



Recurso nº 1083/2019 C. Valenciana 226/2019

Resolución nº 1320/2019

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

En Madrid, a 18 de noviembre de 2019.

VISTO el recurso interpuesto por D.A.M.F., en representación de MARTINEZ CENTRO DE GESTION, S.L., contra el anuncio de licitación del “*contrato mixto de suministro y servicios, para la adquisición de la licencia de un sistema de información para la gestión, recaudación e inspección de los ingresos públicos y para la contratación de los servicios integrales, profesionales y tecnológicos, necesarios para la puesta en marcha y explotación del sistema bajo el modelo ‘en la nube’*” (con expediente 33/19-C), convocado por el Ayuntamiento de Sagunto, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El Ayuntamiento de Sagunto, mediante anuncios publicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 5 de agosto de 2019, y en el Diario Oficial de la Unión Europea el 7 de agosto de 2019, convocó por el procedimiento abierto la licitación del contrato mixto de suministro y servicios para la adquisición de la licencia de un sistema de información para la gestión, recaudación e inspección de los ingresos públicos y para la contratación de los servicios integrales, profesionales y tecnológicos, necesarios para la puesta en marcha y explotación del sistema bajo el modelo “*en la nube*”, con un valor estimado de 1.600.000,00 euros.

Segundo. Con fecha de 26 de agosto de 2019, la entidad recurrente presentó en el Registro de este Tribunal recurso especial en materia de contratación contra el anuncio de licitación. Solicita la recurrente que se declare la nulidad del anuncio de licitación y de los pliegos de cláusulas administrativas particulares, y se retrotraigan las actuaciones al momento anterior a la formulación de los pliegos y a la publicación del anuncio de licitación, al objeto de que sean redactados unos nuevos pliegos conforme a derecho.



Tercero. Con fecha de 5 de septiembre de 2019, previo requerimiento de la Secretaría de este Tribunal al órgano de contratación, se recibió el expediente administrativo y el correspondiente informe de aquel.

Cuarto. Con fecha de 17 de septiembre de 2019, la Secretaria del Tribunal acordó la concesión de la medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación, sin que ésta afecte al plazo de presentación de ofertas, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

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 apartado 2 del artículo 46 LCSP y la Cláusula Tercera del Convenio de colaboración suscrito por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Comunidad Valenciana el 22 de marzo de 2013 (BOE 17 de abril de 2013).

Segundo. La interposición del recurso se ha llevado a efecto por una entidad en cuyo objeto social se encuentran actividades directamente relacionadas con el objeto del contrato. Por consiguiente, conforme a lo señalado en el artículo 48 de la LCSP, se encuentra legitimada para ello. Establece dicho precepto que *«podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos e intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso»*.

Tercero. El objeto del recurso es el anuncio de licitación de un contrato mixto de suministro y servicios, cuyo valor es superior a 100.000 euros, susceptible, por tanto, de recurso especial de conformidad con lo establecido en los artículos 44.1.a) y 44.2.a) de la LCSP.



Cuarto. En relación con el plazo para la interposición del recurso especial en materia de contratación, debe indicarse que la recurrente lo interpuso el 26 de agosto de 2019, no habiendo transcurrido más de 15 días hábiles desde el día siguiente a la publicación del anuncio de licitación en el perfil del contratante. Por consiguiente, de conformidad con el artículo 50.1 b) de la LCSP, el recurso se ha presentado dentro de plazo.

Por otro lado, conforme a lo establecido en el artículo 50.1 b) de la LCSP, no consta que la recurrente, con carácter previo a la interposición del recurso especial, haya presentado oferta en la licitación.

Quinto. En lo que se refiere al fondo del asunto, la entidad recurrente formula los siguientes motivos de impugnación:

a) Infracción de los artículos 18, 34.2, 99.3, 1 y 132 de la LCSP.

Señala la recurrente que las prestaciones que se licitan no se encuentran directamente vinculadas entre sí, no hay relación de complementariedad alguna y no se trata de una unidad funcional.

La justificación de la no división en lotes es artificiosa: no se trata de un único contrato que se pueda dividir en varios lotes, son dos contratos de naturaleza jurídica distinta que se fusionan en uno único y limitan la competencia. La correlación de prestaciones solo lo es desde el punto de vista subjetivo del poder adjudicador, las prestaciones que se licitan son esencialmente separables y corresponden a distintos contratos. En los PPT vienen relacionadas en dos apartados perfectamente diferenciados; en el primero, relativo a las características del contrato de suministros y, en el segundo, las del contrato de colaboración en la gestión inspectora.

