda requerir a la entidad correspondiente la documentación previa a la adjudicación.

Finalmente, el órgano de contratación acuerda la adjudicación el 16 de septiembre de 2022. En el citado acuerdo se recoge la exclusión de la proposición de la recurrente por entender no justificada la viabilidad de la oferta y se reproduce como motivación el mismo texto que aparece en el aludido Decreto de 11 de julio de 2022.

Sobre lo anterior, la recurrente argumenta que tanto en la propuesta de exclusión como en el acuerdo de adjudicación no se realiza una motivación sino que simplemente se hace una remisión al informe técnico de 6 de junio de 2022, en este sentido, manifiesta que lo anterior no puede considerarse una resolución reforzada en los términos recogidos por la doctrina para los supuestos de exclusión de una oferta por considerar no justificada su

viabilidad y que además no sería de aplicación la *"motivación in alliunde"* ya que el citado informe técnico no se acompaña o se reproduce en la propuesta de exclusión ni en el acuerdo de exclusión. En conclusión la recurrente manifiesta que la falta de publicación y el acceso al texto íntegro del informe técnico de viabilidad le ha producido indefensión dado que no conoce los motivos concretos por los que se produce su exclusión de la licitación y que asimismo el acuerdo de exclusión adolece de falta de motivación reforzada.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Afirma, por un lado, que con fecha 7 de julio de 2022, se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público, el informe técnico de fecha 6 de junio de 2022 del que dice la recurrente no haber tenido debido acceso.

Por otro lado, señala que la relevancia de la falta total de motivación o de la falta de la adecuada y suficiente en un acto administrativo, ha de valorarse en función de la relevancia efectiva que su ausencia haya tenido para el interesado. En principio, afirma, es un defecto de forma y solo produce invalidez en caso de generar indefensión. De esta manera, puede integrar un vicio de anulabilidad o una mera irregularidad no invalidante, pues no toda ausencia de motivación produce automáticamente indefensión

En conclusión, y a la vista de lo expuesto, afirma que la recurrente no puede alegar indefensión alguna en el procedimiento de licitación por cuanto tuvo conocimiento, como ella misma reconoce, del contenido del informe técnico emitido con fecha 6 de junio de 2022, en el que fundamenta la mesa de contratación su decisión de proponer al Órgano de Contratación su exclusión por presentar su oferta valores anormales o desproporcionados. En modo alguno, argumenta, la discrepancia con la motivación existente se puede confundir con la ausencia o insuficiencia de ella.

Por lo anterior solicita la desestimación de este motivo de recurso.

3. Consideraciones de este Tribunal.

Procede analizar el núcleo de la controversia que se centra en analizar si hubo falta de motivación en el acuerdo de exclusión de la oferta de la recurrente y si, en su caso, dicha falta de motivación le ha podido ocasionar a la recurrente indefensión en el sentido alegado.

Pues bien, respecto a la motivación, este Tribunal dispone de una sentada doctrina sobre la cuestión suscitada y expuesta en su Resolución 74/2021, de 11 de julio que ha sido objeto de desarrollo (v.g. Resoluciones 122/2012, 102/2013, 109/2013, 190/2014, 77/2015, 113/2015, 115/2015, 431/2015, 53/2016, 78/2016, 22/2017, 75/2017, 169/2017, 121/2018, 299/2018, 46/2019, 65/2019, 405/2019, 174/2020, 222/2020, 348/2020, 37/2021, 236/2021, 483/2021, 568/2021, 26/2022, 145/2022 y 157/2022, entre otras). Así, por ejemplo, en las Resoluciones 65/2019, de 14 de marzo y más recientemente 26/2022, de 21 de enero, se indica sobre esta cuestión que: *«Es doctrina reiterada de este Tribunal que la motivación no precisa ser un razonamiento exhaustivo y pormenorizado en todos los aspectos y perspectivas, bastando con que sea racional y suficiente. En el sentido expuesto, el Tribunal Constitucional mantiene (Sentencia 210/1999, de 29 de noviembre en el Recurso de amparo 3646/1995) que la indefensión constitucionalmente relevante es la situación en que, tras la infracción de una norma procesal, se impide a alguna de las partes el derecho a la defensa y que dicha indefensión ha de tener un carácter material y no meramente formal, lo que implica que no es suficiente con la existencia de un defecto o infracción procesal, sino que debe haberse producido un efectivo y real menoscabo del derecho de defensa».*

En el presente supuesto la recurrente indica a estos defectos, la falta de motivación en el acuerdo de adjudicación respecto de la exclusión de su oferta. Dado que únicamente se reproducen las conclusiones del informe técnico de viabilidad, de 6 de junio de 2022, y que ello le ha impedido conocer los motivos por los que se ha excluido su proposición.

