

**ACUERDO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA
DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 13 de abril de 2023

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de ADD4U SOLUCIONES PARA GESTIÓN Y DESARROLLO, S.L. (en adelante ADD4U), contra el acuerdo de 14 de marzo de 2023, de la mesa de contratación por el que se le excluye del procedimiento de licitación del contrato “Servicio de Plataforma de Administración Electrónica” del Ayuntamiento de Velilla de San Antonio, número de expediente 2709/2022, este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Mediante anuncios publicados el 22 de diciembre de 2022 en la Plataforma de la Contratación del Sector Público y el 23 en el DOUE, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado de contrato asciende a 220.000 euros y su plazo de duración será de cuatro años sin posibilidad de prórroga.

A la presente licitación se presentaron dos empresas, entre ellas la recurrente.

Segundo.- Realizados los actos de calificación de la documentación administrativa se da traslado al Coordinador de Informática para que emite informe de valoración de las ofertas.

El 22 de febrero de 2023, se reúne la mesa de contratación a la que asiste el Coordinador de Informática para informar que para valorar la oferta de ADD4U es necesario que la empresa aclare varios puntos.

Por lo tanto, se acuerda que se le pida la siguiente información adicional:

“- En qué apartado de su memoria se indica donde se alojará la plataforma, los documentos y las bases de datos de la solución ofertada.

- En qué documento se encuentran los certificados que indican el nivel de seguridad que tienen los CPDs donde se van a alojar plataforma, documentos y datos.

Por otra parte no queda claro en qué documento de los presentados se demuestran los siguientes puntos:

- Documento acreditativo de que la aplicación figura en el listado de aplicaciones de registro integradas en la plataforma SIR que publica la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.

- Informe de evaluación emitido por la Subdirección General de Coordinación de la Contratación Electrónica que acredite que la aplicación está autorizada para publicar en el perfil del contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público y para hacer uso de los Servicios de Gestión del espacio virtual de licitación.

- Certificado de seguridad de HSM FIPS 140-2 Level 3.

- Certificado de conformidad con el Reglamento UE 910/2014 (eIDAS) del Prestador de Servicios de Confianza y los servicios de expedición de certificados electrónicos de firma y de sello electrónico.

Al parecer para esta licitación van a adquirir los certificados a la empresa FirmaProfesional S.A.

Se pide por tanto que aclare este punto”.

El 14 de marzo de 2023, se reúne la mesa de contratación, acto al que asiste el Coordinador de Informática y emite informe de valoración con las siguientes conclusiones:

“ANÁLISIS DE LA DOCUMENTACIÓN

1. ADD4U SOLUCIONES PARA GESTIÓN Y DESARROLLO, S.L.

En relación a los documentos solicitados para valorar las ofertas, hay 2 apartados en los que la empresa no cumple o no aporta pruebas de cumplir con los requisitos exigidos en el pliego técnico.

En el apartado 4.2. Cumplimiento del Esquema Nacional de Interoperabilidad, se pide que se aporte:

“Documento acreditativo de que la aplicación figura en el listado de aplicaciones de registro integradas en la plataforma SIR en la modalidad ‘instalación certificada en SIR de un proveedor Punto de Presencia en la red SARA (PdP)’ que publica la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas”.

La plataforma propuesta por ADD4U no está integrada directamente con SIR, si no que se integra con la plataforma ORVE y es ésta la que se integra con SIR. Mientras que el Pliego Técnico establece como requisito obligatorio que la integración de la aplicación tiene que ser directamente con SIR, exigiéndose documento acreditativo de que la aplicación figura en el listado de aplicaciones de registro integradas.

Comprobado el listado que publica la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas en la dirección <https://administracionelectronica.gob.es/ctt/resources/Soluciones/214/Descargas/SIRCER-15361-listado-instalaciones-produccion-certificadas.xlsx?idIniciativa=214&idElemento=17455>, se confirma que no se encuentra integrada.

Asimismo, en el apartado 5.16 Relación con proveedores, se indica:

“La plataforma se integrará con la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP), para dar cumplimiento a las obligaciones de publicidad y licitación electrónica que establece la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. El alcance de esta integración incluirá tanto la remisión y publicación de anuncios desde

la plataforma de administración electrónica, como la incorporación a la misma de los datos resultantes del uso del espacio virtual de licitación de la PCSP”.

