

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

En Madrid, a 22 de junio de 2023

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la mercantil ADD4U SOLUCIONES PARA GESTIÓN Y DESARROLLO, S.L. frente al anuncio y los pliegos del contrato mixto de “Suministro e implantación de un sistema de tramitación interadministrativa electrónica integral en la nube del Ayuntamiento de Fuenlabrada, dividido en dos lotes”, número de expediente 2022/SVA/002588, este Tribunal ha adoptado la siguiente

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.-** Mediante anuncios publicados en el DOUE el 7 de mayo de 2023 y en el Perfil del Contratante del Ayuntamiento de Fuenlabrada, alojado en la Plataforma de Contratos del Sector Público el 15 de mayo de 2023, con la rectificación correspondiente, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto, sujeto a regulación armonizada con pluralidad de criterios de adjudicación y dividido en 2 lotes.

El valor estimado de contrato asciende a 2.563.938,37 euros y su plazo de duración será de cuatro años.

**Segundo.-** Finalizando el plazo de presentación de ofertas el 12 de junio de 2023, según los datos remitidos por el órgano de contratación, han concurrido dos licitadores: ESPUBLICO SERVICIOS PARA LA ADMINISTRACIÓN S.A. y la UTE Fuenlabrada GTT-GADD, no habiendo presentado oferta la mercantil recurrente.

**Tercero.-** El 5 de junio de 2023 tuvo entrada en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación, formulado por la representación de ADD4U en el que solicita la anulación de la licitación. Se contempla asimismo en el escrito la solicitud de suspensión de la tramitación del procedimiento.

El 14 de junio de 2023 el órgano de contratación 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 su desestimación.

**Cuarto.-** La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por acuerdo sobre medidas provisionales adoptado por este Tribunal el 15 de junio de 2023, hasta que se resuelva el recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión, de conformidad con lo establecido en el artículo 56.3 de la LCSP.

**Quinto.-** 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, potencial licitador, que no ha presentado oferta al procedimiento, pues según su recurso, se lo ha impedido la desproporción de las exigencias técnicas y de la solvencia, por tanto, *“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 la licitación con rectificación de pliegos que afectan al fondo del recurso se publicó el 15 de mayo de 2023, interponiéndose el recurso en este Tribunal el 5 de junio de 2023, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

**Cuarto.-** El recurso se interpuso contra el anuncio y los pliegos, en el marco de un contrato mixto de suministro y servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2.a) de la LCSP.

**Quinto.-** En cuanto al fondo del recurso, este se fundamenta en la desproporción de las exigencias técnicas y de la solvencia técnica para impedir que ninguna empresa salvo ESPÚBLICO pueda concurrir, situación que considera un indicio de fraude y colusión que se repite en varias licitaciones públicas.

Señala la recurrente que nos encontramos con el diseño a medida de la licitación a favor de una concreta empresa, en virtud del cual se han incluido exigencias excesivas, imposibles y restrictivas de la competencia. En concreto, apunta que serán excluidos automáticamente los licitadores que no presenten la siguiente documentación:

- . Certificado de Conformidad con el esquema Nacional de Seguridad en su categoría NIVEL MEDIO para la plataforma de contratación electrónica emitido por una Entidad de Certificación acreditada por el Centro Criptográfico Nacional (CNN).
- . Documento emitido desde la Secretaría General de Administración Digital en la que acredite el reconocimiento de Punto de Presencia de la Red SARA.
- . 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.
- . Documentación que evidencie el cumplimiento por parte del Centro Proceso de Datos (CPD) secundario de la certificación Tier III o similar.

En contra de estas exigencias, defiende la recurrente que la acreditación de que la aplicación figura en el listado de aplicaciones de la Plataforma SIR no es una exigencia de la Norma Técnica de Interoperabilidad, pues no requiere que la conexión se haga usando instalación propia, sino que acepta tres formas de integración en la plataforma SIR de la Administración electrónica del Estado:

- 1.- Usando los servicios comunes de registro certificados en la plataforma SIR, que pueden ser proporcionados por la SGAD (ORVE en el caso de la recurrente).
- 2.- Usando una instalación propia certificada en la plataforma SIR.
- 3.- Utilizando una instalación certificada en SIR de un proveedor Punto de Presencia en la red SARA (PdP).

