

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES
RESOLUCIÓN 184/2016

Recurso 102/2016

Resolución nº 184/2016

En Madrid, a 4 de marzo de 2016.

VISTO el recurso interpuesto por D. M.R.L., en representación de la empresa AXPE CONSULTING, S.L., contra el Pliego de Prescripciones Técnicas por el que se rige la licitación del “Contrato de servicio de aseguramiento de la calidad de los desarrollos de aplicaciones gestoras para la liquidación de impuestos, programas de ayuda y servicios de presentación de declaraciones tributarias en el Departamento de Informática Tributaria” (Expediente 15840160100 AV 2/2016), convocada por la Agencia Estatal de Administración Tributaria, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) convocó, mediante anuncios publicados en el DOUE y en la Plataforma de Contratos del Sector Público el 26 de enero de 2016 y en el BOE el día 30 de enero de 2016, licitación para la adjudicación, mediante procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de servicio de aseguramiento de la calidad de los desarrollos de aplicaciones gestoras para la liquidación de impuestos, programas de ayuda y servicios de presentación de declaraciones tributarias en el Departamento de Informática Tributaria, con un valor estimado de 2.098.143,46 euros.

Segundo. El día 12 de febrero de 2016, y previo anuncio ante el órgano de contratación, la empresa AXPE CONSULTING, S.L. interpuso recurso especial en materia de contratación contra el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) aplicable al mencionado contrato de servicios.

Tercero. El 17 de febrero de 2016 el órgano de contratación remitió a este Tribunal el expediente de contratación junto al informe al que se refiere el artículo 46.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP) aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

Se indica en dicho informe y en el certificado expedido por el Coordinador del Registro General de los Servicios Centrales de la AEAT que obra en el expediente, que no consta la entrada de ofertas al tiempo de remitirse el expediente de contratación a este Tribunal.

Cuarto. Con fecha de 18 de febrero de 2016 la Secretaría del Tribunal, por delegación de éste, acordó la medida provisional de suspensión del procedimiento de contratación, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 43 y 46 del TRLCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para resolver el presente recurso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.1 del TRLCSP, por ser el órgano de contratación un poder adjudicador del sector público estatal.

Segundo. Es objeto de recurso un contrato de servicios que, por su importe, es susceptible de recurso especial en materia de contratación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 40.1.a) del TRLCSP.

Se impugna el PPT aplicable a dicho contrato de servicios, acto susceptible de recurso especial conforme al artículo 40.2.a) del TRLCSP.

Tercero. El recurso ha sido interpuesto dentro del plazo de quince días hábiles establecido en el artículo 44.2.a) del TRLCSP.

Cuarto. Consta la formulación por la recurrente del anuncio previo al recurso exigido en el artículo 44.1 del TRLCSP.

Quinto. Concorre en la empresa recurrente la legitimación exigida en el artículo 42 del TRLCSP.

Sexto. Entrando en el fondo del asunto, la empresa AXPE CONSULTING, S.L. impugna el PPT aplicable a la licitación por los siguientes motivos:

1º.- Entiende que vulnera el artículo 117.8 del TRLCSP y los principios de no discriminación y de concurrencia, al limitar la experiencia exigida a las personas que integrarán el equipo de trabajo a la utilización de las aplicaciones de recaudación de los impuestos de la propia AEAT. Cita la recurrente la Resolución de este Tribunal nº 711/2014, de 26 de septiembre, y sostiene que, en la medida en que existen otras herramientas informáticas desarrolladas para la recaudación y gestión de tributos por otras Administraciones Públicas (Comunidades Autónomas y Administración Local), la experiencia en su uso debería servir para la ejecución del presente contrato, sin que tampoco resulte admisible que la experiencia exigida en el PPT se circunscriba a trabajos realizados para la propia AEAT.

Considera la recurrente que en un supuesto como éste, en el que lo que deben realizar los contratistas es un programa de prueba de herramientas informáticas previamente diseñadas, no existen razones que justifiquen la experiencia que se exige en el Anexo II del PPT, concretamente, en sus apartados B, C, D, E, F y H.

Y entiende que resulta aún menos admisible que se consideren perfiles adecuados precisamente los de quienes previamente han realizado esos desarrollos, pues supondría una infracción del artículo 56 del TRLCSP, ya que se estaría encargando al mismo empresario o a su personal la tarea de supervisar y validar su propio trabajo (las herramientas informáticas).

2º.- Las finalidades que se pretenden alcanzar con el objeto del contrato son contradictorias con los perfiles del personal a adscribir a la ejecución del contrato. Entiende la recurrente que el PPT no guarda por ello coherencia interna y que, por tal motivo, procede su anulación.

