

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

En Madrid, a 23 de enero de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la mercantil ADD4U SOLUCIONES PARA GESTIÓN Y DESARROLLO, S.L., contra el anuncio y los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas a regir en el procedimiento de adjudicación del contrato denominado “*implantación y mantenimiento de una plataforma de administración electrónica para el Ayuntamiento de Soto del Real*”, licitado por ese Ayuntamiento con número de expediente CP6284, este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Mediante anuncio publicado el 14 de noviembre de 2024 en el Perfil del Contratante del Ayuntamiento de Soto del Real, alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto, con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado de contrato asciende a 183.643 euros y su plazo de duración será de cuatro años.

Segundo. - A la presente licitación, cuyo plazo de presentación de ofertas finalizó el 29 de noviembre de 2024, ha presentado oferta un único licitador: ESPUBLICO SERVICIOS PARA LA ADMINISTRACIÓN, S.A., según informa el órgano de contratación.

Tercero. - El 28 de noviembre de 2024 tuvo entrada en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de ADD4U en el que solicita la anulación del anuncio de licitación, del pliego de cláusulas administrativas particulares y del pliego de prescripciones técnicas. En el mismo escrito solicita la adopción de medida cautelar de suspensión del procedimiento, así como la remisión a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), o en su caso, a la Autoridad de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Madrid, y a la Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude (OLAF).

El 5 de diciembre de 2024 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).

Cuarto. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida en virtud del Acuerdo adoptado por este Tribunal el 4 de diciembre de 2024.

Quinto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados de este contrato, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones. En el plazo otorgado, se ha presentado escrito de alegaciones por parte de ESPUBLICO SERVICIOS PARA LA ADMINISTRACIÓN, S.A.

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 jurídica que, manifestando interés en participar en la licitación, no ha presentado oferta.

Este Tribunal tiene acordado como criterio interpretativo de la legitimación del recurrente no licitador el análisis del perjuicio que le causen al recurrente las cláusulas de los pliegos impugnadas, sin atender a la presentación o no de proposición, como hemos expuesto en recientes resoluciones 407/2024, de 17 de octubre y 451/2024, de 28 de noviembre.

Dicho criterio se basa fundamentalmente en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE de 28/11/2018, asunto C-328/17, ECLI: EU:C:2018:958) que se enmarca en el artículo 1.3 de la Directiva 89/665/CEE, sobre el procedimiento de recurso en contratación pública, que señala que *“Los Estados miembros velarán por que, con arreglo a modalidades detalladas que ellos mismos podrán determinar, los procedimientos de recurso sean accesibles, como mínimo, a cualquier persona que tenga o haya tenido interés en obtener un determinado contrato y que se haya visto o pueda verse perjudicada por una presunta infracción.”*

La propia jurisprudencia citada del TJUE entiende legitimado al operador económico que no ha presentado oferta si impugna cláusulas de los pliegos que le impiden dicha presentación incluyendo no solo las condiciones de solvencia de la empresa o aptitudes para contratar, sino también aquellas cláusulas que le impidan presentar una oferta viable y justificada.

De este modo, no resulta admisible un recurso en materia de contratación basado en un mero interés en la legalidad abstracta del procedimiento de licitación, sino que será necesario, en el caso de no haber presentado oferta que se haya visto impedido para hacerlo en atención a las cláusulas impugnadas.

El perjuicio de la recurrente en el caso que nos ocupa deriva de los fundamentos del recurso, pues alega la configuración desproporcionada y restrictiva de las exigencias técnicas y de solvencia.

Por todo ello consideramos que el recurrente, al amparo de lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP, está legitimado para la interposición de recurso especial en materia de contratación contra los pliegos, al considerar que sus derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se han visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso y que le han podido impedir la presentación de oferta

Asimismo, se comprueba la representación del recurrente firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues los pliegos fueron publicados el 14 de noviembre de 2004, e interpuesto el recurso, en este Tribunal, el 28 de noviembre de 2024, por tanto, 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 de licitación y los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas, en el marco de un contrato de 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. - Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

Los motivos de impugnación recogidos en el recurso son los siguientes:

- Ausencia de justificación adecuada en el expediente de los requisitos de solvencia exigidos.
- Desproporción de los requisitos de solvencia, que anuda a una incorrecta tipificación del contrato como contrato de servicios.
- Ausencia de justificación de los criterios de adjudicación, así como carencia de vinculación con el objeto del contrato de alguno de ellos.
- Configuración de la licitación restrictiva de la competencia y abuso de posición de dominio por parte de un operador económico.

