

**RECURSO 76/2024
RESOLUCIÓN 94/2024**

Resolución 94/2024, de 11 de julio, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, por la que se desestima el recurso especial en materia de contratación interpuesto por Zucchetti Software Spain, S.L., contra el anuncio de licitación y los pliegos del contrato de servicios de migración e implantación del sistema de gestión integral de recursos humanos del Ayuntamiento de Valladolid, basado en "Peoplenet", expte. HPM-SE-29/2024.

**I
ANTECEDENTES**

Primero.- Por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Valladolid de 28 de mayo de 2024, se aprobó el expediente de contratación y los pliegos, y se dispuso la apertura del procedimiento de adjudicación del contrato de servicios de migración e implantación del sistema de gestión integral de recursos humanos del Ayuntamiento de Valladolid, basado en Peoplenet.

El 29 de mayo de 2024 se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación y los pliegos que han de regir el contrato.

Segundo.- El 19 de junio de 2024 la empresa Zucchetti Software Spain, S.L., representada por D. yyy, presenta recurso especial en materia de contratación, instando la anulación del anuncio de licitación y de los pliegos rectores del contrato, tanto de cláusulas administrativas como de prescripciones técnicas, porque el contrato dispone un objeto coincidente con el del contrato de "suministro de sistema de gestión integral de los recursos humanos para el Ayuntamiento de Valladolid" (expte. PR-SE 93/2020), que le fue adjudicado el 6 de octubre de 2021 a la empresa Arion Grupo Bas Software Factory S.L. (absorbida por la recurrente), de modo que, en tanto el contrato suscrito con Zucchetti esté vigente, adjudicar el contrato impugnado supondría la existencia de dos empresas contratadas para el desarrollo de una misma herramienta informática con tecnologías distintas y en un mismo entorno que, señala, incluyen prestaciones excluyentes, ya que si se realizan las de un contrato sería inviable realizar las del otro, siendo todo ello contradictorio con la correcta determinación e idoneidad del objeto contractual. El buen fin del

contrato impugnado requiere, a su entender, que previamente a su licitación se resuelva formalmente el contrato suscrito con anterioridad.

Además, considera que la nueva licitación vulnera el principio de eficiencia en la gestión del gasto público y que contraría también el principio de libertad de acceso a las licitaciones puesto que, en el nuevo expediente, se opta por un sistema de gestión integral de recursos humanos basado en una aplicación comercial predeterminada, Cegid Peoplenet (frente a la alternativa del contrato anterior, basado en una aplicación comercial ya existente), lo que cierra el acceso a la licitación a los operadores que no dispongan de certificación "Cegid Business Preferred Partner" o equivalente.

Tercero.- Se ha recibido en el Tribunal el expediente y el informe del órgano de contratación de 25 de junio de 2024, acompañado de informe técnico de 24 de junio de 2024, en el que se opone a la estimación del recurso.

Cuarto.- Por Acuerdo 32/2024, de 3 de julio, se desestima la solicitud de suspensión del procedimiento de adjudicación contenida en el recurso.

II FUNDAMENTOS DE DERECHO

1º.- La competencia para resolver el presente recurso corresponde al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León en virtud de lo dispuesto en el artículo 46.1 del de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) y en el artículo 59 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras.

2º.- El recurso se ha interpuesto frente al anuncio de licitación y los pliegos de un contrato de servicios cuyo valor estimado (818.685,95 euros) es superior a 100.000 euros, susceptible, por tanto, de recurso especial en materia de contratación, conforme los artículos 44.1.a) y 44.2.a) de la LCSP.

La recurrente está legitimada para interponer el recurso especial en materia de contratación a tenor del artículo 48 de la LCSP. En relación con ello, no consta en el expediente, hasta la fecha, su participación en la licitación, por lo que no cabe apreciar la causa de inadmisibilidad del artículo 50.1.b) de la LCSP, que dispone *in fine* que "Con carácter general no se admitirá el recurso contra los pliegos y documentos contractuales que hayan de regir una contratación si el recurrente, con carácter previo a su interposición, hubiera

presentado oferta o solicitud de participación en la licitación correspondiente, sin perjuicio de lo previsto para los supuestos de nulidad de pleno derecho”.

A su vez, la recurrente ha acreditado la representación con la que actúa.

