



Recurso nº 582/2022 C. Valenciana 143/2022

Resolución nº 724/2022

Sección 2ª

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 16 de junio de 2022.

VISTO el recurso interpuesto por D. S.C.M., en representación de GESTIÓN DE TRIBUTOS Y RECAUDACIÓN TRIBUTARIA, 2007 S.L. contra los pliegos del procedimiento para la contratación de "*Servicios de colaboración en la gestión y recaudación de ingresos de derecho público del Ayuntamiento de Castelló de la Plana*", expediente 18728/2018, convocado por el Ayuntamiento de Castellón de la Plana, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. En fecha 19 de abril de 2022 se publican los pliegos para la contratación mediante procedimiento abierto de los "*Servicios de colaboración en la gestión y recaudación de ingresos de derecho público del Ayuntamiento de Castelló de la Plana*", en la Plataforma de Licitación del Sector Público (PLACE) y en DOUE.

El contrato tiene por objeto la prestación de los servicios auxiliares y complementarios de colaboración a la Administración Tributaria Local, en la gestión y recaudación de ingresos de derecho público consistente en actividades o tareas concretas, limitadas y auxiliares de apoyo logístico, analítico, informático, documental o de verificación material, de los estados y situaciones tributarias de las personas contribuyentes y de todos sus valores que se encuentren en periodo de cobro, la realización de aquellos trabajos de colaboración que no impliquen ejercicio de autoridad, ni custodia de fondos públicos, ni dictado de actos administrativos o de trámite, de acuerdo con las determinaciones contenidas en los pliegos.

Esta colaboración se prestará en la gestión y recaudación de los siguientes ingresos municipales: Tributos municipales, precios públicos, multas y cualquier otro recurso o



ingreso público que constituye fuente de financiación para la Hacienda Municipal y se encuentre recogido en los presupuestos generales del Ayuntamiento o en los presupuestos de sus Organismos Autónomos y cuya gestión recaudatoria se le encomiende a la Administración Tributaria Local.

Igualmente, alcanzará la prestación de los servicios que son objeto del contrato a los reintegros de gastos o transferencias de carácter público que deban realizarse a las arcas municipales, por razón de: Gastos realizados con ocasión de ejecuciones subsidiarias, pagos municipales indebidos por razón de devoluciones o por razón de pagos a proveedores que resulten improcedentes y percepción improcedente de subvenciones o por incumplimiento de las condiciones a que se sujetó su otorgamiento.

El valor estimado es de 3.504.112,41 €.

Segundo. En fecha 10 de mayo de 2022, interpone recurso especial en materia de contratación la entidad GESTIÓN DE TRIBUTOS Y RECAUDACIÓN TRIBUTARIA 2007, S.L. contra los Pliegos de Cláusulas Administrativas y de Prescripciones Técnicas solicitando que se acuerde su nulidad.

Formula la recurrente los siguientes motivos de impugnación.

-Que el CPV elegido (79940000-Servicios de agencias de recaudación de fondo) es restrictivo de la libre concurrencia, debiendo haberse señalado otros CPVs alternativos, o haber establecido la concordancia con los dos primeros dígitos. Así, señala la recurrente que ella a pesar de ser una empresa cuyo objeto social comprende los servicios licitados y tener experiencia en contratos de recaudación, no dispone del certificado de servicios tan específicos, por lo que no podrá participar en la licitación impugnada. Señala que un contrato de esta complejidad no puede definirse con una sola CPV, ya que requiere de la prestación de muchos servicios complementarios, por lo que deberían haberse permitido otras CPV.

Como consecuencia de lo anterior, entiende la recurrente que la solvencia técnica exigida en la cláusula 14.4. del PCAP es muy restrictiva de la libre concurrencia.



-Que la exigencia contenida en la cláusula 6.2. del PPT, establece unos requisitos que debe tener la empresa adjudicataria en relación con los medios humanos que son restrictivas, al exigir que cuente con personal con una experiencia específica y aplicaciones informáticas determinadas, lo que desemboca en un claro perjuicio para la recurrente, ya que para contar con dicho personal tendría que subrogar a los trabajadores que están actualmente en SCI con los costes que ello supondría. Entiende la recurrente que lo anterior constituye una barrera anticompetitiva.

En lo relativo a la exigencia de que el personal tenga experiencia en una aplicación informática específica señala que, existiendo en el mercado otras aplicaciones, debería permitirse que el personal tenga experiencia en otras aplicaciones que tengan el mismo objetivo que la mencionada.

-Que el objeto del contrato resulta indefinido y la aplicación informática a utilizar indeterminada. Así señala que los medios materiales exigidos y recogidos en la Cláusula 6.3.2 del pliego de prescripciones técnicas relativas al Software a utilizar, son totalmente ambiguos e imprecisos, pues se exigen unas aplicaciones informáticas que tiene instaladas el Ayuntamiento, corriendo a cargo del adjudicatario los gastos de su instalación, sin especificar el tipo de aplicación al que se refiere, ni concretar sus especificaciones técnicas, costes de mantenimiento, de implantación, de formación...lo que impediría a los licitadores poder hacer un estudio económico mínimo necesario para saber los gastos que conllevaría.

-Que la no división en lotes adolece de falta de motivación. La recurrente sostiene que no existe una adecuada motivación de la no división en lotes y que la justificación no es muy completa. Así mismo, señala que debería haberse dividido esta licitación en dos lotes: servicio asesoría atención contribuyente y mantenimiento, desarrollo de software e integración informáticas. Sostiene, por último, que con la indefinición del producto informático empleado se estaría cometiendo fraude de ley, introduciendo todo ello en un mismo lote, cuando debería sacar otro lote referido al mantenimiento de las aplicaciones informáticas de las que tiene licencia el propio Ayuntamiento.