Esta situación cercena la libre concurrencia, impidiendo a la gran mayoría de PyME su participación en la licitación.



b) Infracción de los artículos 124 y 145 de la LCSP.

Los criterios de adjudicación establecidos en los pliegos son arbitrarios y subjetivos. Más allá del precio y del umbral previsto para la baja temeraria, no se establece nada más, vulnerando frontalmente el artículo 145. Los criterios objetivos (precio) alcanzan 51 puntos. Los criterios subjetivos dicen alcanzar 49 puntos, sin embargo, la suma de los apartados G.2 del Anexo I no alcanza esa cifra. Las funcionalidades del SIT son de un máximo de 30 puntos y el plan de proyecto es de un máximo de 14 puntos, lo que asciende a los 44 puntos. Sumados a los 51 de la oferta económica, asciende a la suma total de 95 puntos.

La valoración de las funcionalidades del SIT se opone frontalmente al apartado 2 del artículo 145 de la LCSP: no se establece ningún criterio cualitativo evaluable, sino que lo que se evalúa (sin ningún criterio previo que permita conocer la ponderación que se otorgara) es la adecuación a los PPT de la oferta de los distintos licitadores. La adecuación a los PPT no es un criterio de valoración, sino una exigencia legal para poder licitar y, en su caso, obtener la adjudicación del contrato. Se trata de un criterio marcadamente subjetivo y, por ende, imprevisible. No se acierta a comprender como la adecuación a las exigencias técnicas del ayuntamiento para el contrato mixto en cuestión puede tener una variación en función si la adecuación es regular, buena u optima: es una exigencia de los pliegos y debe de ser aceptada por todos los licitadores. Dicha valoración queda completamente al arbitrio de la administración contratante, sin que se puedan conocer apriorísticamente y de forma cabal los concretos criterios que serán tenidos en cuenta por parte de la administración para la valoración.

La valoración del plan de proyecto también es eminentemente subjetiva: si bien sí que se atribuye el porcentaje a otorgar a cada uno de los apartados en los que se despliega el mencionado plan, no es menos cierto que su lectura no permite conocer, de antemano, cuales son los criterios concretos que se van a tener en cuenta por parte de la administración para su valoración. La mera distribución en apartados, sin concreción alguna ni en los PCAP ni en su anexo, impiden conocer cuáles son las necesidades concretas de la administración y a cuales se les va a dar una preponderancia mayor, siendo, al igual que el anterior, un criterio absolutamente subjetivo y que abocará al órgano contratante a la introducción de ulteriores criterios ignotos en el momento en el que los



distintos licitadores efectúen la oferta y se proceda a su valoración por parte de la administración.

Sexto. El informe del órgano de contratación señala, en síntesis, lo siguiente:

a) Inexistencia de infracción en la configuración del objeto del contrato.

El informe del órgano de contratación se remite al informe técnico de los responsables de los Departamentos de Gestión Tributaria, Tesorería y Recaudación del Ayuntamiento en el que se señala lo siguiente:

«Las funciones de la Administración tributaria se dividen, básicamente, en tres: la gestión tributaria, la recaudación tributaria y la inspección tributaria, además de los procedimientos sancionador y de revisión en vía administrativa. Las anteriores funciones forman parte de un todo que necesita estar bien coordinado para minimizar el máximo posible la posibilidad de disfunciones.

Esta gestión coordinada implica una visión conjunta de la administración tributaria municipal que, entendemos, supone una mayor eficacia a la hora de la prestación de este servicio público esencial para la administración. En definitiva, lo que se pretende es una gestión integral del contribuyente que redunde, en nuestra opinión, en una gestión más eficaz y de mayor calidad para el ciudadano. Teniendo en cuenta que las funciones de gestión y recaudación, tanto en voluntaria como en ejecutiva, así como la tramitación de las multas de tráfico y los procedimientos de revisión en vía administrativa, se realizan por el propio Ayuntamiento mediante medios propios; entendemos que lo más eficiente es que la colaboración con la inspección se incluya dentro del mismo contrato porque separarlo en dos contratos distintos implicaría la ruptura de esa visión conjunta de la administración tributaria única y supondría, necesariamente, el trasvase de información de un sistema a otro lo que creemos que implicaría ineficiencias en la gestión, tanto en el propio procedimiento de inspección, como en el recaudación de las liquidaciones que la inspección apruebe. Ocurriría lo mismo en los procedimientos de comprobación limitada, iniciados y tramitados por gestión tributaria que finalicen con una apertura de procedimiento de comprobación e investigación.