3º.- Los requisitos exigidos para los perfiles descritos en el Anexo II del PPT restringen indebidamente la concurrencia y vulneran los principios de igualdad de trato y no discriminación. Sostiene la empresa recurrente que la cláusula 2 del PPT establece unos requisitos de cualificación de los perfiles que sólo pueden ser cumplidos por las personas que actualmente prestan servicios en la AEAT, pues se exige que acrediten “dominio y empleo por su parte de las tecnologías especificadas en dicho Anexo II”, de forma ininterrumpida y dentro de los 24 meses inmediatamente anteriores a la publicación de la convocatoria, lo que determina, a juicio de la recurrente, que en el mercado sólo puedan reunir esos requisitos los técnicos que actualmente prestan servicios análogos en la AEAT.

Séptimo. Por su parte, el órgano de contratación se opone a la estimación del recurso por entender que:

1º.- Para poder realizar el objeto del contrato, a saber, asegurar la calidad de los desarrollos informáticos de ciertas aplicaciones gestoras de liquidación de impuestos, se necesita experiencia en esta materia, para lo cual se establecen las cualificaciones requeridas, vinculadas, como es natural, a aplicaciones de la AEAT cuya calidad se trata de asegurar, sin que en ningún caso se restrinja el modo o lugar en el que se ha adquirido esa experiencia.

Indica el órgano de contratación que en la sede electrónica de la AEAT, de público acceso, se publica la información que puede ser útil para la integración y prueba de sus aplicaciones, de forma que la experiencia requerida se refiere a servicios, formularios o programas que están publicados y son accesibles desde esa sede electrónica, sin que esa experiencia tenga que estar referida a la prestación de servicios previos a la AEAT. Añade que se cuenta con más de 700 empresas contabilizadas, cuyos trabajadores podrían acreditar la experiencia requerida en los puntos citados.

2º.- La experiencia requerida se refiere al manejo, cálculo y confección de liquidaciones, declaraciones, etc., no al desarrollo de las aplicaciones, experiencia que se considera imprescindible para llevar a cabo pruebas de aseguramiento de calidad del contrato. No se exige, en suma, que la experiencia derive de haber trabajado previamente con la AEAT, sino de haber tratado con aplicaciones referidas a la presentación de

impuestos con los que están familiarizados los contribuyentes, siendo muy numerosas las empresas que pueden ayudarles a manejar, calcular y confeccionar las liquidaciones.

La referencia que la recurrente efectúa al artículo 56 del TRLCSP carece de fundamento, porque no se están solicitando perfiles referidos a la realización de los desarrollos.

3º.- El objeto del contrato no es tan mecánico como parece considerar el recurrente. No se trata sólo de probar y validar que el resultado del desarrollo se ha hecho con arreglo a las especificaciones dadas a quien ha realizado las tareas de desarrollo de las herramientas informáticas, sino que se trata de técnicas de desarrollo evolutivas, integrándose las pruebas en el ciclo de vida del desarrollo de las aplicaciones, basadas en equipos multidisciplinares, donde las pruebas se ven afectadas por cambios en los desarrollos y a su vez influyen en posteriores desarrollos. No existe contradicción entre los perfiles solicitados y el objeto del contrato.

Añade que la determinación de los perfiles solicitados en relación con el objeto del contrato no deja de ser una apreciación que corresponde efectuar al órgano competente de acuerdo con la discrecionalidad técnica que le asiste.

Octavo. De acuerdo con lo expuesto, procede examinar si, tal y como sostiene la empresa recurrente, el PPT incurre en vulneración del artículo 117.8 del TRLCSP, con arreglo al cual

“salvo que lo justifique el objeto del contrato, las especificaciones técnicas no podrán mencionar una fabricación o una procedencia determinada o un procedimiento concreto, ni hacer referencia a una marca, a una patente o a un tipo, a un origen o a una producción determinados con la finalidad de favorecer o descartar ciertas empresas o ciertos productos. Tal mención o referencia se autorizará, con carácter excepcional, en el caso de que no sea posible hacer una descripción lo bastante precisa e inteligible del objeto del contrato en aplicación de los apartados 3 y 4 de este artículo, y deberá ir acompañada de la mención ‘o equivalente’.”

Este Tribunal ha desarrollado en varias resoluciones una extensa doctrina sobre el alcance del citado artículo 117.8 del TRLCSP, doctrina que se puede resumir en los siguientes puntos:

1.- La determinación de los requisitos técnicos exigibles en la licitación corresponde al órgano de contratación, que dispone al efecto de un amplio margen de discrecionalidad.