Tercero. Finalizado el plazo de presentación de las ofertas en fecha 12 de mayo de 2022, se constata que han concurrido los siguientes licitadores: COORDINADORA DE GESTIÓN DE INGRESOS, S.A. y SERVICIOS DE COLABORACIÓN INTEGRAL S.L.U.

Cuarto. Recibido el escrito de recurso, en fecha 16 de mayo de 2022, la Administración Tributaria Local emite informe contestando a los motivos de impugnación, en el que señala que procede traer a colación la Resolución 169/2020, de 26 de noviembre, (Recurso 153/2020) del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, por la que se desestima el recurso especial en materia de contratación interpuesto por GESTIÓN DE TRIBUTOS Y RECAUDACIÓN TRIBUTARIA 2007, S.L. frente a los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas del contrato de servicios auxiliares y complementarios en materia de gestión, liquidación, inspección y recaudación de tributos y otros ingresos de derecho público con el Organismo Autónomo de recaudación de la Diputación Provincial de Ávila. Y ello, por cuanto que en dicho recurso la recurrente formulaba prácticamente los mismos motivos de impugnación planteados en este momento y cuya solución fue la desestimación del mismo.

En el informe se concluye lo siguiente:

- i. Que por lo que se refiere al empleo de un CPV restrictivo, puede afirmarse que el elegido en este procedimiento de licitación, el CPV 79940000 – Servicios de agencias de recaudación de fondos, es el que más se asimila a la esencia del objeto del contrato, ya que todas las tareas que constituyen el objeto del contrato son homogéneas entre sí, al tratarse de trabajos de colaboración administrativa y tareas auxiliares, sin que en ningún caso impliquen ejercicio de autoridad ni custodia de fondos públicos.
- ii. Que, en cuanto al carácter restrictivo de la solvencia técnica exigida, señala que el Ayuntamiento considera que el 70% del valor estimado del contrato (2.452.878,69.-€) es un mínimo suficiente para conjugar la libre concurrencia con una oferta seria y solvente para un municipio de gran población y capital de provincia como es el Ayuntamiento de Castelló de la Plana, con un objeto contractual tan sensible a la ciudadanía como es la colaboración en la gestión recaudatoria. Todo ello señala se ajusta a la doctrina sentada por este Tribunal en relación con la normativa aplicable.



iii. Que en cuanto a la experiencia personal en software específico exigida, indica que se exige únicamente a un 40% del personal, que se indica conocimiento o formación; y que esas aplicaciones son las que tiene licenciadas el Ayuntamiento en este momento concreto, que empleará el adjudicatario como cualquier otro usuario municipal que ha debido formarse y adaptarse a estas aplicaciones informáticas y como se deberá formar y adaptar a las futuras aplicaciones informáticas (estas u otras) resultantes del Plan de Transformación Tecnológica municipal puesto en marcha tras el ataque informático sufrido en abril de 2021.

Estas aplicaciones son lo suficientemente conocidas y empleadas en la generalidad de las administraciones locales (como cualquiera de las otras que menciona), no son un rara avis, y si lo que se pretende es que no haya solución de continuidad en la prestación del servicio tan sensible como es la gestión recaudatoria, perfectamente puede obtenerse con esa formación al personal que pudiera adscribir.

Añade que los requisitos técnicos del software establecidos en el Pliego, además de estar vinculados directamente al objeto del contrato y obedecer a las necesidades de este órgano, se han establecido en aplicación de un principio de eficiencia en la gestión de los recursos o fondos públicos (artículo 1.3 LCSP) y con el fin de garantizar una estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos públicos, sin que en ningún caso, pueda considerarse contrario a la libre concurrencia el establecimiento de unos requisitos técnicos que se ajusten a las necesidades del órgano de contratación.

iv. Que en lo relativo a la indefinición del objeto del contrato, y la indeterminación de la aplicación informática a utilizar, reitera que las aplicaciones informáticas son las que se encuentran instaladas y disponibles en los servidores propiedad del mismo ubicados en las instalaciones del Ayuntamiento y que no existe indefinición alguna puesto que la propia recurrente cita la Cláusula 6.2 del PPT en la que se hace referencia a las aplicaciones informáticas que en este momento tiene el Ayuntamiento licenciadas por lo que no existe ninguna indeterminación de las aplicaciones informáticas a utilizar, conclusión a la que la propia recurrente llega, como no puede ser de otro modo.



v. Por último, en cuanto a la falta de motivación de la división en lotes, señala que esta alegación fue ya desestimada en el recurso 153/2020, siendo extensibles los pronunciamientos de este Tribunal en aquel momento, en este caso la justificación es completa y suficiente.

Quinto. En fecha 18 de mayo de 2022, el órgano de contratación, Ayuntamiento de Castellón de la Plana, emite informe, en el que solicita, en primer lugar, la inadmisión del recurso por falta de legitimación de la recurrente, que a pesar de lo manifestado cumple con el requisito de solvencia económica y técnica para poder participar en la licitación.

En cuanto al fondo, el órgano de contratación formula las siguientes alegaciones para la desestimación de los motivos del recurso:

-Por lo que se refiere al CPV elegido, se remite a lo expuesto en el informe del Director de la Administración Tributaria local de fecha 16 de mayo de 2022, y añade exponiendo la posición asumida por la recurrente en recursos anteriores, que la recurrente en aquellos casos sí que disponía de la documentación necesaria para acreditar la solvencia técnica conforme al CPV 799940000-5, que es el ahora exigido, y sin embargo, en el presente recurso argumenta lo contrario, al señalar que no puede presentarse a la licitación pues a pesar de ser una empresa cuyo objeto social comprende los servicios licitados y tener experiencia en contratos de recaudación, no dispone del certificado de servicios tan específicos.