Además, hemos de tener en cuenta que una gestión conjunta supone que, desde el inicio de los procedimientos de gestión, recaudación e inspección, toda la información asociada a un contribuyente se derive del procedimiento que se derive, se queda grabada y asociada a dicho contribuyente en una misma base de datos, sin necesidad de trasvase de información de ningún tipo, lo que permite el seguimiento total y la gestión integral de los contribuyentes. Este tipo de gestión entendemos que no se puede dar si las diferentes funciones encomendadas a la administración tributaria se separan en contratos diferentes.

En definitiva, entendemos que, por los anteriores motivos, está justificada la licitación en el mismo contrato según los pliegos; porque separarlo en contratos distintos podría producir, a nuestro entender, ineficiencias y descoordinación que, además de ser negativo por sí mismo, además, impediría la gestión integral de los contribuyentes».

A la vista de estas consideraciones, el informe del órgano de contratación concluye, en síntesis, que:

- Existe una relación directa material (y no meramente subjetiva) al afectar el contrato a materias que versan sobre cuestiones muy próximas y que dicha agrupación guarda la debida racionalidad.
- La administración no se ha basado en la configuración del contrato en criterios economicistas (obtención de mejores precios) derivados de la acumulación de contratos, sino en la naturaleza complementaria de las distintas prestaciones analizadas y su disposición para una mejor ejecución del servicio público, es decir, se justifica en términos jurídico-técnicos.
- No se puede considerar discriminatorio cualquier contrato en el que sus partes puedan ser, desde un punto de vista exclusivamente técnico, ejecutables por separado.

b) Inexistencia de infracción en los criterios de adjudicación.

En el caso de que se desestimase el punto anterior del recurso, ello supondría el decaimiento de la única causa sobre la que la parte recurrente sostiene la existencia de un interés legítimo y en consecuencia su legitimidad para la presentación del presente recurso.



En este sentido, la desestimación del apartado previo del recurso conduciría a su inadmisión de conformidad con lo previsto en el artículo 55 de la LCSP, de manera que el Tribunal no debería entrar a valorar las alegaciones relativas a los criterios de adjudicación, ni la petición de suspensión del procedimiento como medida cautelar.

La determinación de criterios de apreciación o valoración subjetiva por parte de la administración está prevista en la actual LCSP y es por tanto perfectamente lícita siempre que se dé cumplimiento a los requisitos establecidos en la propia norma, en consecuencia, no se entienden las repetidas alusiones al carácter excesivamente subjetivo de los criterios.

Respecto del criterio relativo a las funcionalidades del SIT, con independencia de que su enunciado pueda no ser del todo afortunado, resulta evidente que se pretende valorar el valor técnico y las características funcionales de la herramienta (criterios que figuran en el apartado 105.2 de la LCSP), estableciendo a tales efectos una tabla en la que se especifica tanto los criterios de valoración o parámetros de baremación concretos que permiten la correcta elaboración de las ofertas, así como unos umbrales de puntuación mediante los que se objetiva el criterio.

Respecto al criterio funcionalidades del SIT, no se valora por tanto el cumplimiento de los PPT, tal y como afirma la parte recurrente, sino la implementación de un sistema que aporte valores añadidos tangibles tales como: facilidad de uso, flexibilidad, adaptabilidad a la forma de trabajo del Ayuntamiento y posibilidad de evolucionar y desarrollar la gestión de la herramienta.

Respecto del criterio Plan de Proyecto, formación y continuidad del servicio, igualmente se especifican los extremos objeto de valoración, incluyendo una tabla con umbrales de baremación lo suficientemente amplia como para permitir a los potenciales licitadores conocer de antemano los criterios que se emplearán en la posterior valoración.

Séptimo. Expuestas las posiciones de las partes, debemos hacer referencia, en primer lugar, a las cláusulas del PCAP y del PPT que describen las distintas prestaciones que constituyen el objeto del contrato.

El punto A2 del Cuadro de características del PCAP señala lo siguiente:



«A.2. OBJETO DEL CONTRATO

Constituye el objeto del presente contrato mixto de servicios y suministro la adquisición de la licencia de un sistema de información para la gestión, recaudación e inspección de los ingresos públicos municipales del Ayuntamiento de Sagunto y contratación de los servicios integrales, profesionales y tecnológicos, necesarios para la puesta en marcha y explotación del sistema bajo el modelo “cloud computing” o “en la nube”.

Así como la contratación de la asistencia técnica a la inspección tributaria municipal y la gestión de las alteraciones catastrales de orden físico y económico en los bienes inmuebles derivadas del convenio entre el Ayuntamiento de Sagunto y la Dirección General del Catastro”.