En este sentido, desde una perspectiva formal puede resultar acertado afirmar que la resolución adolece de falta de motivación dado que efectivamente y como anteriormente se ha reproducido recoge una motivación muy genérica -únicamente las conclusiones-, información de la que no se desprende de forma suficiente los motivos concretos por los que el órgano de contratación considera que la recurrente no ha justificado la viabilidad de su oferta y es correcto que el acuerdo se remite al informe técnico de viabilidad donde se incluye una motivación más desarrollada. Sin embargo, no resulta cierto que dicho informe técnico no haya sido publicado, dado que este Tribunal ha podido comprobar -en los términos alegados por el órgano de contratación- que el mismo fue objeto de publicación en el Perfil de Contratante el 7 de julio de 2022. Tampoco resulta cierto que la recurrente no haya tenido acceso al contenido de citado informe técnico dado que las alegaciones quinta y sexta de su recurso se centran en cuestionar pormenorizadamente el contenido del mismo.

Sentado lo anterior, se debe tener en cuenta que como se manifiesta en la doctrina reproducida la indefensión constitucionalmente relevante es la situación en que, tras la infracción de una norma procesal, se impide a alguna de las partes el derecho a la defensa y ello es lo que este Tribunal considera que no se ha producido en el presente supuesto dado que como se ha indicado la entidad recurrente ha tenido conocimiento concreto de los motivos por los que el órgano de contratación ha considerado no justificada la viabilidad de su oferta y estas cuestiones son recurridas de forma pormenorizada en el escrito de interposición presentado por CGI. Por tanto, al no haber existido indefensión material procede la desestimación de este motivo de recurso.

SEXTO. Fondo del recurso: Sobre la motivación contenida en el informe técnico de viabilidad de 6 de junio de 2022.

1. Alegaciones de la recurrente.

Comienza afirmando que tras el requerimiento de la mesa de contratación relativo a que justificase la viabilidad de su oferta, presentó un documento que a su juicio cumple sobradamente con los requisitos establecidos en la doctrina mantenida sobre la materia. Según manifiesta el documento versa sobre las siguientes cuestiones:

> *«5.3.- Así pues, en base a los diferentes criterios fijados por los tribunales especiales en materia de contratación, la mercantil CGI justificó su viabilidad:*
> *- (I) acreditando su solvencia técnica y económica necesarias para la ejecución de los servicios objeto del contrato a través de la referencia a la situación patrimonial de la empresa y del grupo que encabeza; y del volumen facturado en servicios de colaboración tributaria análogos a los que son objeto del Contrato lo que evidencia su experiencia en este sector; de la pertenencia al Grupo CGI que le permite importantes economías de escala; de la disposición de certificaciones acreditativas del sistema de calidad y seguridad implantado; de un seguro de responsabilidad civil por valor de 1.100.000 € y; por último su inscripción en el ROLECE como garantía del su solvencia;*
> *- (II) motivando las ventajas competitivas de que dispone CGI para reducir considerablemente, entre otros, los costes que conlleva su ejecución a través de su experiencia previa y conocimiento experto del equipo de trabajo, así como la disposición de las herramientas externas para el control de los servicios de atención y herramientas propias del Grupo CGI que le permiten reducir los precios, siendo su oferta económica más baja*

y ventajosa, por no asumir ningún coste en concepto de licencias de software por cuanto presta los servicios con un software de su propiedad completamente amortizado y;
- (III) adjuntando el detalle del estudio económico realizado que valora los ingresos (102.413,50€), los costes económicos (99.236,09 €) y el beneficio industrial estimado de 3.177,41 € anuales, que equivale a una rentabilidad del proyecto de 3,10%».

Sobre esta cuestión la recurrente alude al contenido del informe técnico de viabilidad de su oferta que propone la exclusión por las siguientes razones cada una de ellas referidas, respectivamente, a los ordinales anteriormente mencionados:
- (I) Dichos datos se aportan sin ponerlos en relación ni contexto con el resto de la estructura del pasivo de la empresa, por lo que no se justifica la posible financiación del proyecto con fondos propios ni el hipotético ahorro en costes financieros que ello pudiera producir. Asimismo, aporta diferentes certificaciones oficiales de calidad, sin explicar su repercusión en el ahorro de costes.
- (II) Respecto a la experiencia previa y conocimiento experto del equipo de trabajo, se indica que son una empresa capaz de prestar servicio actuando bajo diferentes plataformas o aplicaciones informáticas, pero sin justificar qué ahorro de costes supone, ni tan siquiera justifica por qué dicha práctica, por el contrario, no incrementa los costes finales, ya que entendemos que aporta un argumento radicalmente contrario a las economías de escala que defiende.
Más adelante con relación a que la utilización de software propio de la entidad puede suponer un ahorro en costes derivado de la inexistencia de licencias de uso, se afirma que ello ha implicado una inversión realizada por la recurrente cuyo computo se ha obviado o, al menos, no se ha justificado su no incorporación a los costes de la empresa.
- (III) En el informe, en síntesis, se indica que la entidad recurrente a la hora de justificar los costes de personal en su oferta indica que el personal adscrito a la ejecución del contrato tiene la categoría correspondiente a *«oficial de 2ª»* de acuerdo con el Convenio Colectivo para despachos de técnicos tributarios y asesores fiscales (BOE nº50 de 27 de febrero de 2020) y se cuestiona si esta categoría es la adecuada para el cumplimiento del contrato concluyendo que la categoría *«oficial de 1ª»* se ajusta mejor a los requisitos exigidos en el pliego de prescripciones técnicas (en adelante PPT). Concluyendo que «*es lógico que la utilización por parte del licitador de una categoría diferente con un coste inferior al requerido, modifica el importe del principal coste objeto de estudio».*
Más adelante se argumenta que en la justificación se asigna una imputación del 5% del coste salarial del responsable de centro, sin que se justifique *«dicha clave de reparto, ni se aporte la memoria contable donde se recojan los criterios generales de imputación de costes que pudiera apoyar los datos aportados».*
Asimismo se manifiesta que no se aporta justificación alguna del origen del resto de costes directos y respecto de los indirectos que no se detalla el coste y fecha de adquisición del inmovilizado material, criterios contables de amortización ni claves de reparto para la imputación de los mismos.
Finalmente, se concluye que teniendo en cuenta el porcentaje de desviación de la baja -un 19,17%- y a la vista de la documentación aportada no se justifica de forma suficiente la viabilidad de la oferta.