-En cuanto a la vulneración del principio de concurrencia por exigir experiencia del personal en software específico que, según la recurrente, favorece a la actual prestataria, el órgano de contratación señala que dicha alegación debe desestimarse, además de por los motivos expresados en el informe del Director de la Administración Tributaria Local, de fecha 16 de mayo de 2022, por prever expresamente la cláusula 6.2. del PPT un alternativa respecto a dicho requisito, al establecer *«Asimismo, deberá acreditar un mínimo del 40% de este personal en conocimiento del uso de las aplicaciones informáticas Gtwin de T-Systems y de la plataforma de gestión de expedientes Gestiona, asumiendo el adjudicatario en su caso y previo al inicio del contrato, los costes de formación de todo el personal con los proveedores de estas plataformas informáticas»*, posibilitando, por tanto, la formación al



personal para el caso de que el adjudicatario sea una empresa distinta a la actual, negando que ésta pueda resultar favorecida.

-Y, por último, en cuanto a la no división en lotes del contrato, señala que la procedencia de la no división en lotes se encuentra justificada en el informe de necesidad de fecha 30 de julio de 2021, y posteriormente en un segundo informe del técnico municipal de fecha 16 de mayo de 2022 emitido con motivo del presente recurso, justificación que debe considerarse adecuada y suficiente atendiendo a las circunstancias concretas y particulares y que responden a las necesidades reales de las prestaciones que configuran su objeto. Así mismo, cita doctrina que ampara la posibilidad de incluir esta justificación con ocasión de la emisión de informe en sede de recurso especial, aun cuando hubiera omitido dicha explicación al aprobar el expediente.

Sexto. Interpuesto el recurso, la Secretaria del Tribunal por delegación de este dictó resolución de 18 de mayo de 2022 acordando la concesión de la medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación, sin que este afecte al plazo de presentación de ofertas, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución de los recursos la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada

Séptimo. La Secretaría del Tribunal en fecha 18 de mayo de 2022 dio traslado del recurso interpuesto a los restantes interesados, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, sin que hayan hecho uso del referido derecho.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La competencia para resolver el presente recurso corresponde a este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de conformidad con lo establecido en el artículo 46 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP) y el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y Generalitat Valenciana sobre atribución de competencias de recursos contractuales de fecha 25 de mayo de 2021 (BOE del 2 de junio)



Segundo. Se trata de un acto objeto de recurso especial en materia de contratación, al tratarse de un contrato de servicios que supera el umbral cuantitativo señalado en el artículo 44.1.a) de la LCSP.

Igualmente, se trata de un acto recurrible, al tratarse de uno de los señalados en el artículo 44.2.a) LCSP.

Tercero. Respecto de la legitimación de la entidad recurrente debemos manifestar lo siguiente.

El artículo 48 de la LCSP, dispone que:

«Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso».

Teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 55 b) de la LCSP, procede hacer un examen de la legitimación del recurrente toda vez que no ha presentado oferta en la licitación impugnada (como se deduce de la relación de licitadores extraída de la PLASP en fecha 13 de mayo de 2022, un día después del plazo final de presentación de proposiciones), como cuestión previa al estudio del fundamento del recurso.

En este sentido, y como afirma la reciente Resolución 1166/2019 de este Tribunal:

«La regla es que únicamente los operadores económicos que han presentado oferta al procedimiento, están legitimados para impugnar los pliegos rectores del mismo, pues solo estos pueden llegar a obtener la adjudicación del contrato.

Ahora bien, esta regla general, tiene una excepción, en aquellos casos en que el empresario recurrente impugne una cláusula del Pliego que le impida participar en condiciones de igualdad con la correspondiente licitación. En este último supuesto, ha señalado este Tribunal que es necesario que exista en el recurrente una intención directa en participar en condiciones de igualdad con otros licitadores, de modo que debe



justificarse esa intención en participar en el proceso. (Resoluciones TACRC 235/2018, 686/2019, 523/2019, 990/2019, entre otras)».

Por tanto, en relación a la legitimación para recurrir los pliegos de una licitación, este Tribunal ha señalado de forma reiterada la necesidad de que el recurrente haya participado en la licitación o se haya visto impedido de hacerlo en base a las restricciones introducidas en los pliegos objeto de recurso, pues no resulta admisible un recurso especial en materia de contratación basado en un mero interés en la legalidad abstracta del procedimiento de licitación, no admitiéndose una acción popular en esta materia.

En el presente asunto, la recurrente impugna los pliegos de la licitación y solicita que se declare su nulidad.

El recurso especial se funda en cuatro motivos

- i. Que el código CPV aplicable al objeto del contrato, es restrictivo de la libre concurrencia;
- ii. Que la exigencia contenida en la cláusula 6.2. del PPT, establece unos requisitos que debe tener la empresa adjudicataria en relación con los medios humanos que son restrictivos, al exigir que cuente con personal con una experiencia específica y aplicaciones informáticas determinadas, lo que desemboca en un claro perjuicio para la recurrente, ya que para contar con dicho personal tendría que subrogar a los trabajadores que están actualmente en SCI con los costes que ello supondría;
- iii. Que los medios materiales exigidos y recogidos en la Cláusula 6.3.2 del pliego de prescripciones técnicas relativas al Software a utilizar, son totalmente ambiguos e imprecisos, lo que impediría a los licitadores poder hacer un estudio económico mínimo necesario para saber los gastos que conllevaría.
- iv. La no división en lotes del objeto del contrato, que considera que no se encuentra justificada.