El recurso se ha interpuesto en el plazo previsto en el artículo 50.1.b) de la LCSP.

3º.- En cuanto al fondo del asunto, la solución de la presente controversia exige determinar si las previsiones de los pliegos que se cuestionan en el recurso se ajustan al régimen jurídico de la contratación del sector público contenido en la LCSP y normativa de desarrollo.

Como fundamento de su pretensión, la recurrente sostiene, en primer término, que el objeto del contrato impugnado duplica el de otro contrato anterior vigente del que es parte la recurrente, infringiendo con ello los artículos 1, 28, 211.g) y 213.6 de la LCSP.

A este respecto, el artículo 1 de la LCSP somete la contratación del sector público a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores; y debe asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto y el principio de integridad, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa.

Por su parte, el artículo 28 de la LCSP recoge los principios de necesidad e idoneidad del contrato y eficiencia en la contratación, dentro del capítulo I del título I del libro I de la ley, dedicado a la “Racionalidad y consistencia de la contratación del sector público”.

El artículo 211.1.g) prevé como causa de resolución del contrato “La imposibilidad de ejecutar la prestación en los términos inicialmente pactados, cuando no sea posible modificar el contrato conforme a los artículos 204 y 205; o cuando dándose las circunstancias establecidas en el artículo 205, las modificaciones impliquen, aislada o conjuntamente, alteraciones del precio del mismo, en cuantía superior, en más o en menos, al 20 por ciento del precio inicial del contrato, con exclusión del Impuesto sobre el Valor Añadido”.

El último de los artículos invocados, el 213.6 de la LCSP, establece que "Al tiempo de incoarse el expediente administrativo de resolución del contrato por las causas establecidas en las letras b), d), f) y g) del apartado 1 del artículo 211, podrá iniciarse el procedimiento para la adjudicación del nuevo contrato, si bien la adjudicación de este quedará condicionada a la terminación del expediente de resolución. Se aplicará la tramitación de urgencia a ambos procedimientos.

»Hasta que se formalice el nuevo contrato, el contratista quedará obligado, en la forma y con el alcance que determine el órgano de contratación, a adoptar las medidas necesarias por razones de seguridad, o indispensables para evitar un grave trastorno al servicio público o la ruina de lo construido o fabricado. A falta de acuerdo, la retribución del contratista se fijará a instancia de este por el órgano de contratación, una vez concluidos los trabajos y tomando como referencia los precios que sirvieron de base para la celebración del contrato. El contratista podrá impugnar esta decisión ante el órgano de contratación que deberá resolver lo que proceda en el plazo de quince días hábiles.

»Cuando el contratista no pueda garantizar las medidas indispensables establecidas en el párrafo anterior, la Administración podrá intervenir garantizando la realización de dichas medidas bien con sus propios medios, bien a través de un contrato con un tercero".

Entiende la recurrente que, "En conclusión, en tanto el contrato suscrito con Zucchetti esté vigente, adjudicar el contrato impugnado supondría la existencia de dos empresas contratadas para el desarrollo de una misma herramienta informática con tecnologías distintas y en un mismo entorno que, obvio es, incluyen prestaciones excluyentes, ya que si se realizan la de un contrato sería inviable realizar la del otro, siendo todo ello contradictorio con la correcta determinación e idoneidad del objeto contractual. El buen fin del contrato impugnado requiere, en definitiva, que previamente a su licitación se resuelva formalmente el contrato suscrito con esta parte (...); resolución, es de notar, expresamente interesada por Zucchetti en mayo de 2023 por incumplimiento del poder adjudicador (...) y que, sin embargo, el silencio del Ayuntamiento de Valladolid, ha llevado a entender desestimada".

El informe al recurso del órgano de contratación de 25 de junio de 2024, por el contrario, refiere que, tal y como se justifica con detalle en el informe técnico emitido el 24 de junio de 2024 por la directora del Servicio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el director del

Departamento de Recursos Humanos, no se trata de contratos con idéntico objeto, pues el que ahora se recurre tiene un objeto diferente y más amplio que el contrato adjudicado a la empresa Zucchetti y ahora en trámite de resolución por incumplimiento muy grave del adjudicatario. Además señala que, aun considerando que los contratos fueran de idéntico objeto, que no lo son, nada impide que la Administración, ante el fracaso del primero de ellos y persistiendo la necesidad que lo motivó, iniciara una nueva licitación para dar respuesta a esa necesidad persistente.