Pues bien, la recurrente cuestiona cada uno de los argumentos incluidos en el informe técnico de viabilidad siguiendo el anterior ordinal. En síntesis, argumenta lo siguiente:
(I) Manifiesta que CGI se beneficia de las economías de escala gracias a la disposición de un Centro de Atención Telefónica y Telemática unificado de carácter tributario, que está compuesto de 3 oficinas en las ciudades de Barcelona, Salamanca y Girona, con una plantilla de 29 personas, de las cuales 17 no están asignadas en exclusiva a proyectos concretos, razón, por tanto, que permite la asignación de alguna de estas 17 personas a dar soporte a la atención de este contrato, además de las 4,5 personas que exigen los pliegos rectores de la licitación. Por otro lado, argumenta que el soporte al equipo de trabajo asignado al proyecto por parte de los servicios centrales

(Dirección técnica de sistemas y Dirección técnica de colaboración tributaria), con amplia experiencia y un conocimiento profundo del ámbito objeto de los servicios, permite optimizar los trabajos reduciendo costes y esfuerzos en la ejecución de un gran número de tareas puesto que, al repartirse este soporte entre todos los proyectos el coste es mínimo, y sin que ello suponga ni una merma en la eficiencia y calidad del servicio ni un quebrantamiento de las condiciones de trabajo y empleo vigentes. Por todo ello, alega que CGI goza de ventajas competitivas respecto de los demás licitadores.

(II) Respecto del ahorro de costes que supone la prestación del servicio actuando bajo diferentes plataformas o aplicaciones informáticas, afirma que queda justificado en su escrito cuando indica que CGI presta los servicios de atención telemática y telefónica bajo 3 plataformas distintas (GtWin, eSTIMA y AYAL) lo que le permite posicionarse como una empresa capaz de ejecutar dichos servicios bajo diferentes plataformas sin vincular su presencia a la existencia de un determinado software, lo que acaba generando dinámicas de *«cliente cautivo»* en las que un Ayuntamiento tiene más dificultades para plantearse cambios en un servicio o suministro. Además -manifiesta- la aplicación Queuemanager le permite gestionar adecuadamente los agentes asignados a cada cola en función de su dominio de cada plataforma informática y, por último, en cuanto al sistema de información tributario del que dispone el Ayuntamiento de Almería en los equipos especializados de CGI se integran diversas personas con experiencia en su utilización.

Argumenta que el software que utiliza está totalmente amortizado por lo que pone a disposición el mismo de manera gratuita.

(III) Con relación a la afirmación contenida en el informe técnico de viabilidad sobre la categoría del personal adscrito a la ejecución del contrato *«oficial de 2ª»* argumenta que es la correspondiente según el PPT y que esta cuestión ya fue valorada por la mesa de contratación que acuerda que cumple y se valora su proposición.

A lo anterior añade: *«es importante destacar que el Convenio Colectivo aplicable fija una retribución anual de 16.378,04 €, para la Categoría de Oficial 2ª, correspondiente a una jornada laboral de 40 horas semanales, lo que resultan 1.759 horas al año. Sin embargo, el servicio a prestar al Ayuntamiento de Almería sería ininterrumpido de 8.30 a 14.30 horas, es decir, de 6 horas diarias durante 248 días laborables, lo que resulta un total de 1.488 horas anuales de prestación del servicio. Así pues, existe una diferencia del 18,21% entre ambos importes anuales de horas, lo que significa que este porcentaje se debe deducir del coste del personal asignado. En cuanto a la jornada diaria, existirá una dedicación de los agentes/operadores de un 75% de su jornada laboral de 8 horas, ya que en las 2 horas restantes se dedicarían a atender otros proyectos a los que da servicio la empresa».*

Respecto de la asignación de una imputación del 5% del coste salarial del responsable del centro, que se recoge en el informe de viabilidad, afirma la recurrente que el citado informe técnico incurre en un error consistente en no tener en cuenta que el 5% citado se imputa por cada unidad de trabajo adscrita al servicio del Ayuntamiento de Almería (con 4,5 unidades en total), y que por lo tanto la imputación es equivalente a un 22,5% del coste salarial del responsable del centro, como se puede apreciar numéricamente en el cuadro que se incluyó en el escrito de justificación de la baja aportado por CGI.