En la Resolución 991/2015, de 23 de octubre, el Tribunal declaró lo siguiente:

“En el análisis de la cuestión controvertida, debe tenerse presente que el órgano de contratación goza de un amplio margen de discrecionalidad para determinar los requisitos técnicos de la prestación que se pretende contratar, a fin de garantizar, como señala el artículo 1 del TRLCSP, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos públicos.

Decíamos en nuestra Resolución 548/2014, de 18 de julio, ‘que debe partirse de la existencia de un amplio margen de discrecionalidad para el órgano de contratación a la hora de definir los requisitos técnicos que han de exigirse. Cabe citar en este sentido el informe de la Junta Consultiva de Navarra 2/2009: ‘La determinación de los criterios técnicos en los pliegos, así como su aplicación concreta por la mesa de contratación, son libremente establecidos por las entidades adjudicadoras de contratos públicos, dentro de los límites de la ciencia y la técnica, por ser ellas las que mejor conocen las necesidades públicas que deben cubrir y los medios de los que disponen y que no son susceptibles de impugnación, salvo en los casos de error patente o irracionalidad’.

En definitiva, el órgano de contratación es libre de determinar qué requisitos técnicos han de ser cumplidos por los licitadores, habiendo señalado tanto este Tribunal, como otros Tribunales competentes en materia de contratación pública, que no puede considerarse contrario a la libre concurrencia el establecimiento de prescripciones técnicas que se ajusten a las necesidades del órgano de contratación. Cabe así citar la Resolución nº 9/2013 del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Madrid: ‘Se limita la concurrencia cuando se establecen prescripciones técnicas que sólo puede cumplir uno de los licitadores, no cuando habiendo determinado justificadamente la Administración la necesidad de un producto y estando éste presente en el mercado en una pluralidad de productores y abierto también a la producción de otros más que quieran fabricarlo, se exige una forma de presentación determinada, ajustada a las necesidades a satisfacer y que cualquiera puede cumplir adaptando su producción a lo requerido. La Administración no ha de ajustarse a la forma de presentación que libremente ha elegido cada productor, puede exigir una determinada ajustada a sus necesidades, y son estos, los productores, los que libremente, si quieren participar en la licitación, han de ajustarse a cumplir lo exigido en las prescripciones técnicas, algo que pueden hacer si modifican su forma de producción sin que nada se lo impida.’” En el mismo sentido se expresa la Resolución 363/2014, de 9 de mayo, con cita de la Resolución del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid nº 62/2011, de 28 de septiembre.

En fin, en este punto “debe tenerse presente (...) lo dispuesto en los artículos 86 y 117.2 del TRLCSP, con arreglo a los cuales el contrato debe ajustarse a los objetivos que la Administración contratante persigue para la consecución de sus fines, correspondiendo a ésta apreciar las necesidades a satisfacer con el contrato y siendo la determinación del objeto del contrato una facultad discrecional de la misma, sometida a la justificación de la necesidad de la contratación y a las limitaciones de los artículos 22 y 86 del TRLCSP.’ (Resolución 250/2015, de 23 de marzo).

2º. La discrecionalidad que asiste al órgano de contratación al establecer los requisitos técnicos exigibles en la contratación tiene como límite el respeto al principio de concurrencia, finalidad a la que responde el artículo 117.8 del TRLCSP.

De acuerdo con este precepto, “las referencias a marcas comerciales constituyen una excepción a las normas generales en relación con las especificaciones técnicas, lo que implica que debe ser interpretado de manera restrictiva, de tal forma que al órgano de contratación que quiera aplicarlas le incumbe la carga de la

prueba de que se dan efectivamente las circunstancias que justifican la excepción” (Resolución 824/2015, de 18 de septiembre).

También ha destacado el Tribunal en anteriores ocasiones la finalidad que persigue el artículo 117.8 del TRLCSP, que es la de evitar restricciones injustificadas de la concurrencia. En la Resolución 824/2015, de 18 de septiembre, con cita de la Resolución 417/2013, de 26 de septiembre, (y de la Resoluciones 672/2015, 102/2012 y 17/2012), señaló este Tribunal que “la finalidad de este precepto no es otra que evitar la posibilidad de que la decisión de adjudicación que deba adoptar el órgano de contratación quede prejuzgada por la propia definición de las especificaciones técnicas de la prestación. Y ello, con el objeto de evitar que mediante esta técnica queden injustificadamente excluidos de los procedimientos de licitación algunos licitadores.”

En definitiva, cabe apreciar vulneración del artículo 117.8 del TRLCSP cuando se falsea la competencia al implicar el Pliego que los bienes o servicios objeto de contratación sólo pueden ser proporcionados por un único empresario (Resolución 861/2015, de 25 de septiembre).