A este respecto, hay que tener en cuenta que el 28 de mayo de 2024 se acuerda la incoación de procedimiento de resolución del contrato (expte. PR-SE 93/2020) por incumplimiento del contratista, tras la declaración de caducidad del incoado con el mismo objeto el 3 de noviembre de 2023. El 12 de mayo de 2023 la recurrente instó también la resolución del mismo contrato invocando incumplimientos por parte de la Administración.

El artículo 213.6 de la LCSP, que se ha transcrito, posibilita el que, al incoarse el expediente de resolución del contrato, en este supuesto, del contrato expte. PR-SE 93/2020 por las causas establecidas en las letras d) y f) del artículo 211.1, pueda iniciarse el procedimiento para la adjudicación del nuevo contrato, si bien advierte que su adjudicación quedará condicionada a la terminación del expediente de resolución.

Así lo contempla también el PCAP rector del contrato (expte. PR-SE 93/2020), aceptado por la recurrente, cuya cláusula 60.c) indica que, "Decretado el inicio del expediente de resolución anticipada del contrato, (...), cuando sea imprescindible continuar con la prestación del suministro por razones objetivas de interés público, de seguridad o exista riesgo de daño grave de lo ejecutado o para las personas, el órgano de contratación acordará la adopción de las medidas que estime necesarias para salvaguardar el interés público o evitar los riesgos detectados. Estas medidas podrán consistir en (...) iniciar un nuevo procedimiento de contratación. (...). Todo ello sin perjuicio de los derechos del contratista a oponerse, (...), a la resolución anticipada de contrato y a la indemnización en su favor que pudieran proceder, oposición que no tendrá efectos suspensivos sobre las actuaciones que el Ayuntamiento considere necesario acometer en las circunstancias descritas".

Cabe traer a colación al respecto, la Resolución 719/2014, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), que también cita el órgano de contratación, que fue confirmada por sentencia de 2 de mayo de 2016, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, y en casación

por la Sentencia 773/2020, de 15 de junio, del Tribunal Supremo, en la que se indica que, "En relación con la argumentación esgrimida por el recurrente como fundamento de su impugnación, la persistencia de un contrato anterior con el mismo objeto del licitado es una situación previa al procedimiento de adjudicación, sobre el cual, como hemos reiterado numerosas veces, el Tribunal no puede entrar a conocer al impugnarse los actos de licitación del nuevo contrato. En efecto, con la redacción del artículo 40.2 del TRLCSP, los actos del procedimiento sujetos a revisión se limitan a los `actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación´, sin mencionar más actos del expediente de contratación que los anuncios, los pliegos y los documentos contractuales que hagan sus veces. Item más, si el órgano de contratación tiene un contrato con determinado objeto con una empresa y, durante la vigencia del mismo, decide suscribir un nuevo contrato cuyo objeto coincida, total o parcialmente, con el primero, y deja de encargar a la primera empresa los servicios correspondientes para encargárselos a la segunda, nos encontraríamos ante un supuesto de incumplimiento contractual por parte de la Administración contratante, con las consecuencias que la legislación de contratos específicamente establece al efecto; cuestión que, una vez más, excedería de la competencia de este Tribunal que carece de competencia para el examen de las distintas incidencias que puedan acaecer en fase de ejecución de un contrato. (...)". La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, que confirma, expuso también que "Esta perspectiva es ciertamente acertada por cuanto no resulta competente el TACRC, ni este Tribunal en sus labores de control de la legalidad de la resolución dictada por el mismo, a la hora de poder establecer las consecuencias jurídicas civiles que deben entenderse en vigor como consecuencia de un contrato de naturaleza civil". b) Que la existencia de tal litispendencia civil "no puede tener trascendencia con efectos invalidantes respecto al nuevo contrato, por lo menos en lo que se refiere a la situación jurídica de la parte actora". c) Y, respecto de la pretensión de suspender la nueva licitación mientras existiera tal litispendencia civil, o bien sobre la realización de un pronunciamiento prejudicial, la sentencia señala que la misma "no tiene ningún apoyo legal, sin que tampoco pueda utilizarse el presente procedimiento para que sea el TACRC inicialmente o ahora este Tribunal, quien realice no un control de legalidad, sino una labor declarativa, procediendo a establecer de forma prejudicial y anticipada, las consecuencias jurídicas que pueden acarrear a la entidad actora el hecho de que se inicie un nuevo procedimiento de licitación".