Con relación al resto de costes directos, argumenta que ya justificó en su informe que se asignaban 4.015,16 euros para especialistas que colaboran con el proyecto puntualmente para las auditorías internas trimestrales exigidas por la Cláusula 3 del PPT y 3.218,10 euros correspondientes a gastos del local propiedad de CGI, coste de material informático y telecomunicaciones, acciones formativas, tributos, gestoría, entre otros. Respecto de los costes indirectos, manifiesta que estos fueron debidamente justificados en su escrito de justificación incluyendo el detalle y desglose pormenorizado de los mismos.

Estos son los motivos por los que la recurrente solicita que sea estimada esta alegación y que se considere que ha justificado suficientemente la viabilidad de su oferta.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

En su informe al recurso alude a cada una de las cuestiones que se mencionan en el escrito de interposición. Se citan en el mismo orden en el que aparecen en el escrito de recurso.
(I) y (II) Se indica que analizada nuevamente la documentación aportada por la licitadora se reiteran en lo dispuesto en el informe de 6 de junio. En este sentido manifiesta que en la documentación no se cuantifica como afectan las medidas adoptadas y en qué medida suponen un ahorro de costes. Con relación a los costes del software indica: *«Si como dice la empresa, el software utilizado tiene más de 15 años, no se entiende que la disposición de este software no suponga ningún coste, de mantenimiento o simple actualización tecnológica».*

(III) Con relación a la valoración de los ingresos, del coste económico y de la rentabilidad del proyecto, manifiesta que:
- Viene a reconocer que es cierto que el estudio de costes contenido en el informe de necesidad del contrato se tuvo en cuenta para la estimación de los costes directos, el salario de *"oficial 2ª"*. No obstante, indica lo siguiente:

> *«La diferencia de costes directos en mano de obra, estimado del contrato (102.980,07 €), con lo estimado por la licitadora (74.058´64 €), es lo suficientemente importante, para tener dudas sobre la viabilidad económica de la ejecución del contrato con los estándares de calidad en el servicio exigido en el mismo, y más aún cuando en el coste estimado del contrato se consideró "oficial de 2ª" por lo que dicha consideración no justifica la bajada propuesta.*
> *Del mismo modo, no se comparte la interpretación que la licitadora hace de la documentación obrante en el expediente, según la cual reduce la imputación de costes de los agentes/operadores a un 75% de su jornada laboral de 8 horas, atribuyendo el coste del 25% a otros proyectos de la empresa. Si bien es cierto que el servicio de atención directa al público será ininterrumpido entre las 8,30 y las 14,30 horas, ello no quiere decir, que las 2 horas restantes de su jornada laboral pueda ser destinada a ejecutar otros proyectos de diferentes clientes. Para la correcta ejecución del contrato, se precisará de determinados trabajos fuera de ese horario ininterrumpido, como la tramitación telemática de expedientes, gestión integral del contribuyente o mejora de la base de datos, funciones éstas que podrán ser realizadas fuera del horario ininterrumpido de atención telefónica.*
> *En cuanto a la imputación del responsable del centro, el estudio de costes contenido en el informe de necesidad atribuía un 11.5% a cada unidad, por el contrario, en la justificación aportada por el licitador, dicha cantidad se reduce al 5 %. Reiteramos en este punto lo establecido en el informe de 06/06/2022: Por otra parte, se asigna una imputación del 5% del coste salarial del responsable del centro, sin que se justifique dicha clave de reparto, ni se aporte la memoria contable donde se recoja los criterios generales de imputación de costes que pudiera apoyar los datos aportados».*

Por lo anterior el órgano de contratación solicita que se desestime este motivo de recurso.

3. Consideraciones de este Tribunal.

Procede ahora analizar cada uno de los motivos contenidos en el informe de viabilidad rebatidos por la recurrente y que conllevaron a la exclusión de la oferta de la recurrente.

Como se ha mencionado el informe de viabilidad se centra en los tres aspectos contenidos en la documentación presentada por la recurrente, a saber, (I) la capacidad, recursos y experiencia de CGI, (II) metodología aplicada e

innovaciones tecnológicas y (III) valoración de los ingresos, el coste económico y de la rentabilidad del proyecto. Pasemos a analizar cada uno de ellos:

- Capacidad, recursos y experiencia de CGI. En el informe de viabilidad se indica que los datos se aportan sin ponerlos en relación ni contexto con el resto de la estructura del pasivo de la empresa, por lo que no se justifica la posible financiación del proyecto con fondos propios ni el hipotético ahorro en costes financieros que ello pudiera producir. Asimismo, se manifiesta que se aportan diferentes certificaciones oficiales de calidad, sin explicar su repercusión en el ahorro de costes.