Los citados trabajos se ejecutarán de conformidad con las atribuciones que figuran en el Pliego de Prescripciones Técnicas que especifica los datos básicos que definen y condicionan el objeto del contrato, las normas e instrucciones de carácter general aplicables y las prescripciones y recomendaciones que, sin tener este carácter, sean de obligado cumplimiento.

Por otro lado, la cláusula 1 del PPT describe el objeto del contrato así:

El objeto de la presente contratación es la adquisición de la licencia de un sistema de información para la gestión, recaudación e inspección de los ingresos públicos municipales del Ayuntamiento de Sagunto (en adelante SIT) y la contratación de los servicios integrales, profesionales y tecnológicos, necesarios para la puesta en marcha y explotación del sistema bajo el modelo “Cloud computing” o “en la nube”.

1.1.- Incluye lo siguiente:

Suministro de una licencia para el uso de un SIT que consiste en una aplicación informática orientada a cubrir las funcionalidades de la gestión, inspección y recaudación de los ingresos municipales del Ayuntamiento de Sagunto.

1.1.1.- Esta licencia llevará implícitos:



- *El mantenimiento correctivo y evolutivo del sistema, desde el momento de su implantación.*
- *El soporte a la gestión y explotación del sistema durante la duración total del contrato.*
- *Servicios de asistencia asociados a la propia implantación.*

1.1.2.- El adjudicatario deberá realizar las siguientes tareas:

- *Dar soporte y asistencia en las tareas de explotación que el personal del Ayuntamiento de Sagunto necesite realizar sobre los datos gestionados por el aplicativo.*
- *Formar al personal de las áreas implicadas a todos los niveles: nivel de gestión, nivel de dirección y nivel técnico.*
- *Proporcionar los servicios de alojamiento de la aplicación informática y de todos los datos generados por la misma, así como también de los históricos que designe el Ayuntamiento, debiéndose facilitar un acceso óptimo a los mismos.*
- *Presentar un Plan de Proyecto que contemple el proceso completo de implantación del nuevo aplicativo.*
- *Aportar personal cualificado en las áreas de gestión objeto del proyecto y experto en la aplicación informática ofertada, para analizar los requisitos de implantación y parametrización necesarios, según el plan de proyecto a presentar.*
- *Implementar todos los componentes tecnológicos necesarios (y soportar los costes de las correspondientes licencias de tales componentes tecnológicos) para la operatividad de las funcionalidades de la aplicación en los equipos destinados al efecto.*
- *Parametrizar las funcionalidades del aplicativo a las necesidades del Ayuntamiento.*
- *Realizar todas las pruebas y validaciones necesarias para garantizar el buen funcionamiento del aplicativo.*



- Migrar los datos del Actual sistema de Información.

El adjudicatario deberá garantizar el funcionamiento adecuado del sistema suministrado, mediante la infraestructura necesaria en la “nube”, de modo que se cumpla con los niveles de servicio requeridos por el Ayuntamiento.

El adjudicatario asumirá todas las responsabilidades en la gestión y control del sistema, así como de los componentes en todas las capas tecnológicas de la nube: red, hardware, software y sistema de comunicaciones necesario para acceder al sistema.

El Ayuntamiento no tendrá que realizar ninguna inversión adicional, más allá de la destinada a su propia red local y a las estaciones de trabajo de los usuarios (PC, impresora, escáner), ya que todos los equipos necesarios de servidores y bases de datos, así como las comunicaciones seguras con el Centro Servidor, están incluidas en el contrato.

La integración con Sedipualb@@ también comprenderá la parametrización y/o adaptación de los documentos generados por el Sistema de Información que el Ayuntamiento designe, según el formato y estilo que decida.

1.2.- El contrato también incluye:

La asistencia técnica a la inspección tributaria local: asesoramiento y confección material en la incoación, tramitación, gestión y seguimiento de todos los trámites necesarios de expedientes de comprobación e investigación así como los expedientes sancionadores que se inicien derivados de los procedimientos de inspección y comprobación limitada, excepto aquellos actos que impliquen ejercicio de autoridad, así como la celebración de cuantos informes, relativos a las quejas y recursos que se presenten por los obligados tributarios que se deriven de los anteriores expedientes.

Para ello, le empresa adjudicataria aportará el personal necesario para la ejecución del servicio y adscribirá, al menos, a un administrativo, el cual deberá reunir condiciones idóneas de conocimientos teóricos y prácticos en relación con el objeto del contrato. Los trabajos se realizarán en las dependencias municipales y con medios materiales propios del Ayuntamiento. La periodicidad de esta asistencia presencial será, al menos, de un día



al mes o mayor, en función de las necesidades del servicio. Asimismo, la empresa dispondrá de un servicio permanente para atender al Ayuntamiento ante cualquier consulta que pudiera suscitarse en el ámbito de la inspección. Estas consultas, en la medida de lo posible, podrán resolverse por vía telefónica o telemática.