Entiende que los pliegos debieran haber previsto la funcionalidad del Sistema de Intercambio de Registros en cualquiera de sus modalidades, en cuyo caso pudiera haber presentado oferta en la modalidad de utilización de los servicios comunes de registro certificados en la plataforma SIR, que pueden ser proporcionados por la SGAD, opción que está integrada con el sistema de intercambio de registros del Estado, pero, añade, *“Espanico realiza una redacción torticera de este criterio para impedir la competencia”*.

Por otra parte, se exige *“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”*, cuando la normativa no obliga a contar con este informe para poder concurrir a la licitación.

En relación con estas afirmaciones de la recurrente, señala el órgano de contratación en su informe que la redacción que recoge el escrito de recurso sobre la documentación obligatoria a presentar junto con el criterio sometido a juicio de valor mediante fue objeto de modificación, en virtud de acuerdo adoptado en Junta de Gobierno Local de 28 de abril de 2023, no recogiendo la nueva redacción de los pliegos el certificado de conformidad con el Esquema Nacional de Seguridad en su categoría de NIVEL MEDIO para la Plataforma de Administración Electrónica emitido por una entidad de certificación acreditada por el Centro Criptográfico Nacional (CNN), como tampoco recoge la exigencia de documento acreditativo de que la aplicación figura en el listado de aplicaciones integradas en la Plataforma SIR que publica la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.

No obstante, prosigue el órgano de contratación, la exigencia de que la empresa haya superado dicho proceso de certificación por parte de los servicios técnicos de la Administración General del Estado, donde se acredita que la aplicación se encuentra integrada en la Plataforma SIR, es un requisito básico para poder presentarse a esta licitación, según se recoge en el apartado cuarto del pliego técnico, para que se cumplan los requisitos de interoperabilidad. Y ello responde a que el órgano de contratación establece aquellas formas de acreditar sus prescripciones técnicas de la forma más conveniente al objeto de su contrato, que persiguen que el sistema de gestión se integre con las aplicaciones y servicios comunes que la Administración General del Estado ha puesto a disposición de las Administraciones Públicas para cumplir con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo Común, no conculcándose el principio de competencia por tales exigencias, motivadas en el pliego técnico, pues cualquier licitador puede solicitar

dichos sistemas de certificación siempre que cumplan con los estándares de calidad establecidos por los servicios técnicos de la Administración General del Estado.

El informe técnico que acompaña al informe jurídico del órgano de contratación determina que aunque el intercambio de asientos electrónicos de registro entre las Administraciones Públicas se pueda hacer de diferentes maneras, las otras modalidades son menos seguras. El Ayuntamiento de Fuenlabrada requiere está funcionalidad SIR, en el pliego técnico por motivos de ciberseguridad y de interoperabilidad según las Normas Técnicas de Interoperabilidad: el Modelado de datos para el intercambio de asientos entre las entidades registrales (Resolución de 22 de junio de 2021 de la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial). Concretamente, el punto en cuestión indica: *“Durante el período de transición de las aplicaciones de registro de SICRES 3.0 a SICRES 4.0 se garantizará la interoperabilidad entre ambas normas. La plataforma de intercambio de asientos registrales SIR se encargará de garantizar la compatibilidad y la comunicación entre aplicaciones de registro que utilicen diferentes versiones de la norma”*.

Justifica este informe el haber recurrido a una lista OFICIAL de la Administración General del Estado, es la referencia a un índice legal en el que están incluidas muchas empresas que han hecho el procedimiento para asegurar la seguridad de su integración que no se equipara a una API para intercambiar datos. No es lo mismo intercambiar que estar integrado. Y el Ayuntamiento de Fuenlabrada a nivel técnico quiere y requiere INTEGRACION por motivos de seguridad al estar en la misma arquitectura y no depender de APIS de terceros controladas por la propia empresa.