Sobre esta cuestión, este Tribunal considera que si bien la información que se facilita en el documento justificativo puede resultar indicativo, al incluir su actividad global, su solidez patrimonial, los fondos propios del grupo empresarial, las certificaciones de calidad y su seguro de responsabilidad patrimonial y que está inscrita en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado, lo anterior no incide directamente sobre la justificación de la viabilidad de la oferta de la recurrente sino que más bien viene a acreditar su solvencia para la ejecución del contrato que es una cuestión diferente de lo que se trata de dilucidar en el trámite de audiencia del artículo 149 de la LCSP, cual es como indicamos la viabilidad de la oferta, y no la capacidad y solvencia de la licitadora.

En el escrito de recurso dentro de este apartado se incluye información adicional a la existente en la documentación justificativa inicialmente presentada que viene a reforzar los argumentos contenidos en la misma. Sin perjuicio de lo anteriormente mencionado, en relación con la aportación en vía de recurso de información o documentación que no fue presentada en el momento procedimental oportuno este Tribunal ha señalado en numerosas resoluciones, valga por todas la Resolución 119/2020, de 21 de mayo, y 138/2021, de 15 de abril, en las que se cita la 386/2019, de 14 de noviembre, que *«Igualmente hay que indicar que la posibilidad de subsanar, modificar o completar la documentación en vía de recurso es radicalmente contraria a la filosofía más íntima de los procedimientos para la adjudicación de contratos públicos, pues rompe frontalmente con los principios de no discriminación, igualdad de trato y transparencia. En este sentido, como ya ha señalado este Tribunal en numerosas ocasiones, valga por todas las Resoluciones 218/2018, de 13 de julio y 257/2018, de 19 de septiembre, o la reciente Resolución 233/2019, de 16 de julio, el recurso especial en materia de contratación no puede ser un instrumento para subsanar los defectos en la documentación presentada por las entidades licitadoras en el procedimiento de adjudicación ya que no es ese su fin, en tanto que se trata de una vía para reparar las infracciones del ordenamiento jurídico en que incurran los poderes adjudicadores en los procedimientos de contratación dentro de su ámbito de actuación definido en el artículo 44 de la LCSP».*

En definitiva, en este apartado en la línea de lo argumentado por el órgano de contratación la recurrente incide en una serie de cuestiones relacionadas con la solvencia de la entidad en lugar de en la viabilidad de la oferta por lo que este Tribunal concluye que procede la desestimación de esta alegación del recurso.

- En segundo lugar la recurrente justifica la viabilidad de su oferta en la metodología aplicada y en las innovaciones tecnológicas. Afirma, que le aportan importantes ventajas competitivas que posibilitan reducir el esfuerzo, plazos y costes. Concreta que los puntos favorables se centran en la experiencia previa y conocimiento experto del equipo de trabajo. Por otro lado, en el informe de viabilidad se indica que la recurrente no cuantifica el ahorro que supone la disposición de un Centro de Atención Telefónica y Telemática unificado de carácter tributario y que le permite optimizar los trabajos reduciendo costes y esfuerzos.

Con relación a la metodología, innovación y herramientas para la ejecución de los servicios. La recurrente manifiesta en la documentación justificativa que no asume coste alguno en licencias de software dado que dispone de herramientas propias y porque el 30% de la carga de trabajo estimada está relacionada con la *«cita previa»* para la que se propone facilitar una herramienta web propia que permite que se haga el trámite de manera no asistida. Por otro lado, en el informe técnico de viabilidad se manifiesta que la recurrente no acredita la amortización de la inversión realizada por la entidad para el desarrollo del software ni el criterio de imputación al sistema de costes de la empresa por lo que en el mencionado informe se concluye que no se disponen de elementos de juicio suficientes para determinar el ahorro, afirmación que es confirmada en el informe al recurso.

Sobre estas cuestiones CGI en el recurso vuelve a reiterar los argumentos relativos a la forma en que presta el servicio -bajo diferentes plataformas o aplicaciones informáticas- respecto de la amortización de la inversión alega que el software se encuentra totalmente amortizado de lo que se deduce que la aportación del software por parte de la entidad no le supone ningún coste.

En este sentido, este Tribunal considera que si bien la recurrente en su documentación manifiesta elementos que pueden ser indicativos de condiciones favorables en la ejecución del servicio y que pueden representar ahorros, sin embargo, resulta cierta la afirmación del órgano de contratación en lo relativo a que no se desarrolla en qué medida dichos elementos se concretan en la oferta de CGI con la finalidad de justificar su viabilidad. Sobre los efectos de lo anterior, nos pronunciaremos de forma conjunta tras el análisis del último de los apartados del informe técnico de viabilidad.

- En tercer lugar, la recurrente justifica la viabilidad de su oferta realizando un análisis de los ingresos, del coste económico y de la rentabilidad del proyecto. Se acompaña un estudio económico desglosando los ingresos, los costes directos (costes salariales y otros costes de personal, especialistas que colaboran en el proyecto y compras servicios y otros gastos), asimismo se recogen los costes indirectos, gastos generales y el beneficio industrial.