Por último, el Tribunal ha considerado aplicable (por todas Resolución 742/2014, de 30 de octubre) el Informe 2/1999, de 17 de marzo de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, cuando dice que “La cuestión de si la expresión ‘o equivalente’ debe acompañar siempre a la mención de productos, marcas, patentes o tipos –o es posible la mención sin dicha expresión- debe ser resuelto de conformidad con el artículo 53 LCAP (...). La interpretación de este precepto, conduce a la conclusión de que la excepción a las prohibiciones de que esté justificado por el objeto del contrato afecta tanto a la mención de productos de una fabricación o procedencia determinada, a la indicación de marcas, patentes o tipos y a la alusión a un origen o producción determinado, pues todos estos conceptos son prácticamente idénticos (...). Como conclusión de este apartado debe mantenerse, por tanto, que debe prescindirse de la expresión ‘o equivalente’ en los casos que esté justificado por el objeto del contrato.”

3º. En el concreto supuesto relativo a la exigencia de experiencia en el uso de aplicaciones informáticas de una empresa determinada, el Tribunal ha actuado en anteriores ocasiones de modo casuístico, tal y como se destaca en la Resolución 900/2014, de 5 de diciembre, por lo que “podemos encontrar casos en los que estaba justificada la elección de una aplicación informática concreta y casos en que no era así”. Y se cita en el primer sentido la Resolución 742/2014, de 30 de octubre, en la que se consideró ajustada a Derecho la exigencia de que la oferta de los licitadores se refiera a la tecnología de una marca concreta (Microsoft), sin incluir la expresión “o equivalente”, y ello “a la vista de las necesidades presentes y futuras de la Entidad, que ya trabaja con licencias Microsoft, por lo que el actual sistema de la Entidad se apoya en ese entorno tecnológico. De aceptar otra tecnología distinta...se produciría un gasto en nuevas licencias, así como en la formación del personal de la Entidad”.

Y se cita, en el segundo sentido indicado, la Resolución 711/2014, de 26 de septiembre, invocada por la recurrente, como ejemplo de “otros supuestos en que este Tribunal no ha considerado justificado que se

exigiera experiencia en el manejo de una aplicación concreta y determinada si podían existir en el mercado otras de manejo equivalente o muy próximo, porque lo que se pretende con el proceso de selección del contratista es hallar una entidad capaz de realizar el contrato desde el punto de vista técnico, aunque dicha capacidad técnica no derive directamente de una experiencia con una aplicación concreta”.

Conviene detenerse en el contenido de la citada Resolución 711/2014, de 26 de septiembre, dado que la empresa recurrente la considera aplicable al supuesto que nos ocupa.

La Resolución 711/2014 parte de una regla general (admisión de que los pliegos exijan una determinada experiencia en la realización de actividades para la Administración Pública, cuando existan especialidades en el objeto del contrato que lo justifiquen), a la que establece dos excepciones, basadas en: a) la posibilidad de que existan en el mercado aplicaciones similares al servicio de otras Administraciones Públicas, con idéntica o similar funcionalidad, y b) la posibilidad de que pueda admitirse experiencia en el uso de la aplicación informática en cuestión para Administraciones Públicas distintas de la contratante.

En concreto, la Resolución 711/2014 declara lo siguiente:

“Debemos compartir, con el órgano de contratación, que las especialidades existentes en materia de gestión presupuestaria y contable en el seno de las Administraciones Públicas justifican que, en la medida en que determinado servicio a contratar por la Administración incluya la realización de actividades relacionadas con dicha gestión, se exija que el equipo de trabajo que se forme para la ejecución del contrato tenga experiencia en la realización de dichas actividades para la Administración Pública, no siendo apta, a estos efectos, la experiencia con la que se cuente al servicio del sector privado. En este caso, y a pesar de que, indirectamente, pudiera apreciarse una posible posición de ventaja hacia las empresas que han contratado previamente con la Administración (o, más exactamente, a las empresas que ofrecen un equipo de trabajo integrado por personal que ha trabajado previamente para la Administración), aspecto sobre el que volveremos más adelante, no nos encontraríamos ante una vulneración injustificada del principio de libre concurrencia, sino que sería una exigencia razonable y coherente con la naturaleza y objeto del servicio a contratar, y, en consecuencia, compatible con dicho principio.

Por tanto, resulta lícita la exigencia al equipo de trabajo que se forme para la ejecución del contrato analizado de experiencia en el ámbito específico de las Administraciones Públicas.