De los motivos expuestos, la única causa que la recurrente alega como causa impeditiva para su participación en este procedimiento competitivo y en virtud de la cual ostentaría

legitimación para la interposición del recurso especial es la relativa a la incorrecta selección del código CPV aplicable. En este sentido, la parte recurrente en su escrito de recurso sostiene que sí ostenta legitimación, en tanto que es una empresa en cuyo objeto social (artículo 3 in fine de sus Estatutos) se incluyen los servicios de colaboración en la recaudación. Si bien, añade, a pesar de ser una empresa cuyo objeto social comprende los servicios licitados y tener experiencia en contratos de recaudación, no dispone del certificado de servicios tan específicos, por lo que no cumpliría con el requisito de solvencia técnica o profesional exigida y no podrá participar en la licitación impugnada. Este sería, por tanto, el único motivo respecto de la que la recurrente podría entenderse que tiene legitimación.

El motivo alegado, en la argumentación de la recurrente, tiene efectos impeditivos para su participación en el procedimiento en tanto, como consideraremos posteriormente, se vincula con la exigencia de solvencia técnica. En efecto, el silencio del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares en relación con que debe entenderse por “trabajos o servicios similares” a efectos de acreditar tal solvencia determina la aplicación de lo dispuesto por el párrafo 2º del artículo 90.2.a) de la LCSP. Por lo dicho, procede reconocer legitimación al recurrente.

Cuarto. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo de quince días previsto en el artículo 50.1.b) de la LCSP.

Quinto. Como hemos dicho en los antecedentes, el recurrente se opone en primer lugar a la selección por el órgano de contratación del código CPV aplicable, lo que alega afecta a la solvencia técnica, puesto que se exige que se acredite que los trabajos sean de igual o similar naturaleza a los que constituyen el objeto del contrato, similitud que, ante el silencio del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, deberá determinarse en los términos del artículo 90.2.a) de la LCSP.

De acuerdo con lo previsto en la Resolución de este mismo Tribunal 145/2020, ha de recordarse que el artículo 23.1 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, establece lo siguiente: *«Toda referencia a nomenclaturas en el*



marco de la contratación pública se hará utilizando el “Vocabulario común de contratos públicos (CPV)” aprobado por el Reglamento (CE) nº 2195/2002».

La referida Directiva, si bien contiene algunas aclaraciones sobre la utilización de código CPV en algunos casos concretos, considerandos (28) y (119), no contiene reglas generales para el establecimiento de tales códigos.

Tampoco se contienen en el Reglamento (CE) nº 2195/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de noviembre de 2002, por el que se aprueba el Vocabulario común de contratos públicos (CPV), ni en el Reglamento (CE) Nº 213/2008 de la Comisión, de 28 de noviembre de 2007 que modifica el Reglamento (CE) nº 2195/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se aprueba el Vocabulario común de contratos públicos (CPV), y las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los procedimientos de los contratos públicos, en lo referente a la revisión del CPV.

Con carácter informativo, la página web <https://simap.ted.europa.eu/es/cpv> contiene las siguientes indicaciones:

«¿Cómo rellenar los formularios de anuncios de licitación con el CPV?

Los poderes adjudicadores deben tratar de encontrar el código que mejor se ajuste a la adquisición prevista. Si bien en algunas ocasiones los poderes adjudicadores pueden tener que elegir entre diversos códigos, es importante que seleccionen un único código para el título del anuncio de licitación.

Si el CPV fuera inexacto, los poderes adjudicadores deberán referirse a la división, grupo, clase o categoría que mejor describa su adquisición prevista (un código más general que puede reconocerse fácilmente porque tiene más ceros)».

De acuerdo con ello, es a los poderes adjudicadores a los que corresponde determinar el código CPV, refiriéndose a la división, grupo, clase o categoría que mejor describa su adquisición prevista.

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.

En consecuencia, el CPV tiene como finalidad la correcta identificación del objeto del contrato, facilitando a los posibles licitadores de los distintos Estados miembros su participación en la adjudicación de los contratos. En este sentido el artículo 2.4 de la LCSP dispone que *«A los efectos de identificar las prestaciones que son objeto de los contratos regulados en esta Ley, se utilizará el “Vocabulario común de contratos públicos”, aprobado por el Reglamento (CE) n.º 2195/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de noviembre de 2002, por el que se aprueba el Vocabulario común de contratos públicos (CPV), o normativa comunitaria que le sustituya»*.

El CPV no es una actividad en la que hayan de darse de alta los licitadores, de manera que no es exigible la aportación de documentación alguna al respecto. Este código, sin embargo, en lo que afecta a la participación en la licitación, sí que tiene relación con la exigencia y acreditación de la solvencia técnica, y en particular, con la apreciación de que los trabajos o servicios efectuados son de igual o similar naturaleza al que constituye el objeto del contrato. Así el artículo 90.1 de la LCSP establece lo siguiente (el subrayado es nuestro):

«Artículo 90. Solvencia técnica o profesional en los contratos de servicios.

1. En los contratos de servicios, la solvencia técnica o profesional de los empresarios deberá apreciarse teniendo en cuenta sus conocimientos técnicos, eficacia, experiencia y fiabilidad, lo que deberá acreditarse, según el objeto del contrato, por uno o varios de los medios siguientes, a elección del órgano de contratación:

a) Una relación de los principales servicios o trabajos realizados de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato (...)