Sobre lo anterior, y como se ha reproducido, en el informe técnico de viabilidad se manifiesta respecto de los costes salariales, que la recurrente realiza los cálculos partiendo de que asigna a la ejecución del servicio personal con la categoría *«oficial de 2ª»* cuando considera que atendiendo al objeto del contrato se ajustaría mejor el *«oficial de 1ª»*, sobre esta cuestión se afirma en el informe: *«es lógico que, la utilización por parte del licitador de una categoría diferente con un coste inferior al requerido, modifica el importe del principal coste objeto de estudio»*. Sobre esta cuestión, la recurrente en su escrito de interposición defiende que la categoría de los trabajadores adscritos al contrato es la exigida en los pliegos y en el informe al recurso el órgano de contratación viene a reconocer que en el estudio de costes contenido en el informe de necesidad del contrato se tuvo en cuenta el salario correspondiente a la categoría *«oficial de 2ª»*. Por lo que en este sentido y a la vista del reconocimiento del órgano de contratación del error padecido, procede dar la razón a la recurrente.

A continuación, en el informe al recurso se añade una nueva motivación no incluida en el informe de viabilidad, en este sentido se afirma: *«Del mismo modo, no se comparte la interpretación que la licitadora hace de la documentación obrante en el expediente, según la cual reduce la imputación de costes de los agentes/operadores a un 75% de su jornada laboral de 8 horas, atribuyendo el coste del 25% a otros proyectos de la empresa. Si bien es cierto que el servicio de atención directa al público será ininterrumpido entre las 8,30 y las 14,30 horas, ello no quiere decir, que las 2 horas restantes de su jornada laboral pueda ser destinada a ejecutar otros proyectos de diferentes clientes. Para la correcta ejecución del contrato, se precisará de determinados trabajos fuera de ese horario ininterrumpido, como la tramitación telemática de expedientes, gestión integral del contribuyente o mejora*

de la base de datos, funciones éstas que podrán ser realizadas fuera del horario ininterrumpido de atención telefónica».

Pues bien, si bien este Tribunal no puede tener en cuenta esta consideración en tanto que no consta, como se ha indicado, en el informe técnico de viabilidad por lo que la recurrente no ha conocido la misma y por tanto no ha podido cuestionarla. En cualquier caso, cumple manifestar que a la hora de analizar la viabilidad de una oferta se ha de atender estrictamente al contenido de los pliegos que delimitan el objeto de la prestación sin que su contenido pueda ser alterado en un momento posterior. En este sentido, procede hacer referencia a la ya reiterada doctrina de este Tribunal acerca de la cualidad de lex contractus de los pliegos una vez que adquieren firmeza, y su carácter vinculante no sólo para los licitadores sino también para el órgano de contratación redactor de sus cláusulas, quien tras la aprobación y publicación de aquellos se autolimita en su facultad de apreciación y no puede ya apartarse de su contenido, so pena de vulnerar el principio de igualdad de trato (v.g. Resolución 295/2020, de 3 de septiembre). En este procedimiento los pliegos no han sido impugnados y, por lo tanto, son firmes y vinculantes en cuanto a su contenido para todas las partes.

A continuación en los costes directos contenidos en la documentación justificativa se hace referencia a que se asigna una imputación del 5% del coste salarial del responsable del centro, sobre esta cuestión, en el informe técnico de viabilidad se indica que sobre dicho importe no se justifica la clave de reparto, ni se aporta la memoria contable donde se recojan los criterios generales de imputación de costes que pudiera apoyar los datos aportados. Esta conclusión se confirma en el informe al recurso.

Sobre lo anterior se manifiesta en el recurso: *«Respecto de la asignación de una imputación del 5% del coste salarial del responsable del Centro que destaca el Informe, este incurre en un primer error consistente en no tener en cuenta que el 5% citado se imputa por cada unidad de trabajo adscrita al servicio del Ayuntamiento de Almería (con 4,5 unidades en total), y que por lo tanto la imputación es equivalente a un 22,5% del coste salarial del responsable del Centro, como se puede apreciar numéricamente en el cuadro que se incluyó en el escrito de justificación de la baja aportado por CGI».* Finalmente, en el informe al recurso se reitera la motivación contenida en el informe técnico de viabilidad.

Por otro lado, en el informe técnico de viabilidad se hace referencia al resto de costes directos, sobre los que se indica que no se aporta justificación alguna, respecto de los costes indirectos, que no se detalla el coste y fecha de adquisición del inmovilizado, criterios de amortización ni claves de reparto para la imputación de los mismos y respecto a la partida de gastos generales que resulta difícil su concreción. Por todo lo anterior, el informe técnico de viabilidad concluye que la justificación presentada por CGI supone una imputación de gastos teórica, no contrastable y que no se determinan de forma específica el origen de los importes recogidos.