Ahora bien, sentado lo anterior, lo cierto es que en el presente caso se dan dos elementos que determinan la irregularidad de la exigencia contenida en el pliego acerca de este particular:

a) Por un lado, si bien consta que “SOROLLA” –solución proporcionada por la Intervención General de la Administración del Estado a los distintos centros gestores para favorecer la ormalización de procedimientos en materia de gestión presupuestaria- es el sistema efectivamente implantado en la Agencia Estatal de Meteorología desde 2001, no cabe descartar que puedan existir en el mercado otras herramientas informáticas distintas de “SOROLLA” para llevar a cabo las tareas de gestión de inventario incluidas en el

objeto del contrato examinado, herramientas aplicables, al igual que “SOROLLA”, en el ámbito específico de las Administraciones Públicas (ningún dato se nos aporta sobre este particular, más allá de la mera afirmación del órgano de contratación, no sustentada en ningún elemento probatorio, de que las otras aplicaciones que hay en el mercado son “muy diferentes” a “SOROLLA”, específicamente concebida para el ámbito de la Administración), como tampoco cabe descartar, a priori, que esas otras herramientas informáticas que pudieran existir, hipotéticamente, para llevar a cabo aquellas tareas en el ámbito de la Administración Pública, pudieran tener un funcionamiento similar a “SOROLLA”, de manera que la experiencia en su utilización pudiera servir para acometer las tareas de gestión de inventario a través de “SOROLLA”. A falta de dichas aclaraciones, no puede avalarse la licitud de la exigencia de experiencia exclusivamente en la utilización de la aplicación “SOROLLA”, debiendo admitirse la experiencia en la utilización de otras herramientas similares para la gestión inventarial desde el punto de vista presupuestario y contable en el ámbito de las Administraciones Públicas –de existir estas últimas-.

b) Por otro lado, no consideramos adecuada la limitación de la experiencia admisible del personal integrante del equipo de trabajo a la utilización de “SOROLLA” al ámbito de la Administración General del Estado. Y es que, a menos que dicha herramienta únicamente existiera y pudiera utilizarse en el ámbito de dicha Administración –extremo éste que el Tribunal desconoce, al no haberse aportado ningún dato sobre el particular-, no se aprecia la existencia de diferencias significativas en materia de gestión de inventario en el ámbito de las diferentes Administraciones Públicas, sin que tampoco se ofrezca por el Órgano de contratación ninguna explicación que permita justificar un tratamiento diferenciado entre los trabajos previos realizados para la Administración General del Estado (u organismos dependientes de la misma) y los trabajos previos realizados para otras Administraciones. “

Como se concluye en la resolución 900/2014 antes citada, existen diferencias entre el supuesto de la Resolución 711/2014 y el de la Resolución 742/2014: “Entre los dos casos analizados se puede observar una diferencia cualitativa muy importante. En el primero la resencia de un software concreto exige un conocimiento específico del programa en cuestión, mientras que en el segundo caso la actividad a desarrollar podría realizarse mediante otra aplicación distinta y aunque en este caso exista una concreta aplicación que se ha de emplear, la utilización de otras equivalentes podría permitir utilizar también la aplicación propia del órgano de contratación y, por ende, cumplir apropiadamente el contrato.”

Ahora bien, interesa destacar, a los efectos que posteriormente se indicarán, que en ambos casos la exigencia de una determinada experiencia era susceptible de restringir el principio de concurrencia.

Una vez expuesta las líneas generales de la doctrina de este Tribunal respecto del artículo 117.8 del TRLCSP, procede examinar su aplicación al contrato objeto de recurso.

Noveno. La cláusula 1.1 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) aplicable al contrato que se considera dispone que “el objeto principal del contrato es la realización de los servicios de aseguramiento de la calidad de los desarrollos informáticos de aplicaciones gestoras para la liquidación de

impuestos, programas de ayuda a la confección de declaraciones tributarias y servicios de presentación de declaraciones tributarias”, respondiendo la contratación a la necesidad administrativa de “disponer de colaboración en la realización masiva y sistemática de las pruebas del software correspondiente a las aplicaciones tributarias mediante las que se ofrecen los diferentes servicios de ayuda a la declaración y las herramientas de liquidación de impuestos” cláusula 1.2) (el subrayado es nuestro). Por tanto, el objeto del contrato es la realización de pruebas para asegurar la calidad de los desarrollos de las concretas herramientas de la AEAT destinadas a la preparación, presentación y liquidación de los impuestos que gestiona la propia AEAT, y que, a estos efectos, “se ofrecen” a los contribuyentes.