De acuerdo con lo expuesto, debe desestimarse la impugnación fundada en este motivo.

4º.- En segundo lugar, sostiene el recurso que la licitación impugnada vulnera los principios de eficiencia en la gestión del gasto público y el de libertad de acceso a las licitaciones, pues impide acceder a la licitación a los operadores que no dispongan de certificación "Cegid Business Preferred Partner" o equivalente. Indica la recurrente que "Mientras en 2020, se consideró que la solución más eficiente pasaba por adquirir una aplicación comercial ya existente, adaptada en su contenido y funcionalidades a las necesidades del poder adjudicador, (...); en 2024 lo que se nos dice es que `tras valorar diferentes alternativas y ante el actual contexto organizativo del Ayuntamiento de Valladolid´ se ha optado por una herramienta comercial concreta: META4 PEOPLENET (actualmente Cegid PEOPLENET, en adelante PEOPLENET)".

Ahora bien, el informe al recurso del órgano de contratación, con apoyo en el informe técnico que lo acompaña de 24 de junio de 2024, descarta que concurra esta infracción, con fundamento en la justificación de la solución ofertada que se contiene en la Memoria del contrato.

De acuerdo con la Memoria, concurren razones de índole económica, organizativa y técnica que justifican la eficiencia de la solución de migración propuesta. Señala en este sentido que "tras valorar diferentes alternativas y ante los antecedentes y el actual contexto organizativo del Ayuntamiento de Valladolid, se ha descartado la opción de implementar desde cero un nuevo un sistema de gestión integral de recursos humanos y se ha optado por la alternativa de actualizar y migrar la herramienta actual, META4 E-MIND, a su versión más reciente, META4 PEOPLENET (actualmente Cegid PEOPLENET, en adelante PEOPLENET), adaptando su contenido y funcionalidades a las necesidades de una Administración pública de las características y dimensiones del Ayuntamiento de Valladolid y sus Fundaciones Municipales.

»Así, se determina que cualquier otra opción implicaría un alto coste económico, temporal y de gestión del cambio, que afectaría a las actividades críticas del Ayuntamiento de Valladolid. En concreto, destacan las siguientes razones: La herramienta META4 E-MIND implementa un aspecto crítico de la organización, como es la gestión de la nómina, cuyo proceso de generación y adaptación a las necesidades del Ayuntamiento se ha ido perfeccionando e instaurando a lo largo de un intervalo temporal muy amplio.

»Por otra parte, la elección se justifica en términos de eficiencia, pues el proceso de migración de la información existente resulta significativamente más sencillo y con menos riesgos, al tratarse de una evolución del mismo producto, y puede llevarse a cabo en un intervalo temporal

más ajustado y requerir una carga de trabajo menos intensiva por parte del personal del Departamento de Gestión de Recursos Humanos. Desde el punto de vista económico, la actualización permite optimizar los costes de las licencias disponibles del sistema antiguo y actual durante la fase de migración.

»Adicionalmente, con la actualización se garantiza la compatibilidad del sistema con el resto de sistemas corporativos que vienen volcando su información en el sistema actual e integrándose de forma progresiva en el mismo a lo largo de los últimos años.

»(...) Por otra parte, es necesario tener en cuenta que la nueva versión deberá asegurar su compatibilidad e integración con otras herramientas informáticas actualmente implantadas en la Administración Municipal –o bien con las que, para el desarrollo de esa misma funcionalidad, puedan adquirirse en el futuro– entre las que destacan, especialmente, las relativas al control horario y de presencia del personal, las de contabilidad o las de firma electrónica y, en su caso, gestión electrónica de expedientes.