En el escrito de recurso se argumenta que en el documento justificativo presentado se desglosan las cantidades correspondientes al resto de costes directos e indirectos así como el beneficio industrial en los términos que han sido anteriormente reproducidos y que arrojan una rentabilidad del contrato superior al 3% lo que a juicio de CGI resulta acorde con la práctica del sector. Sobre esta cuestión no se indica nada en el informe al recurso.

Pues bien, al respecto, ha de tenerse en cuenta que estaríamos ante la proposición económicamente más ventajosa, por lo que si el impedimento para aceptar la oferta, inicialmente incursa en baja anormal, es que la misma en determinados aspectos no está justificada o acreditada en los términos que el órgano de contratación considera necesarios, por el principio de proporcionalidad, y antes de proceder a su rechazo es necesario solicitar aclaración de la misma, con el objeto de justificar o acreditar los extremos que se consideren necesarios, sin que

la entidad licitadora pueda modificar su oferta, únicamente aclarar o acreditar aquellas cuestiones que sean necesarias.

Máxime en este supuesto, en que el requerimiento efectuado por el órgano de contratación es genérico e impreciso, pues se limita a invocar el artículo 149 de la LCSP. En este sentido, la suficiencia de la información ofrecida por la entidad licitadora para justificar o acreditar la viabilidad de su oferta debe analizarse a la vista y en función de lo solicitado en el requerimiento por el órgano de contratación, de tal modo que, si este considera imprescindible que se desglose, justifique o acrediten determinados aspectos de la proposición necesariamente lo ha de indicar en su requerimiento. De lo contrario, como sucede en el supuesto que se examina, la motivación del rechazo de la oferta ha de considerarse puramente formal e insuficiente, pues no se analiza en qué medida la información aportada por la recurrente incide en la viabilidad de la oferta.

En este sentido, el órgano o la mesa de contratación debió haber solicitado información adicional con la finalidad de analizar de forma más exhaustiva la viabilidad de la oferta. Dicho requerimiento debió haberse realizado; respecto del impacto en la oferta de los distintos aspectos contenidos en la documentación justificativa y especialmente del relativo a la *«metodología aplicada e innovaciones tecnológicas»* dado que en propio informe de viabilidad se manifiesta que no se ha suministrado datos suficientes que cuantifiquen los ahorros, y por otro lado respecto de los costes directos, teniendo en cuenta lo ya manifestado en presente fundamento de derecho.

Finalmente, con relación a los costes indirectos, gastos generales y beneficio industrial sobre los que se realiza una mención en el informe de viabilidad pero no en el informe al recurso, este Tribunal ha puesto de manifiesto en muchas ocasiones, entre ellas en su Resolución 215/2021, de 27 de mayo, que *«en las ofertas inicialmente incursas en baja anormal, la verificación por parte del órgano de contratación solo debe limitarse a la viabilidad o posibilidad de cumplimiento del contrato desde la perspectiva de la oferta de cada entidad licitadora; en este sentido, la normativa sobre justificación de ofertas presuntamente anormales o desproporcionadas no impone de forma absoluta la necesidad de valorar la coherencia económica de la oferta en sí misma considerada, sino si es viable que la entidad licitadora ofertante la ejecute, de ahí que cobren especial importancia las condiciones de la propia licitadora. No cabe, por tanto, al menos como principio, extender ese análisis de viabilidad de la oferta a aquellas partidas de la misma que quedan al arbitrio de la empresa licitadora, como ocurre con los gastos generales o el beneficio industrial, quien las puede incluir en el porcentaje que estime pertinente, sin que los pliegos, ni las reglas de contratación establezcan fórmulas o porcentajes para la determinación o inclusión de tales partidas económicas (v.g. Resoluciones de este Tribunal, entre otras, 28/2016, 11 de febrero, 294/2016, de 18 de noviembre, 328/2016, de 22 de diciembre y 26/2017, de 3 de febrero, así como el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otras, en su Resolución 1157/2015, de 18 de diciembre).»*

En definitiva, este Tribunal considera que deben estimarse parcialmente las alegaciones de la recurrente respecto a los aspectos incluidos en su documentación: *«metodología aplicada e innovaciones tecnológicas»* y la valoración de los ingresos, el coste económico y la rentabilidad del proyecto, teniendo en cuenta que si el órgano de contratación considera que la justificación resulta insuficiente debió, bien solicitar un mayor detalle en el requerimiento de la justificación de la oferta o, una vez advertida la ausencia, solicitar información adicional dando la oportunidad al licitador para que presente una documentación que incluya un mayor desglose o detalle.

En consecuencia, con base en las consideraciones realizadas, teniendo en cuenta lo alegado en el recurso, los términos genéricos del requerimiento de información, la motivación formal del informe de viabilidad, el principio de proporcionalidad y la necesidad de una motivación sustantiva en el sentido expuesto, para excluir una oferta que podría ser la económicamente más ventajosa, debiera haberse concedido a la entidad ahora recurrente la

oportunidad de aclarar y/o completar la información, sin que ello suponga modificar la oferta, respecto de las cuestiones indicadas: *«metodología aplicada e innovaciones tecnológicas»* y *«valoración de los ingresos, el coste económico y la rentabilidad del proyecto».*

Procede, pues, estimar parcialmente en los términos expuestos este motivo de recurso.