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. La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado podrá efectuar recomendaciones para indicar qué códigos de las respectivas clasificaciones se ajustan con mayor precisión a las prestaciones más habituales en la contratación pública».

En definitiva, para apreciar la concurrencia de la solvencia técnica, debe comprobarse que los trabajos realizados tienen relación con los primeros tres dígitos de los CPV, salvo que el PCAP prevea otros parámetros para determinar la similitud de los trabajos con el objeto del contrato.

La cláusula 14 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, “Requerimiento de documentación previo a la adjudicación del contrato”, establece que el licitador mejor clasificado deberá aportar la documentación siguiente:

«4º.- Solvencia técnica de los licitadores que deberá acreditarse mediante:

-Relación de los principales servicios efectuados en los tres últimos años, de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del presente contrato, cuyo importe anual acumulado en el año de mayor ejecución sea igual o superior al 70% del valor estimado del contrato (2.452.878,69 €, IVA excluido).

Los servicios o trabajos efectuados se acreditarán mediante certificados expedidos o visados por el órgano competente, cuando el destinatario sea una entidad del sector público; cuando el destinatario sea un sujeto privado, mediante un certificado expedido por éste o, a falta de este certificado, mediante una declaración del empresario acompañado de los documentos obrantes en poder del mismo que acrediten la realización de la



prestación; en su caso, estos certificados serán comunicados directamente al órgano de contratación por la autoridad competente.

En la documentación presentada deberá quedar suficientemente acreditada la solvencia económica, financiera y técnica del licitador para hacer frente a las obligaciones del contrato.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 96 de la LCSP, la inscripción en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas de las Administraciones Públicas acreditará, a tenor de lo en él reflejado y salvo prueba en contrario, las condiciones de aptitud del empresario en cuanto a su personalidad y capacidad de obrar, representación, habilitación profesional o empresarial, solvencia económica y financiera y técnica o profesional, clasificación y demás circunstancias inscritas, así como la concurrencia o no concurrencia de las prohibiciones de contratar que deban constar en el mismo».

La ausencia de normas específicas en el PCAP, según hemos visto, otorga relevancia a la previsión contenida con carácter subsidiario en el artículo 90.1.a) de la LCSP antes citado, por lo que resulta relevante considerar la adecuación del código CPV elegido al objeto del contrato.

Cabe comenzar el análisis recordando la doctrina de este Tribunal, que en numerosas ocasiones ha declarado que la determinación del objeto del contrato es una facultad que corresponde al órgano de contratación, que es a quien compete concretar las prestaciones exigibles en función del interés público que se pretende atender a través de la contratación (Resoluciones 1114/2018 de 30 de noviembre, 1364/2020 de 17 de diciembre, 345/2021 de 9 de abril de 2021 o 984/2021 de 17 de agosto, entre otras).

El apartado 1.1. del PCAP define de forma detallada el objeto de contrato, señalando que:

«1ª.- OBJETO DEL CONTRATO.

1.1.- Constituye el objeto del presente contrato la prestación de los servicios auxiliares y complementarios de colaboración a la Administración Tributaria Local, en la gestión y recaudación de ingresos de derecho público consistente en actividades o tareas concretas,



limitadas y auxiliares de apoyo logístico, analítico, informático, documental o de verificación material, de los estados y situaciones tributarias de las personas contribuyentes y de todos sus Valores que se encuentren en periodo de cobro, la realización de aquellos trabajos de colaboración que no impliquen ejercicio de autoridad, ni custodia de fondos públicos, ni dictado de actos administrativos o de trámite, de acuerdo con las determinaciones contenidas en el presente pliego y en el de Prescripciones Técnicas.

Esta colaboración se prestará en la gestión y recaudación de los siguientes ingresos municipales: Tributos municipales, precios públicos, multas y cualquier otro recurso o ingreso público que constituya fuente de financiación para la Hacienda Municipal y se encuentre recogido en los presupuestos generales del Ayuntamiento o en los presupuestos de sus Organismos Autónomos, y cuya gestión recaudatoria se le encomiende a la Administración Tributaria Local.

Igualmente alcanzará la prestación de los servicios que son objeto del contrato a los reintegros de gastos o transferencias de carácter público que deban realizarse a las arcas municipales, por razón de: Gastos realizados con ocasión de ejecuciones subsidiarias, pagos municipales indebidos por razón de devoluciones o por razón de pagos a proveedores que resulten improcedentes y percepción improcedente de subvenciones o por incumplimiento de las condiciones a que se sujetó su otorgamiento.

No se admitirá más de una oferta por parte de cada licitador. Las ofertas irán referidas al objeto del contrato en su totalidad, no admitiéndose la división en lotes. Asimismo, no se admitirán variantes».

El objeto del contrato se desarrolla en el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares, que dedica su apartado cuarto a la definición del “contenido particular y demás condiciones de los servicios de asistencia y colaboración”. Se recoge en este apartado la descripción de las prestaciones a realizar por el adjudicatario en los siguientes ámbitos:

-Servicios de asistencia y colaboración técnica, material e informática en la gestión recaudatoria en periodo voluntario (apartado 4.1).

-Servicios de asistencia y colaboración técnica, material en informática en la gestión recaudatoria en periodo ejecutivo (apartado 4.2).

La lectura de las prestaciones contempladas en los dos apartados referidos permite concluir que las actuaciones que conforman el objeto del contrato se refieren, exclusivamente, a los procedimientos de recaudación de tributos municipales, tanto en periodo voluntario como ejecutivo.

Debemos a continuación considerar la razonabilidad de la elección del código CPV por el órgano de contratación.