Para comprobar este punto se solicita un informe de evaluación que lo demuestre, a lo cual la empresa ADD4U SOLUCIONES PARA GESTIÓN Y DESARROLLO, S.L. presenta un email de la Plataforma de Contratación del Estado dirigido a una persona desconocida, en el cual no se habla en ningún momento de la aplicación GestDoc ni de la empresa ADD4U SOLUCIONES PARA GESTIÓN Y DESARROLLO, S.L., y que en caso de asumir que fuese por una integración hecha por dicha empresa con su aplicación en un organismo o empresa cliente, dicho documento no indica el alcance de la integración, es decir, no podríamos saber que operaciones se pueden o no hacer entre la aplicación GestDoc y la Plataforma de Contratación del Estado.

Por estos motivos, se propone la exclusión de ADD4U SOLUCIONES PARA GESTIÓN Y DESARROLLO, S.L. por no cumplir con los requisitos establecidos en el Pliego Técnico”.

Asimismo, la Mesa acuerda que “A la vista del informe emitido por el Técnico, los miembros de la mesa de contratación deciden, previo a proponer adjudicatario del contrato, solicitar ampliación del informe técnico sobre las razones por las que se excluye a la empresa ADD4U SOLUCIONES PARA GESTIÓN Y DESARROLLO, S.L.”.

El 21 de marzo, se reúne la mesa de contratación para analizar el informe ampliado que se le había solicitado al Técnico, en el que se explica de forma pormenorizada los incumplimientos por lo que se le excluye del procedimiento de licitación.

Tercero.- El 27 de marzo de 2023, tuvo entrada en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación, formulado por la representación de ADD4U SOLUCIONES PARA GESTIÓN, S.L. en el que solicita que se anule el acuerdo de exclusión y la suspensión del procedimiento de licitación hasta que se resuelva el recurso.

El 28 de marzo de 2023, el órgano de contratación acordó suspender el procedimiento y el 29 remitió el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP) solicitando la desestimación del recurso.

Cuarto.- No se ha dado traslado del recurso a posibles interesados al no ser tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones que las aducidas por el recurrente, de conformidad con lo establecido en el artículo 82.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, aplicable en virtud de lo establecido en el artículo 56 de la LCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- De conformidad con lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso.

Segundo.- El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de una persona jurídica excluida del procedimiento de licitación “*cuyos derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso*” (Artículo 48 de la LCSP).

Asimismo, se acredita la representación del firmante del recurso.

Tercero.- El recurso especial se planteó en tiempo y forma, pues el acuerdo impugnado fue adoptado el 14 de marzo de 2023, practicada la notificación el 16 e

interpuesto el recurso el 27, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto.- El recurso se interpuso contra un acto de trámite, adoptado en el procedimiento de adjudicación, que determina la imposibilidad de continuar el mismo, en el marco de un contrato de suministro cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2.b) de la LCSP.

Quinto.- Interesa destacar a efectos de la resolución del presente recurso del Pliego de Prescripciones Técnicas lo siguiente:

“4.2. Cumplimiento del Esquema Nacional de Interoperabilidad

(...)

Para poder comprobar que se cumplen estos requisitos mínimos, será necesario que el licitador incorpore en su oferta las siguientes evidencias:

EVIDENCIAS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS MÍNIMOS EN MATERIA DE ADECUACIÓN AL ESQUEMA NACIONAL DE INTEROPERABILIDAD	
Evidencia	Descripción
ENI-01	Documento emitido desde la Secretaría General de Administración Digital en la que acredite el reconocimiento de la condición de Punto de Presencia de la Red SARA.
ENI-02	Documento acreditativo de que la aplicación figura en el listado de aplicaciones de registro integradas en la plataforma SIR en la modalidad “instalación certificada en SIR de un proveedor Punto de Presencia en la red SARA (PdP)” que publica la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. Se consultará en el enlace: https://administracionelectronica.gob.es/ctt/resources/Soluciones/214/Descargas/SIR-CER-15361-listado-instalaciones-produccion-certificadas.xlsx?idIniciativa=214&idElemento=17455
ENI-03	Informe de evaluación emitido por la Subdirección General de Coordinación de la Contratación Electrónica que la aplicación está autorizada para publicar en el perfil del contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público y para hacer uso de los Servicios de Gestión del espacio virtual de licitación.

“5.16. Relación con Proveedores.

La plataforma se integrará con la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP), para dar cumplimiento a las obligaciones de publicidad y licitación electrónica que establece la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. El

alcance de esta integración incluirá tanto la remisión y publicación de anuncios desde la plataforma de administración electrónica, como la incorporación a la misma de los datos resultantes del uso del espacio virtual de licitación de la PCSP”.