SÉPTIMO. Fondo del recurso: Sobre la alegación relativa a que el precio ofertado por CGI se corresponde con el ofertado en procedimientos de licitación análogos. CGI afirma que el órgano de contratación evidencia su interés de adjudicar el contrato a CGT. Sobre la solicitud a este órgano de que le adjudique a la recurrente el contrato.

Finalmente, la entidad CGI argumenta en su escrito de recurso para demostrar la viabilidad de su oferta que el precio ofertado en este procedimiento de licitación es muy similar al ofrecido en un procedimiento de licitación con un objeto muy parecido y convocado por la Diputación de Almería.

Sobre esta alegación, este Tribunal ha de poner de manifiesto como en otras muchas ocasiones (v.g. Resoluciones 336/2018, de 30 de noviembre, 299/2018, de 25 de octubre, 236/2018, de 8 de agosto, 61/2019, de 7 de marzo, 79/2019, de 21 de marzo, 90/2019, de 21 de marzo, 185/2019, de 6 de junio, 257/2019, de 9 de agosto, 250/2020, de 16 de julio y 340/2020, de 15 de octubre, entre otras), el carácter autónomo e independiente de los procedimientos de contratación respecto de otros anteriores o coetáneos, aun cuando coincidan en objeto y sujeto, en el sentido de que las actuaciones seguidas y las vicisitudes acaecidas en los mismos no pueden influir en otras licitaciones presentes o futuras que se rigen por sus propios pliegos y demás documentos contractuales. Por lo que procede la desestimación de esta alegación.

La entidad CGI, manifiesta en su alegación novena el empeño del órgano de contratación por adjudicar el contrato a la entidad GTT o su interés en que la recurrente no resulte adjudicataria; considera que bajo una pretendida discrecionalidad el órgano de contratación ha actuado de forma manifiestamente arbitraría y contraria al interés general como a su legítimo interés como licitador. Asimismo, solicita en su escrito de recurso que este Tribunal acuerde directamente la adjudicación del contrato a su favor.

Sobre ambas cuestiones, procede recordar las funciones exclusivamente revisoras de los actos emanados de los poderes adjudicadores que competen a este Tribunal sin que quepa entrar en otro tipo de consideraciones que quedan fuera de su ámbito de competencias. En cualquier caso, no le es posible a este Órgano declarar la adjudicación del contrato al haberse estimado parte de las alegaciones del recurso, siendo esta una función que únicamente compete al órgano de contratación, ex artículo 149 de la LCSP, de tal suerte que en el supuesto examinado una vez que la mesa o el órgano de contratación, en cumplimiento de la presente resolución y previo requerimiento al efecto, haya examinado la eventual información y documentación que haya aportado la entidad ahora recurrente a los efectos de justificar la viabilidad de su oferta, sin que ello en ningún momento pueda suponer modificación de la misma, podrá efectuar una apreciación conjunta de todos los elementos concurrentes y decidir el órgano de contratación de forma motivada, previa propuesta de la mesa en su caso, la aceptación o rechazo de la oferta de la entidad ahora recurrente (v.g. entre otras Resoluciones 171/2021, de 6 de mayo, 196/2021, de 20 de mayo, 215/2021, de 27 de mayo, 497/2021, de 25 de noviembre y 371/2022, de 6 de julio, de este Tribunal) .

Por todo lo anterior, procede la desestimación de la pretensión principal del recurso al no tener este Órgano competencias para acordar la adjudicación del contrato y estimar parcialmente la pretensión subsidiaria en los términos analizados en la presente resolución.

OCTAVO. Efectos de la estimación parcial del recurso.

La corrección de las infracción legal cometida, y que ha sido analizada y determinada en el fundamento de derecho sexto de la presente resolución, debe llevarse a cabo anulando el acuerdo del órgano de contratación de 16 de septiembre de 2022 de adjudicación del contrato, con retroacción de las actuaciones al momento previo a su dictado, para que se proceda por la mesa o el órgano de contratación a requerir a la entidad ahora recurrente la información y documentación complementaria considere precisa a los efectos de justificar la viabilidad de su oferta, sin que pueda dicha entidad modificar la misma, en los términos recogidos en el citado fundamento de derecho, con continuación del procedimiento de licitación en su caso.

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

ACUERDA

PRIMERO. Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **COORDINADORA DE GESTIÓN DE INGRESOS, S.A.** contra el acuerdo, de 16 de septiembre de 2022, del órgano de contratación por el que se adjudica el contrato denominado «Servicios de atención telemática de carácter tributario del Ayuntamiento de Almería» (Expte. c-120/20), convocado por el Ayuntamiento de Almería y, en consecuencia, anular el acto impugnado para que por el órgano de contratación se proceda en los términos expuestos en el fundamento de derecho octavo de esta resolución.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento de adjudicación.

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 personas 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.