El recurrente censura, como se ha visto, que el órgano de contratación haya consignado exclusivamente el código CPV 79940000 (Servicios de agencias de recaudación de fondos).

Pues bien, analizado el objeto del contrato, no cabe sino concluir que la opción del órgano de contratación es razonable, puesto que, si en principio podrían resultar aplicables al contrato algunos de los códigos CPV relacionados por el recurrente, sin duda el que mejor define el objeto del contrato es el consignado en el PCAP.

Por ello, procede rechazar el motivo.

Sexto. Invoca en segundo lugar la recurrente la restricción de la concurrencia que supone la exigencia de experiencia del personal en software específico.

Señala el recurrente que *«claramente estas exigencias tan restrictivas (personal con experiencia específica y aplicaciones informáticas determinadas) desembocan en un claro perjuicio a mi representada, ya que para contar con dicho personal tendría que subrogar a los trabajadores que están actualmente en SCI con los costes que ello conllevaría, al asumir una antigüedad que ya tiene SCI»*.

Pese a que la censura del recurrente se dirige contra la exigencia de personal experto en el manejo de unas aplicaciones informáticas determinadas, la lectura atenta del motivo muestra, bien a las claras, que el recurrente se alza, también, contra la exigencia de que,

para la ejecución del contrato, se haga uso de esas aplicaciones informáticas. Como sigue razonando el recurrente en la exposición del motivo considerado, *«en el Pliego de Prescripciones Técnicas se contienen cláusulas muy restrictivas que impiden la libre concurrencia, al exigirse en el mismo además de experiencia en el personal en materia de gestión recaudatoria de 3 años y en valenciano, experiencia en una aplicación específica, concretamente en la aplicación de gestión tributaria GTWin de T-Systems y de gestión de expedientes (Gestiona) existiendo en el mercado otras aplicaciones de gestión recaudatoria (GTT, Genesys, Aytos, Infaplic, GT3 ...) y de gestión de expedientes (Genesys, Audifilm, Aytos, GT3, SAP ...)»*.

Dos son, por tanto, las cuestiones que debemos abordar para tratar este motivo:

(i) En primer lugar, y en lo que se refiere a la exigencia de personal con una experiencia determinada en el uso de aplicaciones informáticas, el artículo 76.3 de la LCSP establece que,

«La adscripción de los medios personales o materiales como requisitos de solvencia adicionales a la clasificación del contratista deberá ser razonable, justificada y proporcional a la entidad y características del contrato, de forma que no limite la participación de las empresas en la licitación».

Como dijimos en nuestra Resolución 1221/2020 de 13 de diciembre, *«la solvencia exigida a los licitadores para poder hacerse cargo del servicio que se contrata pretende garantizar que el adjudicatario disponga de los medios y cualificación necesarios para llevarlos a buen fin, respetando al mismo tiempo el principio de concurrencia y no discriminación (...)»*. A la solvencia genérica, consistente en la acreditación de experiencia por el licitador en la ejecución del contrato, puede el órgano de contratación añadir el requerimiento de una determinada adscripción de medios, lo que, según dijimos en nuestra Resolución 1633/2021 de 19 de noviembre, es expresión de la discrecionalidad técnica de aquel, y tiene por objeto *«(...) garantizar cierto nivel de calidad que permita el buen fin del contrato, siempre que no se provoquen restricciones prohibidas o injustificadas a la concurrencia»*.

Como hemos señalado anteriormente, el recurrente no parece manifestar objeción a la exigencia de personal con un determinado número de años de experiencia en materia de



gestión recaudatoria y que tal actividad se haya desarrollado utilizando el valenciano. Su censura se dirige, exclusivamente, contra la exigencia de personal experto en el manejo de unas aplicaciones informáticas determinadas. Es, precisamente, tal exigencia la que considera que impide la libre concurrencia, por lo que, nuestro análisis debe centrarse en la segunda de las cuestiones enunciadas, esto es, si la exigencia de una determinada aplicación informática vulnera tal principio.

(ii) Tal y como hemos señalado anteriormente, la crítica del recurrente puede reconducirse a la exigencia, implícita en el requerimiento de experiencia contemplado en el PPTP, de que se utilicen determinadas aplicaciones informáticas. Sobre esta cuestión, el informe emitido por el órgano de contratación en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 56.2 de la LCSP señala,

«(...) que esas aplicaciones son las que tiene licenciadas el Ayuntamiento en este momento concreto, que empleará el adjudicatario como cualquier otro usuario municipal que ha debido formarse y adaptarse a estas aplicaciones informáticas y como se deberá formar y adaptar a las futuras aplicaciones informáticas (estas u otras) resultantes del Plan de Transformación Tecnológica municipal puesto en marcha tras el ataque informático sufrido en abril de 2021.

Estas aplicaciones son lo suficientemente conocidas y empleadas en la generalidad de las administraciones locales (como cualquiera de las otras que menciona), no son un rara avis, y si lo que se pretende es que no haya solución de continuidad en la prestación del servicio tan sensible como es la gestión recaudatoria, perfectamente puede obtenerse con esa formación al personal que pudiera adscribir».

Cabe señalar que el argumento esgrimido por el recurrente (la exigencia de que, en la ejecución del contrato, sean utilizadas aplicaciones informáticas determinadas) ha sido invocado por él mismo en varias ocasiones ante este Tribunal. Debemos por tanto reiterar los argumentos de nuestras Resoluciones 335/2018 de 6 de abril, 735/2019 de 4 de julio de 2019 o 528/2020 de 8 de abril 1437/2021 de 21 de julio, en las que razonamos que, teniendo por objeto el contrato un servicio (en este caso, actuaciones de colaboración en el desarrollo de los procedimientos de recaudación de los tributos municipales), resulta

lógica la exigencia de que los licitadores se comprometan a utilizar los medios informáticos utilizados por el órgano de contratación y, corolario de ello es que aquellos acrediten su capacidad para hacer un uso adecuado de tales medios.