En consonancia con ello, la cláusula 1 del PPT dispone que “el Departamento de Informática Tributaria, mediante la implantación de una estructura especializada en estas tareas pretende, por un lado, optimizar sus actuales recursos informáticos especializados en la especificación de los requisitos de dichas aplicaciones tributarias y, por otro lado, acondicionar las pruebas y el control de calidad de las mismas a su volumen y criticidad, haciendo uso de las infraestructuras técnicas disponibles” (los subrayados son nuestros).

Enumera seguidamente el PPT los objetivos perseguidos con la contratación del servicio, las aplicaciones de los proyectos del Departamento de Informática Tributaria vinculados con el servicio objeto de contratación y, en el Anexo II, el perfil técnico exigido en el personal que se vaya a adscribir a la ejecución del contrato.

Los primeros, objetivos perseguidos con la contratación, son los siguientes:

- “- Garantizar la implantación de los desarrollos que permitan continuar con la estrategia de ofrecer sus servicios electrónicamente.
- Incrementar la usabilidad y accesibilidad de los servicios de ayuda.
- Garantizar un mayor nivel de calidad en los diferentes servicios de ayuda a la declaración y su disponibilidad plena en los plazos requeridos.
- Asegurar la adecuación de las diferentes herramientas informáticas a la liquidación de los diferentes impuestos”.

Las aplicaciones de los proyectos relacionados con la contratación se detallan en la cláusula 3 del PPT, y se refieren a la confección y presentación de declaraciones y a la gestión y liquidación de impuestos cuya gestión asume la AEAT; en concreto, “desarrollo y mantenimiento de las aplicaciones tanto para la ayuda a la confección como para la presentación de las declaraciones- liquidaciones del IVA, de los ingresos a cuenta de las retenciones del IRPF, de los pagos fraccionados, de las tasas, de los modelos de declaración de no residentes...”; “desarrollo y mantenimiento de las aplicaciones para la gestión de las declaraciones informativas, los programas de ayuda a su confección, los programas de prevalidación, de ayuda a la presentación electrónica y los servicios telemáticos de ayuda a la declaración...”; “desarrollo y mantenimiento

de aplicaciones de gestión de las declaraciones del IRPF...”; “desarrollo y mantenimiento de las aplicaciones relacionadas con la gestión de otras declaraciones fiscales correspondientes al Impuesto sobre Sociedades, Impuesto sobre Sociedades de Consolidación Fiscal, Impuesto sobre el Valor Añadido...”; y “desarrollo y mantenimiento de componentes de interfaz entre las aplicaciones de presentación de declaraciones tributarias y subsistemas implicados, control de autenticación, mecanismos de firma, mecanismos de pago, catalogación y expediente electrónico, entre otras”.

A tenor de lo expuesto, cabe concluir que los Pliegos definen claramente el objeto del contrato (servicios de aseguramiento de la calidad de los desarrollos informáticos de aplicaciones gestoras para la liquidación de impuestos, programas de ayuda en la confección de declaraciones tributarias y de servicios de presentación de las declaraciones tributarias), y las aplicaciones a las que dichos servicios han de referirse (todas ellas relativas a la gestión y liquidación de impuestos gestionados por la AEAT).

La cláusula 2 del PPT pone de manifiesto “el carácter esencial del elemento personal para el desarrollo y mantenimiento de los sistemas y aplicaciones que se llevan a cabo en el ámbito de la A.E.A.T y el conocimiento profundo de los entornos tecnológicos especificados en este Pliego de prescripciones técnicas para la correcta ejecución del contrato”. En consonancia con ello, la cláusula 4 del PPT exige una serie de aptitudes en el personal técnico destinado a la ejecución del contrato que implican una previa experiencia técnica, fiscal y contable relacionada con el objeto del contrato. Así, el analista de pruebas senior deberá, entre otros requisitos, “conocer el entorno tecnológico del proyecto para poder evaluar sus posibilidades técnicas y ser capaz de desarrollarlas”, así como “dominar la metodología de desarrollo de sistemas”, y el analista de pruebas deberá disponer de “conocimientos contables y fiscales para la liquidación de los impuestos que se declaran a la Agencia Tributaria (IRPF, I. sobre Sociedades, I. Patrimonio. No residentes sin establecimiento permanente), experiencia en la liquidación de Impuestos y confección de declaraciones fiscales, y conocimiento y experiencia en el manejo de la normativa fiscal y contable”.

Y la cláusula II dispone que “los licitadores deberán acreditar mediante los curriculum vitae de los técnicos ofertados (cumplimentados de acuerdo con el modelo del anexo I) que durante los últimos 24 meses previos a la publicación del procedimiento abierto en el B.O.E. han estado asignados a proyectos que se hayan ejecutado durante los meses de experiencia profesional que se indican en el anexo II, habiendo realizado en dichos proyectos trabajos que han requerido el dominio y empleo por su parte de las tecnologías especificadas en dicho anexo II”.