»En consecuencia, el objeto del presente contrato es la prestación de los servicios necesarios para llevar a cabo la actualización y migración del actual sistema META4 E-MIND, al sistema PEOPLENET, así como la adquisición de las licencias necesarias. En concreto, el Ayuntamiento plantea adquirir los siguientes módulos de la solución: Organización, Administración de Personal, Nómina AAPP, Presupuestos, Formación, Portal de Empleado, Selección (OPE, Bolsa de Trabajo, Concurso de Traslados), Acción Social y Evaluación”.

En atención a lo expuesto, este Tribunal considera que la Administración ha dado cumplimiento a la exigencia formal de motivación que permite justificar su decisión sobre las características de la prestación que precisa contratar en atención a sus necesidades de acuerdo con el artículo 28 de la LCSP, lo que impide apreciar la vulneración alegada. Ello teniendo en cuenta que la naturaleza y extensión de las necesidades a satisfacer y la idoneidad del objeto y contenido del contrato para atenderlas es una competencia del órgano de contratación, sin que sea facultad de los licitadores exigir un determinado objeto contractual o un determinado contenido en los pliegos (resoluciones 33/2021, de 11 de marzo, o 138/2019, de 17 de septiembre, de este Tribunal).

Tampoco procede acoger la alegación relativa a la vulneración del principio de libertad de acceso a las licitaciones.

La licitación se articula a través de procedimiento abierto en el que "todo empresario interesado podrá presentar una proposición" (art. 156.1 LCSP), en las condiciones establecidas en los pliegos que, en este supuesto, en atención al objeto del contrato, prevén que el adjudicatario disponga de la certificación "Cegid Business Preferred Partner", permitiendo asimismo, a fin de no restringir la competencia, cualquier otra certificación que sea "equivalente".

La Memoria dispone al respecto que "el propuesto como adjudicatario deberá contar con la certificación `Cegid Business Preferred Partner` o equivalente, vinculada con la herramienta PEOPLENET, y entre todos los miembros del equipo de trabajo deberán reunir, como mínimo, las siguientes certificaciones individuales: (...)" y motiva su exigencia en "considerarse imprescindible disponer de las garantías que ofrecen las referidas certificaciones, tales como la existencia de una plantilla mínima certificada en la herramienta, dado lo específico de la migración requerida y la complejidad y criticidad del contrato". Estas consideraciones se recogen también en el apartado I del Cuadro de Características del PCAP rector del contrato, relativo a los "Medios que se exigen adscribir a la ejecución del contrato (cláusula 9.C)".

A este respecto, el artículo 76.2 de la LCSP dispone que "Los órganos de contratación podrán exigir a los candidatos o licitadores, haciéndolo constar en los pliegos, que además de acreditar su solvencia o, en su caso, clasificación, se comprometan a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales o materiales suficientes para ello. Estos compromisos se integrarán en el contrato, debiendo los pliegos o el documento contractual, atribuirles el carácter de obligaciones esenciales a los efectos previstos en el artículo 211, o establecer penalidades, conforme a lo señalado en el artículo 192.2 para el caso de que se incumplan por el adjudicatario.

»En el caso de contratos que atendida su complejidad técnica sea determinante la concreción de los medios personales o materiales necesarios para la ejecución del contrato, los órganos contratación exigirán el compromiso a que se refiere el párrafo anterior".

En definitiva, la referida certificación es una condición impuesta para la ejecución del contrato cuya materialización sólo debe exigirse al licitador que resulte adjudicatario, no siendo pues un requisito de admisión como la solvencia, por lo que no es necesario que la empresa disponga efectivamente de ella en el momento de presentar su proposición, sin perjuicio de que, de resultar adjudicataria, deba poseerla para poder ejecutar el contrato, de acuerdo con lo dispuesto en el citado artículo 76 y en el 150.2 de la LCSP.

En su virtud, al amparo de lo establecido en los artículos 57 de la LCSP y 61 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León

III RESUELVE

PRIMERO.- Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por Zucchetti Software Spain, S.L., contra el anuncio de licitación y los pliegos del contrato de servicios de migración e implantación del sistema de gestión integral de recursos humanos del Ayuntamiento de Valladolid, basado en "Peoplenet", expediente HPMA-SE-29/2024.

SEGUNDO.- Notificar esta Resolución a todos los interesados en el procedimiento.

De conformidad con los artículos 59 de la LCSP y 44.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), contra esta Resolución, ejecutiva en sus propios términos, solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (artículo 10.1.k LJCA).