La realización de los trabajos necesarios para la inclusión de las alteraciones catastrales de naturaleza urbana de orden físico, económico y jurídico en la base de datos catastral, según lo que estipula el convenio formalizado por este Ayuntamiento con la Dirección General del Catastro, o el que le sustituya durante la duración del contrato, si es el caso.

La prestación de este servicio por parte de la empresa contratista será completa, ofreciendo mediante distintos tipos de asistencia una combinación capaz de garantizar la plena cobertura al convenio entre el Ayuntamiento y la DGC, tanto a nivel técnico como informático, incluyendo la comprobación y toma de datos de campo, actualización de la cartografía catastral digitalizada o, en su caso, el mapa de gestión».

Octavo. A continuación, vamos a reproducir los criterios de adjudicación del contrato que son objeto de controversia. El apartado G.2 del Cuadro de Características del PCAP señala lo siguiente:

«- Funcionalidades del SIT (máximo 30 puntos):

Se valorará el cumplimiento de las funcionalidades exigidas en el PPT según el siguiente cuadro, teniendo en cuenta tanto la documentación presentada como el resultado, en su caso, de las sesiones presenciales.

Puntos. Valoración. Criterios de valoración

$0 \leq x < 7,5$. Insuficiente. No se incluyen todas las funcionalidades requeridas en el PPT.

$7,5 \leq x < 15$. Mínimo. Incluye todas las funcionalidades requeridas en el PPT, si bien la solución ofertada tiene poca facilidad de uso, no es flexible o no es fácilmente adaptable a la forma de trabajo del Ayuntamiento.



15 ≤ x < 22,5. Bueno. Incluye todas las funcionalidades requeridas en el PPT, y la solución ofertada tiene facilidad de uso, es flexible y es fácilmente adaptable a la forma de trabajo del Ayuntamiento.

22,5 ≤ x < 30 Optimo Incluye todas las funcionalidades requeridas en el PPT, y la solución ofertada tiene facilidad de uso, es flexible y es fácilmente adaptable a la forma de trabajo del Ayuntamiento; aportando, además valor Añadido y destacando su potencial evolutivo en la gestión.

Se fija un umbral mínimo de puntuación de 7.5 puntos en este apartado para continuar.

- Plan de proyecto, formación y continuidad del servicio (hasta 14 puntos):

Los puntos a incluir en el mencionado Plan son los contemplados en el apartado 6 de los Pliegos de Prescripciones Técnicas. Se valorará según el siguiente detalle:

Puntos. Valoración. Criterios de valoración

0 ≤ x < 5. Insuficiente. No cumple con el mínimo exigible. El Plan de proyecto es esquemático y no detalla, en relación con el objeto del proyecto, los aspectos más relevantes.

≤ x < 10. Mínimo. Cumple con el mínimo exigible. El Plan de proyecto, aunque es esquemático, detalla superficialmente, en relación con el objeto del proyecto, los aspectos más relevantes.

x < 15. Bueno. Supera el mínimo exigible. El Plan de proyecto es detallado, y de su lectura y análisis se puede desprender, en relación con el objeto del proyecto, que su aplicación puede asegurar un nivel de calidad aceptable en la ejecución del contrato.

15 ≤ x < 19. Óptimo. Se satisface de forma óptima, aportando valor añadido. El Plan de proyecto es detallado, y de su lectura y análisis se puede desprender, en relación con el objeto del proyecto, que su aplicación puede asegurar un nivel de calidad alto en la ejecución del contrato, aportando valor añadido.”



Para la valoración de este criterio las empresas licitadoras deberán incluir en la oferta técnica un “Plan de proyecto”, con los siguientes contenidos:

- *Cronograma con indicación de los hitos y entregables más destacados.*
- *Organización del equipo con descripción de las responsabilidades y experiencia de cada uno de sus miembros.*
- *Plan de interoperabilidad e integraciones.*
- *Plan de formación.*
- *Plan de comunicaciones.*
- *Plan de continuidad del servicio.*
- *Plan de migración (en su caso).*
- *Plan de implantación y parametrización (en su caso).*

El umbral mínimo de puntuación de este apartado para continuar en el proceso de selección se establece en 5 puntos. Valoración de los criterios que dependen de un juicio de valor:

Aspectos para valorar. Ponderación

Cronograma con indicación de los hitos y entregables más destacados 10 %

Organización del equipo con descripción de las responsabilidades y experiencia de cada uno de sus miembros 20 %

Plan de interoperabilidad e integraciones 15 %

Plan de formación 20 %



Plan de comunicaciones 5 %

Plan de continuidad del servicio 10 %

Plan de migración 10 %

Plan de implantación y parametrización 10 %».