Sin embargo, falta en el procedimiento que consideramos un detalle fundamental, que concurría en los analizados en las Resoluciones enunciadas: el órgano de contratación había justificado en todos los casos la razonabilidad de su exigencia en base a la efectiva implantación de un determinado software de gestión, justificación que no existe en el presente procedimiento. Como invoca el recurrente en su tercer motivo de recurso (que veremos a continuación, pero que, por las razones que a continuación se exponen, conviene traer a colación en este momento), el órgano de contratación no establece en los pliegos ni en la documentación del contrato las aplicaciones informáticas que deben ser utilizadas en la ejecución de las prestaciones objeto del contrato ni las razones por las que estas deben ser utilizadas. No puede, por otro lado, sostenerse que la exigencia de experiencia contenida en el PPTP, y referida, como hemos visto, a dos aplicaciones informáticas determinadas, permita concluir que son esas, y no otras, las aplicaciones que van a ser utilizadas en ejecución del contrato.

El definitiva, el debate sobre la tensión que, eventualmente, puede producirse entre el principio de eficiente utilización de los fondos públicos y el principio de concurrencia adolece, en este caso, de fundamento fáctico sobre el que pueda sustanciarse. Si, en principio, es legítimo que el órgano de contratación defina los medios con los que el adjudicatario del contrato debe prestar el servicio, es preciso que tales medios estén adecuadamente definidos en la documentación contractual, y que se justifique que su utilización en la prestación del servicio que constituya el objeto del contrato es necesaria para el buen fin del contrato.

Por lo expuesto, el motivo debe ser estimado.

Séptimo. Invoca, en tercer lugar, el recurrente, la indefinición del objeto del contrato. Señala en su recurso que *«(...) los medios materiales exigidos y recogidos en la Cláusulas 6.3.2 del pliego de prescripciones técnicas relativas al software a utilizar, son totalmente ambiguos e imprecisos, pues se exigen unas aplicaciones informáticas que tiene instaladas*

el Ayuntamiento, corriendo a cargo del adjudicatario los gastos de su instalación , sin especificar el tipo de aplicación al que se refiere, ni concretar especificaciones técnicas, costes de mantenimiento, de implantación, de formación ...».

La cláusula 6.3.2 del PPTP señala,

«Para la ejecución de las tareas objeto de este contrato se utilizarán las aplicaciones informáticas que tiene instaladas y licenciadas el Ayuntamiento para la gestión integral de sus ingresos, así como del resto de aplicaciones necesarias. Correrán a cargo de adjudicatario los gastos de cualquier instalación implantación o actualización necesaria en este software que se estime necesaria para que el adjudicatario dé a la ciudadanía un correcto, eficaz y fiable servicio al ciudadano, tratamiento y control de la información.

Será a cargo de la empresa la formación de su personal necesaria para el óptimo manejo de la aplicación. Si se produjese una actualización o cambio de la aplicación de gestión, la formación también correría a cargo de la empresa adjudicataria.

Las aplicaciones informáticas de gestión del Ayuntamiento necesarias para desempeñar las labores de gestión encomendadas a la empresa se encuentran instaladas y disponibles en los servidores propiedad del mismo ubicados en las instalaciones del Ayuntamiento.

(...)».

La lectura de la cláusula transcrita permite adelantar el acogimiento del motivo. En efecto, la cláusula exige la utilización de *«(...) las aplicaciones informáticas que tiene instaladas y licenciadas el Ayuntamiento»*, que no se identifican (sin que, a estos efectos pueda invocarse la posibilidad de deducirlas de la exigencia contenida en la cláusula 6.2 del PPTP – referida a la experiencia del personal y que hemos tratado en el Fundamento de Derecho anterior-).

Se exige igualmente al adjudicatario *«(...) los gastos de cualquier instalación, implantación o actualización de este software que se estime necesaria para que el adjudicatario de a la ciudadanía un correcto, eficaz y fiable servicio al ciudadano, tratamiento y control de la*



información». En gran medida, las carencias que se observan en esta exigencia derivan de la falta de identificación del software implantado.

En cualquier caso, las indefiniciones advertidas vulneran el principio de libre concurrencia. Pues, en efecto, cabe concluir con el recurrente que la falta de definición del software a emplear, y de las condiciones en las que tal software ha sido cedido al órgano de contratación impiden a los licitadores la adecuada formulación de su oferta y ofrece al prestador actual del servicio una ventaja competitiva ilegítima.

Por lo expuesto, procede estimar el motivo.

Octavo. Considera, por último, el recurrente que la decisión del órgano de contratación de no dividir en lotes el objeto del contrato no está suficientemente justificada. Señala, igualmente, que deberían haberse definido dos lotes: (i) servicio asesoría atención al contribuyente y (ii) mantenimiento, desarrollos de software e integraciones informáticas.

El examen del motivo exige, en primer lugar, considerar la regulación sobre la división del contrato en lotes establecida en el artículo 99.3 de la LCSP, según el cual,

«Siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan, deberá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes, pudiéndose reservar lotes de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional cuarta.

No obstante lo anterior, el órgano de contratación podrá no dividir en lotes el objeto del contrato cuando existan motivos válidos, que deberán justificarse debidamente en el expediente, salvo en los casos de contratos de concesión de obras.