Alega el recurrente que la mesa de contratación procede a publicar su exclusión basándose en el literal anteriormente expuesto y sin notificar dicha exclusión ni ofrecer trámite de audiencia o recurso.

En relación con el primer motivo de exclusión, esto es, que la plataforma propuesta por ADD4U no está integrada directamente con SIR, opone el recurrente que la plataforma que oferta está integrada en el Sistema de Intercambio de Registros desde el año 2019, y automatiza completamente las acciones de SIR (Sistema de Intercambio de Registros) y que en la oferta técnica, se indicó que GestDoc está integrado con los APIs de la primera aplicación Certificada del Listado y que podría aportar certificados de diversos organismos que así lo prueban.

Considera que el técnico informante debería haber procedido a solicitar una demostración sobre la integración de la plataforma.

Añade que para realizar la integración con SIR se han utilizado las librerías de ORVE que sí está en el listado de instalaciones certificadas en producción. Según su criterio, funcionalmente SIR y ORVE representan exactamente lo mismo, el intercambio de registros entre administraciones por lo que no procede su exclusión.

En cuanto al segundo motivo de exclusión que es la falta de integración con la Plataforma de Licitaciones del Estado opone que la plataforma que oferta está correctamente integrada y automatizada con dicha plataforma y que antes de proceder a la exclusión se le podía haber requerido para que presentase aclaración al respecto.

El motivo de la exclusión según el informe técnico es la no aportación de un informe de evaluación que así lo demuestre. ADD4U solicitó formalmente a los

responsables de la Plataforma de Contratación de Sector Público y se nos indicó, mediante un correo electrónico aportado al órgano de contratación que ellos no emitían informes a empresas privadas, y que por tanto no es posible conseguir ese informe.

Ante esta circunstancia solicitó al Ayuntamiento el informe del otro licitador, ESPUBLICO, y comprobó que no presenta un informe ni de su plataforma, ni siquiera de los ayuntamientos de Torreldones o de Velilla de San Antonio, sino de la Diputación de Castellón. Esta paradoja explica por qué siempre el único licitador admitido no realiza baja, pues las mesas admiten una documentación que a otros licitadores no les es admitida. Como prueba de dicho razonamiento, aporta un documento de su plataforma obtenido en MERCAMADRID. Y solicita que la mesa de contratación lo tenga en consideración igual que ha tenido en consideración el de la Diputación de Castellón, ya que, aunque ninguno está emitido a nombre de la empresa licitadora son idénticos en su contenido y ambos prueban que las dos plataformas están integradas.

Considera que el acuerdo de exclusión de la mesa no dice qué información de la solicitada en el requerimiento no ha sido proporcionada por lo que se existe falta de motivación

Por su parte el órgano de contratación se reitera en su postura pues el PPT exige que la aplicación tiene que estar directamente integrada con SIR. El motivo de este requisito es evitar los retrasos y problemas derivados que se puedan producir por el hecho de que los registros destinados a otras administraciones tengan que pasar por la plataforma ORVE para llegar finalmente a SIR. No se trata por tanto de un requisito sin importancia.

En cuanto al segundo motivo de exclusión la empresa ADD4U insiste en que la plataforma de contratación del sector público no certificada integraciones de particulares, circunstancia que entiende el órgano de contratación y que por tanto no

piden como prueba ningún certificado, sino que se solicita un informe de evaluación de pruebas, que les costa que cualquier empresa que haya realizado una integración en alguno de sus clientes, puede obtener y en la cual podríamos comprobar el alcance de dicha integración.

Vistas las posiciones de las partes es preciso recordar que como es sabido, los Pliegos conforman la Ley del contrato y vinculan a los licitadores que concurren a la licitación aceptando su contenido y también a los órganos de contratación y vinculan en sus propios términos, (Vid por todas STS de 29 de septiembre de 2009 o Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, 128/2011, de 14 de febrero (JUR 2011/170863), de manera que los licitadores han de estar y pasar por los mismos en todo su contenido. En este sentido, recogiendo lo dispuesto en el artículo 139.1 de la LCSP, la presentación de proposiciones supone, por parte del empresario, la aceptación incondicional del clausulado de los pliegos sin salvedad o reserva alguna.

Por tanto, los Pliegos constituyen la base del contrato y sus determinaciones las reglas conforme a las cuales debe ser cumplido al determinar el contenido de la relación contractual y no cabe relativizarlas, ni obviarlas durante el proceso de licitación.