Noveno. Vamos a analizar a continuación el primer motivo de impugnación, referido a la indebida acumulación de las prestaciones que constituyen el objeto del contrato. Recordemos que, conforme a lo previsto en el artículo 18.1 de la LCSP, *«Únicamente podrán celebrarse contratos mixtos en las condiciones establecidas en el artículo 34.2 de la presente Ley.*

Según ese precepto, Solo podrán fusionarse prestaciones correspondientes a diferentes contratos en un contrato mixto cuando esas prestaciones se encuentren directamente vinculadas entre sí y mantengan relaciones de complementariedad que exijan su consideración y tratamiento como una unidad funcional dirigida a la satisfacción de una determinada necesidad o a la consecución de un fin institucional propio de la entidad contratante».

Como vemos, los requisitos que establece el artículo 34.2 para la celebración de contratos mixtos son la existencia de prestaciones que estén directamente vinculadas entre sí, por un lado, y por otro, que esas prestaciones vinculadas puedan calificarse como complementarias, de modo que deban tratarse como una unidad funcional dirigida a satisfacer una necesidad propia del órgano contratante.

La doctrina de este Tribunal en relación con los requisitos de los contratos mixtos ha quedado establecida, entre otras, en la Resolución 346/13, en la que señalamos lo siguiente:

«(...) a juicio de este Tribunal, cuando el artículo 25.2 establece que debe existir una vinculación entre las prestaciones que constituyen el objeto del contrato, no se está refiriendo a una mera vinculación subjetiva por razón de la entidad contratante ni está



diferenciando entre prestaciones concretas. Si así fuera, el precepto resultaría del todo estéril y sería posible acumular en un contrato mixto cualquier tipo de prestación que fuera propia de la entidad contratante aunque su naturaleza fuera muy diferente. Por el contrario, el criterio de este Tribunal es que la intención del legislador fue otra muy diferente. Hemos de recordar que uno de los principios que inspiran la totalidad del articulado de la Ley es indiscutiblemente el de máximo respeto al principio de concurrencia, de manera que, a lo largo de toda esta norma, se puede observar una prevención por parte de legislador contra su vulneración y el establecimiento de diversas medidas que tratan de evitar una perturbación indeseada de la concurrencia contractual.

Sobre esta línea de pensamiento es perfectamente razonable entender que, si el legislador ha establecido que para que exista un contrato mixto las prestaciones deben estar vinculadas entre sí, que esa vinculación debe ser una vinculación material, no meramente subjetiva ni tampoco formal. Consecuentemente, debemos entender que las prestaciones vinculadas deben ser aquéllas que tengan una relación material directa porque las materias a las afecten versen sobre cuestiones muy próximas. Este criterio se ve ratificado por la parte final del precepto que exige que las prestaciones puedan calificarse como complementarias desde el punto de vista material, porque sólo esta circunstancia puede obligar a que puedan calificarse como una unidad funcional. Y es que no es discutible que no existe una unidad funcional respecto de prestaciones que estén tan alejadas materialmente como las que antes hemos señalado.

Esta circunstancia se clarifica aún más en el pliego de cláusulas administrativas particulares cuando se acude a la cláusula séptima o al propio pliego de prescripciones técnicas, en los que queda claro que esas cuatro prestaciones en las que inicialmente se divide el contrato son, en realidad, varias más y referentes a materias muy diversas. No basta, a estos efectos, el que el órgano de contratación haya sostenido la existencia de vínculos y de relaciones de complementariedad y funcionales sobre la base de la posible existencia de sinergias entre todas ellas. Este Tribunal no considera necesario siquiera determinar si es el órgano de contratación o los recurrentes quienes tienen razón acerca de si realmente existen o no sinergias respecto de las distintas prestaciones que puedan constituir el contrato. Entendemos que no es necesario porque las exigencias establecidas



en el artículo 25.2 deben analizarse en términos jurídicos y no económicos o de oportunidad».