En todo caso se considerarán motivos válidos, a efectos de justificar la no división en lotes del objeto del contrato, los siguientes:

a) El hecho de que la división en lotes del objeto del contrato conlleve el riesgo de restringir injustificadamente la competencia. A los efectos de aplicar este criterio, el órgano



de contratación deberá solicitar informe previo a la autoridad de defensa de la competencia correspondiente para que se pronuncie sobre la apreciación de dicha circunstancia.

b) El hecho de que, la realización independiente de las diversas prestaciones comprendidas en el objeto del contrato dificultara la correcta ejecución del mismo desde el punto de vista técnico; o bien que el riesgo para la correcta ejecución del contrato proceda de la naturaleza del objeto del mismo, al implicar la necesidad de coordinar la ejecución de las diferentes prestaciones, cuestión que podría verse imposibilitada por su división en lotes y ejecución por una pluralidad de contratistas diferentes. Ambos extremos deberán ser, en su caso, justificados debidamente en el expediente».

El artículo 116.4 de la LCSP, por su parte, determina que,

«En el expediente se justificará adecuadamente:

(...)

g) La decisión de no dividir en lotes el objeto del contrato, en su caso».

De lo señalado cabe concluir que la decisión de no dividir el objeto del contrato en lotes requiere, (i) la concurrencia de las circunstancias enumeradas en el artículo 99.3 de la LCSP y (ii) una adecuada motivación en el expediente administrativo. Así lo hemos concluido en nuestra Resolución 267/2022 de 24 de febrero, en la que dijimos,

«El artículo 99.3 b) de la LCSP, no solo exige que concurran las causas que prevé como excepción a la realización independiente de cada una de las partes del contrato, cuando su objeto o naturaleza lo permita, mediante su división en lotes, sino también exige que así se justifique debidamente en el expediente. La justificación formal es un requisito vinculado a la motivación que siempre debe estar presente en el ejercicio de facultades discrecionales, y que permite a posibles interesados, como en el presente caso el Colegio Profesional recurrente, conocer a priori las razones, los motivos, del órgano de contratación para mantener en un solo objeto contractual diversas prestaciones y así sopesar con plenitud la concurrencia de los requisitos legales en orden a decidir si procede o no su impugnación».



Obra en el expediente remitido por el órgano de contratación un “informe de necesidad” en el que, en referencia a la división en lotes del objeto del contrato manifiesta,

«Dada la naturaleza de las prestaciones a satisfacer con el contrato, se ha analizado la posible conveniencia de dividir el contrato en lotes (impresión de documentos, notificaciones y reparto, gestión de sanciones de tráfico). Pero de conformidad con el artículo 99.3, párrafo tercero, b) LCSP, se estima que no sería conveniente su división ya que el tipo de contrato de que se trata, precisa de un tratamiento uniforme de los ficheros y un control exhaustivo de los diferentes trámites y plazos de cada actuación, por lo que la necesidad de coordinar a los diferentes contratistas en los supuestos lotes conllevaría no solo el riesgo de socavar gravemente la ejecución del contrato, sino también la merma de la confidencialidad que estos datos sensibles se exige por la ley. Asimismo, se hace constar que el contenido del contrato permite la concurrencia de pequeñas y medianas empresas, dado que su magnitud no es de gran contrato sino que por el contrario, está adaptada a sectores especializados propios de la capacidad de las pymes».

El órgano de contratación justifica su decisión en razones técnicas (artículo 99.3.b) de la LCSP), que resultan plausibles dada la naturaleza de las actuaciones a realizar en ejecución del contrato. Por otro lado, el recurrente no argumenta contra estas razones; se limita a considerar que la decisión de no dividir en lotes el objeto del contrato *«(...) no está justificada adecuadamente con falta de motivación»* y que *«(...) no existe una adecuada motivación y la justificación no es muy completa»*, afirmaciones todas ellas genéricas y que, por lo visto anteriormente, se refutan plenamente a la vista del expediente administrativo. En el argumentario del recurrente subyace, por otra parte, la pretensión de sustituir la decisión del órgano de contratación por sus propias consideraciones sobre la articulación del objeto del contrato, pretensión contraria a la discrecionalidad que asiste al órgano de contratación en la definición del objeto del contrato, pues solo a él corresponde determinar las necesidades de la Administración y configurar consecuentemente el referido objeto (Resolución 293/2022 de 3 de marzo).

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,



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

Primero. Estimar el recurso interpuesto por D. S.C.M., en representación de GESTIÓN DE TRIBUTOS Y RECAUDACIÓN TRIBUTARIA, 2007 S.L. contra los pliegos del procedimiento para la contratación de *“Servicios de colaboración en la gestión y recaudación de ingresos de derecho público del Ayuntamiento de Castelló de la Plana”*, expediente 18728/2018, convocado por el Ayuntamiento de Castellón de la Plana.

(a) Anular la cláusula 6.3.2 del Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares, por lo considerado en el Fundamento de Derecho Séptimo.

(b) Anular la exigencia, contenida en la cláusula 6.2 cuando señala *«Asimismo, deberá acreditar un mínimo del 40% de este personal en conocimiento o la formación del uso de las aplicaciones informáticas GtWin de T-Systemas y de la plataforma de gestión de expedientes Gestiona, asumiendo el adjudicatario en su caso y previo inicio del contrato, los costes de formación de todo el personal con los proveedores de estas plataformas informáticas»* en tanto las aplicaciones informáticas referidas no se contemplan en el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares como aplicaciones a utilizar en la prestación de los servicios objeto del contrato.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 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 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.