Finalmente, el Anexo II del PPT exige, al regular el perfil exigible a los técnicos, la siguiente cualificación:

“A. Experiencia en el entorno de desarrollo zOS/CICS/Batch o WLP/Web Liberty Profile y entornos multiplataforma (Windows, Linux, Mac OSX).

- B. Experiencia en el manejo de los servicios de Ayuda del IRPF de la Oficina Virtual de la Agencia Tributaria.
- C. Experiencia en el cálculo y confección de liquidaciones provisionales del IRPF, IVA, I. sobre Sociedades e I. No Residentes si E/P (modelos 210, 211, 212, 213 y 214).
- D. Experiencia en el manejo de programas de ayuda y de formularios de la oficina virtual de la Agencia Tributaria para la confección y presentación de las declaraciones tributarias.
- E. Experiencia en la Liquidación de Impuestos y confección de declaraciones del IRPF, IVA, I. sobre Sociedades I. Patrimonio.
- F. Experiencia en la confección de declaraciones informativas (modelos 190, 193 347).
- G. Experiencia en la elaboración de planes de prueba, preparación y mantenimiento de entorno de pruebas, realización, análisis y evaluación de las pruebas del software correspondiente a aplicaciones tributarias.
- H. Experiencia en Bases de datos jurídicas (Aranzadi-Westlaw, Quantor-Fiscal, Normacef y Nautis- Fiscal)."

Pues bien, como se ha indicado, la determinación del objeto del contrato y la concreción de los perfiles exigidos respecto del personal que ha de ejecutarlo incumben exclusivamente al órgano de contratación a la vista de las necesidades administrativas a satisfacer y en función del interés público que se pretende atender con la contratación, siendo así que, en el supuesto que se examina, (contrato de servicios de aseguramiento de la calidad de los desarrollos informáticos de las aplicaciones gestoras para la liquidación de impuestos de la AEAT), la exigencia de previa experiencia en el manejo de dichos programas resulta razonable, proporcionada y justificada, porque difícilmente puede prestarse un servicio de aseguramiento de la calidad de unos determinados desarrollos informáticos cuando se carece de experiencia en el uso de las concretas aplicaciones a la que dichos desarrollos se refieren.

Si lo que se pretende con la contratación es la "realización masiva y sistemática de las pruebas del software correspondiente a las aplicaciones tributarias mediante las que se ofrecen los diferentes servicios de ayuda a la declaración y las herramientas de liquidación de impuestos" de la AEAT (cláusula 1.2 del PCAP), es razonable que la experiencia exigida al personal técnico adscrito a la ejecución del contrato se refiera al manejo de dichas herramientas, específicamente conferidas para la gestión y liquidación de los impuestos gestionados por la AEAT, y no de otras que puedan haber desarrollado Administraciones Públicas autonómicas o locales para impuestos distintos a los que se refiere este contrato. En fin, el objeto y la finalidad del contrato (aseguramiento de la calidad en el desarrollo de las aplicaciones propias y específicas de la AEAT) justifica la exigencia de acreditar el manejo y dominio de dichas herramientas concretas, y no de otras que puedan suponerse similares o parecidas, y dicha exigencia, basada en la singularidad del objeto del contrato, está suficientemente motivada en la documentación aplicable a la licitación.

El supuesto que aquí se examina es distinto de los considerados en las Resoluciones del Tribunal antes citadas. Efectivamente, no es que la Administración exija el uso de una determinada aplicación informática para la ejecución del servicio, es que el servicio consiste aquí en realizar pruebas de calidad de los desarrollos de las concretas herramientas informáticas que la Administración Tributaria pone a disposición de los contribuyentes en su sede electrónica, exigiendo a los licitadores como condición técnica experiencia en el manejo de las concretas aplicaciones cuya calidad, en ejecución del contrato, se pretende asegurar.

En palabras de la Resolución 711/2014, en este caso “la capacidad técnica deriva directamente de una experiencia con una aplicación concreta”. O, siguiendo la Resolución 900/2014, la correcta ejecución del contrato “exige un conocimiento específico del programa en cuestión”.

Pero es que, además, resulta de especial relevancia la circunstancia de que los aludidos requisitos de aptitud tampoco resultan discriminatorios ni contrarios al principio de concurrencia, como sostiene la recurrente.