En el presente supuesto, forman parte del contrato que estamos examinando, por una parte, la adquisición de la licencia de un sistema de información para la gestión, recaudación e inspección de los ingresos públicos municipales, así como la contratación de los servicios necesarios para la puesta en marcha y explotación del sistema bajo el modelo “*cloud computing*” o “*en la nube*” y, por otra, la asistencia técnica a la inspección tributaria municipal y la gestión de las alteraciones catastrales de orden físico y económico en los bienes inmuebles derivadas del convenio entre el Ayuntamiento de Sagunto y la Dirección General del Catastro.

La empresa recurrente alega que ambas prestaciones no se encuentran directamente vinculadas entre sí, no tratándose de una unidad funcional.

El Tribunal considera, en cambio, que las prestaciones sí están relacionadas. Es evidente que el objeto principal del presente contrato mixto se refiere al suministro de una licencia informática para la gestión, recaudación e inspección de los ingresos públicos, y los servicios necesarios para su puesta en marcha y explotación bajo el modelo “*en la nube*”. Es decir, un contrato relativo a los sistemas de información.

La exigencia adicional de una asistencia técnica a la inspección tributaria local relativa a los expedientes de comprobación e investigación y sancionadores, reflejada en la cláusula 1.2 del PPTP (reproducida en los antecedentes de esta Resolución), se debe entender vinculada a la anterior prestación del suministro de la licencia informática porque sólo exige la presencia de un trabajador con categoría de “*administrativo*”, durante “*un día al mes*” (o superior, en caso de necesidad). Planteado el servicio en estos términos, no se puede considerar que se trate del habitual servicio, a que se dedica la empresa recurrente, de colaborar de forma habitual y permanente en la gestión, recaudación e inspección de los tributos y en la recaudación de las sanciones municipales, en la medida en que su ejercicio no implique el ejercicio de autoridad.

Considerando, pues, que existe una relación de complementariedad entre ambas prestaciones, el PPTP se considera ajustado a lo dispuesto en los artículos 18 y 34.2 de la



LCSP. Asimismo, está suficientemente justificada en el expediente la procedencia de no dividir en lotes el objeto del contrato, por lo que procede la desestimación de este motivo de recurso.

Décimo. El segundo motivo de impugnación se refiere a la ilegalidad de los criterios de adjudicación basados en juicio de valor. Recordemos lo señalado en el artículo 145 de la LCSP que extractamos:

«2. La mejor relación calidad-precio se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos.

Los criterios cualitativos que establezca el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad-precio podrán incluir aspectos medioambientales o sociales, vinculados al objeto del contrato en la forma establecida en el apartado 6 de este artículo, que podrán ser, entre otros, los siguientes:

1.º La calidad, incluido el valor técnico, las características estéticas y funcionales, la accesibilidad, el diseño universal o diseño para todas las personas usuarias, las características sociales, medioambientales e innovadoras, y la comercialización y sus condiciones; (...)

2.º La organización, cualificación y experiencia del personal adscrito al contrato que vaya a ejecutar el mismo, siempre y cuando la calidad de dicho personal pueda afectar de manera significativa a su mejor ejecución.

3.º El servicio posventa y la asistencia técnica y condiciones de entrega tales como la fecha en que esta última debe producirse, el proceso de entrega, el plazo de entrega o ejecución y los compromisos relativos a recambios y seguridad del suministro...

5. Los criterios a que se refiere el apartado 1 que han de servir de base para la adjudicación del contrato se establecerán en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo, y deberá figurar en el anuncio que sirva de convocatoria de la licitación, debiendo cumplir los siguientes requisitos:



a) En todo caso estarán vinculados al objeto del contrato, en el sentido expresado en el apartado siguiente de este artículo.

b) Deberán ser formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no conferirán al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada.

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

6. Se considerará que un criterio de adjudicación está vinculado al objeto del contrato cuando se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen en los siguientes procesos:

a) en el proceso específico de producción, prestación o comercialización de, en su caso, las obras, los suministros o los servicios, con especial referencia a formas de producción, prestación o comercialización medioambiental y socialmente sostenibles y justas;

b) o en el proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material (...)»

La doctrina del Tribunal acerca de la incorporación de criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor se ha consolidado, entre otras, en la Resolución 682/2016, en la que señalamos lo siguiente:

«El Tribunal ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la determinación necesaria de los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor, entre otras en la Resolución 1160/2015, de 18 de diciembre, en la que indicamos que



“a) Los criterios de valoración han de estar correctamente definidos en el pliego, no solo en cuanto a la definición del criterio en sí, sino también los aspectos concretos que en relación con dicho criterio van a ser tenidos en cuenta en la valoración, determinación que es especialmente necesaria en el caso de los criterios sujetos a juicio de valor, pues en otro caso, además de conculcarse el principio de transparencia y libre concurrencia, se impediría la posible revisión posterior por parte de los órganos administrativos y judiciales competentes para ello (resoluciones nº102/2013, 263/2011).