Como se ha señalado anteriormente, el apartado 4.2 del PPT exige entre otra documentación:

“Documento acreditativo de que la aplicación figura en el listado de aplicaciones de registro integradas en la plataforma SIR en la modalidad “instalación certificada en SIR de un proveedor Punto de Presencia en la red SARA (PdP)” que publica la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. Se consultará en el enlace:

[https://administracionelectronica.gob.es/ctt/resources/Soluciones/214/Descargas/SIR CER-15361-listado-instalaciones-produccion-certificadas.xlsx?dIniciativa=214&idElemento=17455](https://administracionelectronica.gob.es/ctt/resources/Soluciones/214/Descargas/SIR_CER-15361-listado-instalaciones-produccion-certificadas.xlsx?dIniciativa=214&idElemento=17455)”.

Según pone de manifiesto el propio recurrente la plataforma ofertada GestDoc no está integrada directamente en SIR, sino que lo realiza a través de ORVE por lo que incumple lo establecido en los pliegos. Es más, consultado por este Tribunal la dirección electrónica anterior no consta la plataforma ofertada por la recurrente.

En cuanto al segundo motivo de impugnación el órgano de contratación señala que lo que se solicitó fue un informe de evaluación de pruebas. Efectivamente, tal y como consta en el requerimiento no se solicitó un certificado. La documentación aportada ahora en vía de recurso no puede ser objeto de valoración por este Tribunal, pues lo que se analiza es el acto impugnado y con la documentación que sirvió de base para adoptar al mismo.

Al respecto es preciso recordar la presunción de acierto y veracidad de los informes técnicos, reconocida por este Tribunal en diversas Resoluciones, a título de ejemplo, la Resolución 306/2020, de 13 de noviembre o la 187/2019 de 16 de mayo, *“cabe traer a colación lo señalado por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución 545/2014, de 11 de julio, nos encontramos ante una calificación que tiene una componente de carácter eminentemente técnico, para el que este Tribunal carece de la competencia adecuada al no tratarse de una cuestión susceptible de ser enjuiciada bajo la óptica de conceptos estrictamente jurídicos. Es decir, se trata de una cuestión plenamente incurso en el ámbito de lo que tradicionalmente se viene denominando discrecionalidad técnica de la Administración, doctrina Jurisprudencial reiteradamente expuesta y plenamente asumida por este Tribunal en multitud de resoluciones entre las que por vía de ejemplo podemos citar la de 30 de marzo de 2012”*.

Ello supone que tratándose de cuestiones que se evalúan aplicando criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos.

No se quiere decir con ello, sin embargo, que los resultados de estas valoraciones no puedan ser objeto de análisis por parte de este Tribunal, sino que este

análisis debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o procedimiento, a que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios, o que, finalmente, no se haya recurrido en error material al efectuarla.

Fuera de estos casos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración.

Revisado el expediente por este Tribunal, no se aprecia error o arbitrariedad en el informe técnico.

Por último, en contra de lo alegado por ADD4U, el acuerdo de la mesa de contratación por el que se le excluye del procedimiento de licitación está debidamente motivado, tal y como se desprende de su propia lectura. Prueba de ello, es que ADD4U ha podido manifestar de forma extensa su oposición a los motivos de exclusión.

En consecuencia, se desestiman las pretensiones del recurrente.

Finalmente, la recurrente alega la existencia de claros indicios de conductas colusorias.

Lo fundamenta en que en el 96,5% de las licitaciones similares a la del objeto de este contrato, o bien concurrió solamente la entidad ESPUBLICO porque se introdujeron en el pliego restricciones abusivas y desproporcionadas o bien aun concurriendo varios licitadores se excluyen a todos quedando como único licitador dicha entidad.

Por ello, solicita que se remita la documentación aportada a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, o en su caso, al Tribunal de Defensa de la Competencia de Madrid.

En el presente procedimiento de licitación los pliegos no han sido impugnados y han presentado oferta dos empresas, la recurrente y ESPUBLICO, resultado excluida ADD4U por incumplimiento de las prescripciones técnicas.

Por ello, no entiende este Tribunal que deba darse traslado a la CNMC pues los documentos aportados para levantar sospechas sobre los indicios de colusión se refieren a otras licitaciones.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3.5 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid:

ACUERDA

Primero.- Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de ADD4U SOLUCIONES PARA GESTIÓN Y DESARROLLO, S.L. contra el acuerdo de 14 de marzo de 2023, de la mesa de contratación por el que se le excluye del procedimiento de licitación del contrato “Servicio de Plataforma de Administración Electrónica” del Ayuntamiento de Velilla de San Antonio, número de expediente 2709/2022.

Segundo.- 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 multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

Tercero.- Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente

ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.