Vistas las alegaciones de las partes, este Tribunal ha comprobado a través de la consulta de las publicaciones efectuadas por el órgano de contratación, en la Plataforma de Contratación del Sector Público, que consta un anuncio de publicación de pliegos el 7 de mayo de 2023 y otro posterior de rectificación de pliegos, de fecha 15 de mayo de 2023. No obstante lo anterior, a pesar de que mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 12 de mayo de 2023, se modificó el apartado de

documentación obligatoria para presentar en el sobre de juicio de valor para el lote 1 a efectos de reducir la lista de documentación a aportar en dicho sobre, así como el apartado relativo a los criterios de valoración que dependen de un juicio de valor, que modifica las puntuaciones a otorgar, el Pliego de Cláusulas Administrativas que aparece publicado en fecha 15 de mayo de 2023, no recoge las rectificaciones aprobadas por la Junta de Gobierno Local, sin que recurrente, ni órgano de contratación hayan advertido esa circunstancia, motivo que explicaría que el potencial licitador recoja la redacción antigua en su recurso. El órgano de contratación ha optado por mantener el documento de pliego de cláusulas administrativas particulares en su versión inicial, publicando el certificado del acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local con las rectificaciones efectuadas.

Dispone el artículo 122.1 de la LCSP que los pliegos de cláusulas administrativas particulares deberán aprobarse previamente a la autorización del gasto o conjuntamente con ella, y siempre antes de la licitación del contrato, o de no existir esta, antes de su adjudicación, y solo podrán ser modificados con posterioridad por error material, de hecho o aritmético. En otro caso, la modificación del pliego conllevará la retroacción de actuaciones.

En el caso que nos ocupa, las modificaciones efectuadas en el PCAP no derivan de la rectificación de un error material, de hecho o aritmético, por lo que la retroacción de actuaciones conllevaría la nueva redacción de los pliegos, con la correspondiente aprobación de la nueva versión por el órgano de contratación. Sólo entonces podría publicarse la documentación de la licitación con plenas garantías para los licitadores, reanudándose el cómputo del plazo de presentación de ofertas.

La versión incorrecta de los pliegos ha estado publicada y a disposición de los potenciales licitadores durante todo el nuevo plazo otorgado para la preparación y presentación de ofertas, por lo que no puede asegurarse que los participantes en la licitación hayan tenido acceso a la versión correcta a través de la consulta del certificado del acuerdo de rectificación, como documento independiente de los pliegos.

Esta es la circunstancia que ha inducido a error al recurrente a la hora de redactar su recurso.

Procede por tanto, anular la convocatoria de la licitación y retrotraer las actuaciones del expediente a efectos de publicar el documento de pliegos conforme a la rectificación de las cláusulas aprobada por la Junta de Gobierno Local de 12 de mayo de 2023, no pudiendo este Tribunal pronunciarse sobre unos pliegos que no han sido publicados, ni sobre un recurso cuyos argumentos pivotan sobre un pliego que ha sido objeto de rectificación por el órgano de contratación, de acuerdo con el expediente remitido.

**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.-** Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por representación legal de la mercantil ADD4U SOLUCIONES PARA GESTIÓN Y DESARROLLO, S.L. frente al anuncio y los pliegos del contrato mixto de “Suministro e Implantación de un sistema de tramitación interadministrativa electrónica integral en la nube del Ayuntamiento de Fuenlabrada, dividido en dos lotes”, número de expediente 2022/SVA/002588, anulando la convocatoria de la licitación, con retroacción de actuaciones al momento de publicación del documento del pliego de cláusulas administrativas particulares, cuya redacción sea conforme con la rectificación efectuada por acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 12 de junio de 2023, conservando todos los trámites hasta ese momento, y procediendo, una vez corregida la publicación de los pliegos, a la apertura de nuevo plazo de licitación a efectos de presentación de ofertas conforme a los pliegos rectificados.



**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.-** Dejar sin efecto la suspensión del procedimiento adoptada por Acuerdo de este Tribunal de fecha 15 de junio de 2023.

**Cuarto.-** 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.