b) En cuanto a la forma de lograr tal nivel de detalle, sin embargo, no es necesario en todo caso que sea a través de la asignación de bandas de puntos, sino que basta con que la descripción del criterio sea lo suficientemente exhaustiva, estableciendo las pautas que van a seguirse a la hora de valorar cada oferta. Debe tenerse en cuenta que cuando se trata de criterios sujetos a juicios de valor la descripción será siempre y necesariamente subjetiva, pues en otro caso estaríamos ante criterios evaluables mediante fórmulas (resolución nº 923/2014).

c) Los criterios establecidos en el pliego no pueden ser alterados con posterioridad, introduciendo nuevos subcriterios o aspectos no recogidos en los pliegos, lo que no impide que al efectuar la valoración se puedan recoger apreciaciones que vengan a concretar en cada caso los aspectos a que se refieren los pliegos con carácter general (resolución 301/2012). (...)”

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



mediante una apreciación o valoración subjetiva de ahí que los conceptos empleados para su definición admitan un margen de valoración, sin que esta circunstancia pueda sobrepasar los límites advertidos de la discrecionalidad técnica».

En el presente supuesto, los pliegos establecen dos criterios de adjudicación basados en juicio de valor, por una parte, el cumplimiento de las funcionalidades del SIT (sistema de información para la gestión, recaudación e inspección de los ingresos públicos municipales del Ayuntamiento de Sagunto) exigidas en el PPT, al que se otorga un máximo 30 puntos. La valoración de este criterio puede ser insuficiente, mínima, buena u óptima, en función de lo previsto en los pliegos. Así mismo, se fija un umbral mínimo de puntuación de 7.5 puntos en este apartado para continuar en la licitación.

Por otro lado, se encuentra el Plan de proyecto, formación y continuidad del servicio, al que se le asignan hasta 14 puntos. Su valoración puede ser insuficiente, mínimo, bueno u óptimo, en función de lo establecido en los pliegos. Se señala que el umbral mínimo de puntuación de este apartado para continuar en el proceso de selección es de 5 puntos. Se describe con precisión el contenido del Plan de proyecto que deben presentar los licitadores y los aspectos a valorar, con su correspondiente ponderación.

Así las cosas, este Tribunal observa que tanto los criterios de adjudicación basados en juicio de valor, como la determinación de las reglas de ponderación de los mismos, han quedado fijados con el necesario nivel de concreción en los pliegos, que esos criterios se encuentran vinculados al objeto del contrato, que conllevan en su ponderación un cierto grado de apreciación o valoración subjetiva, y que han sido formulados de forma que permiten a los licitadores conocer de antemano cuáles serán las reglas precisas que rigen la valoración de sus ofertas, evitando que puedan producirse arbitrariedades en dicha valoración.

Es cierto, como señala la recurrente, que la circunstancia de que las ofertas no incluyan todas las funcionalidades del sistema de información (SIT) exigidas en el PPT debería determinar la exclusión del licitador, no su valoración como insuficiente, como señalan los pliegos. Sin embargo, en la práctica, si las ofertas no incluyen todas las funcionalidades, tendrá lugar la exclusión ya que se exige un umbral mínimo de 7,5 puntos en este criterio



para continuar en la licitación, umbral por debajo del cual la valoración es la indicada, insuficiente.

Ahora bien, la suma de los criterios de adjudicación basados en juicio de valor no alcanza la puntuación de 49 puntos prevista en el Cuadro de Características del PCAP (sólo llega, como señala la recurrente, a los 44 puntos), por ello, debe estimarse el motivo de nulidad del pliego, dado que éste debe reflejar que la puntuación asignada a la suma de los criterios de adjudicación basados en juicio de valor alcanza 49 puntos.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Estimar parcialmente el recurso interpuesto por D.A.M.F., en representación de MARTINEZ CENTRO DE GESTION, S.L., contra el anuncio de licitación del “*contrato mixto de suministro y servicios, para la adquisición de la licencia de un sistema de información para la gestión, recaudación e inspección de los ingresos públicos y para la contratación de los servicios integrales, profesionales y tecnológicos, necesarios para la puesta en marcha y explotación del sistema bajo el modelo ‘en la nube’*” (con expediente 33/19-C), convocado por el Ayuntamiento de Sagunto, anulando las cláusulas de los pliegos que determinan la contradicción entre los puntos asignados a los criterios de adjudicación basados en un juicio de valor, y retrotraer el procedimiento al momento anterior a su aprobación.

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

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.



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