De la lectura del PPT (cláusula 2 y Anexo II) no se desprende que el perfil exigido a los técnicos sólo puedan reunirlo quienes han venido prestando sus servicios a la AEAT en los últimos 24 meses, como afirma la empresa recurrente. Así, la cláusula 2 del PPT dispone que: “dado el carácter esencial del elemento personal para el desarrollo y mantenimiento de los sistemas y aplicaciones que se llevan a cabo en el ámbito de la A.E.A.T. y la importancia de un conocimiento profundo de los entornos tecnológicos especificados en este Pliego de prescripciones técnicas para la correcta ejecución del contrato, los licitadores deberán acreditar mediante los curriculum vitae de los técnicos ofertados (...) que durante los últimos 24 meses previos a la publicación del procedimiento abierto en el B.O.E. han estado asignados a proyectos que se hayan ejecutado durante los meses de experiencia profesional que se indican en el anexo II, habiendo realizado en dichos proyectos trabajos que han requerido el dominio y empleo por su parte de las tecnologías especificadas en dicho anexo II”.

Como señala el órgano de contratación en su informe al recurso, las tecnologías a las que se ha de referir la experiencia exigida son accesibles al público a través de la sede electrónica de la AEAT. El propio Anexo II alude en varios de sus apartados a aplicaciones de la oficina virtual de la AEAT y a modelos concretos de declaraciones tributarias accesibles al público por medios electrónicos. Cabe suponer con fundamento que existen numerosas empresas (gestorías, asesorías, consultoras...) especializadas en prestar servicios a particulares que impliquen un uso (experiencia) de tales programas y aplicaciones de la AEAT. No se trata, en suma, de acreditar experiencia en el manejo de una marca tecnológica concreta, ni en un programa de uso interno y exclusivo de la Administración contratante, sino de acreditar un razonable y necesario manejo de los programas, formularios y aplicaciones de gestión tributaria que la AEAT pone a disposición de los contribuyentes, y cuya calidad se trata precisamente de verificar.

Tampoco exige el PPT que los trabajos del personal técnico se hayan realizado sólo para la AEAT, ni siquiera que se hayan realizado para la AEAT o para una Administración Pública distinta. Cualquier licitador que, en ejercicio de su actividad empresarial, pueda acreditar que ha venido empleado en los 24 meses

anteriores a la publicación de la licitación las herramientas de la AEAT que se enumeran en el Anexo II del PPT y que figuran en su oficina virtual, podrá acreditar la experiencia técnica exigida. A estos efectos el Anexo I prevé, como medio de acreditación de dicha experiencia, la aportación con el curriculum de una “breve descripción del trabajo desarrollado con relación al entorno funcional y conocimientos específicamente solicitados”.

El PPT garantiza, por todo ello, el principio de concurrencia, sin que sea exigible que el órgano de contratación, desatendiendo las singularidades del objeto del contrato y los concretos fines que persigue con la contratación, tenga que admitir experiencia en el uso de otras aplicaciones distintas de Administraciones Públicas diferentes, para la gestión y liquidación de impuestos también distintos, cuando lo que se pretende con la contratación es asegurar la calidad de unas concretas y determinadas herramientas informáticas (y no de otras), cuyo acceso es público a través de la sede electrónica de la AEAT.

No cabe, en suma, concluir que los requisitos de aptitud exigidos en el PPT para la ejecución del contrato sean contrarios a los principios de concurrencia, igualdad y no discriminación ni que, en consecuencia, se produzca una vulneración del artículo 117.8 del TRLCSP.

Tampoco existe dato alguno en los pliegos que permita sostener que se están solicitando, y que serán objeto de valoración por la Administración contratante, perfiles coincidentes con los que reúnen los técnicos que en su día elaboraron las aplicaciones informáticas. Se está exigiendo, como se ha indicado, experiencia en el uso y manejo de distintas aplicaciones de la AEAT que resultan accesibles al público. No cabe suponer, en suma, que se dé el presupuesto de hecho previsto en el artículo 56 del TRLCSP.

Finalmente, se han de desestimar también los argumentos de la empresa recurrente relativos a la falta de coherencia interna del PPT, pues el Tribunal no aprecia ninguna incongruencia entre los objetivos perseguidos con la contratación y los perfiles técnicos demandados para su ejecución en el PPT.

Por todo lo anterior,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. M.R.L., en representación de la empresa AXPE CONSULTING, S.L., contra el Pliego de Prescripciones Técnicas por el que se rige la licitación del “Contrato de servicio de aseguramiento de la calidad de los desarrollos de aplicaciones gestoras para la liquidación de impuestos, programas de ayuda y servicios de presentación de declaraciones tributarias en el Departamento de Informática Tributaria” (Expediente 15840160100 AV 2/2016) de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47.4 del TRLCSP.

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 47.5 del TRLCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, 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 11.f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.