En primer término, sostiene la recurrente que los criterios de solvencia técnica recogidos en el apartado 11.2 del Anexo I al PCAP carecen de justificación suficiente en el expediente. Basa esta afirmación en que la Memoria justificativa se limita a indicar en su página 6, que se consideran requisitos legales y técnicas, sin que se permita a los licitadores conocer el motivo de la incorporación de tales exigencias, incumpliendo lo establecido en el artículo 116 de la LCSP.

Considera así mismo desproporcionada la exigencia de la solvencia técnica. A su juicio, habría resultado suficiente una relación de servicios similares; sin embargo, estos servicios se acotan de forma restrictiva en el pliego, exigiéndose que se especifique, según E-04 del apartado 2.2.19 del PPT, la prestación de servicios de PdP para la integración con los servicios SIA, CI@ve, Notifica y Apodera. A ello se une la exigencia de una serie de requerimientos técnicos y certificaciones en su más alto nivel de exigencia, que resulta restrictiva y carente de fundamento.

Manifiesta que cuando una norma técnica tiene varias opciones para cumplir con la funcionalidad requerida y la Administración elige una específica, debe justificar objetivamente su elección en el expediente. A su juicio, estas exigencias son tan

elevadas que restringen artificialmente la competencia, limitando la posibilidad de acceder a la licitación a un único operador económico.

Y afirma que, bajo el pretexto de la contratación de un servicio complejo se diseña a medida la licitación de manera restrictiva, cuando en realidad se trata de un contrato de suministro de una plataforma electrónica ya creada, en régimen de “Software as a Service”, recibiendo este tipo de contratos la tipificación de contratos de suministro en el Informe 13/2021 de la Junta Consultiva de Contratación del Estado.

Alude en tercer término la recurrente a que, dentro del criterio de adjudicación B.2, se recogen como evaluables de forma automática, mejoras que nada tienen que ver con el objeto del contrato, tales como la prestación de un servicio de impresión y ensobrado, el soporte en materia de contratación, la provisión de un sistema de cita previa o el módulo de mensajería y chat. En su opinión, la Memoria incluye una justificación de tales mejoras que reviste un carácter meramente formal y que no entra a analizar su vinculación real con el objeto del contrato.

En último término, alude a una situación de abuso de posición de dominio por parte del operador económico ESPUBLICO, sustentándola en la configuración restrictiva de la licitación y de otras con análogo objeto, reseñando la impugnación de varias de ellas que han sido resueltas por este Tribunal (resoluciones 245/2023, 250/2023 y 291/2023) y aportando un listado de hasta 400 licitaciones en que concurrió ESPUBLICO como único licitador. Y señala que la práctica llevada a cabo por dicho operador, incluye las siguientes prácticas: presunta realización de una plantilla de pliego de prescripciones técnicas y de cláusulas administrativas particulares, en la que se incluyen criterios de solvencia o características técnicas limitativas de la competencia; medidas de presión a la Mesa de contratación para que proceda a la exclusión del resto de licitadores, en aquellos casos en que se haya presentado alguno; o presentación de una baja económica simbólica, en caso de realizarse baja.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Respecto de la alegación relativa a la insuficiente justificación de la solvencia, entiende el órgano de contratación que la exigencia del artículo 116 de la LCSP se entiende cumplida con la justificación de dichos requisitos que se recoge de forma sucinta en la Memoria y, de forma amplia, en el PPT, documentos que forman parte del expediente. En concreto, señala que la exigencia de certificación del Esquema Nacional de Seguridad (ENS) encuentra su justificación en el apartado 2.3 del PPT, la de los dispositivos de firma en el apartado 2.2.4 del PPT, la documentación relativa a los niveles de disponibilidad en el apartado 2.4 del referido pliego, el listado de aplicaciones en la plataforma SIR en el 2.2.5, y el informe de evaluación de la Subdirección general de Coordinación de la Contratación Electrónica en el apartado 2.2.11 del mismo documento.

Considera, por otro lado, que dichos requisitos de solvencia no son restrictivos de la concurrencia de empresas tecnológicas, pues se solicitan documentos e informes emitidos por organismos oficiales accesibles a todas las empresas del sector. Y entiende que el hecho de que la recurrente no tenga alguno de los requisitos de solvencia exigidos no justifica la anulación pretendida, habiendo este Tribunal desestimado alegaciones similares de la propia recurrente en resoluciones números 360/2023, 128/2023 y 145/2023.

Respecto a las mejoras que considera la recurrente no vinculadas al objeto del contrato, señala el informe que todas ellas se encuentran ligadas directamente al objeto y finalidad del contrato, siendo soluciones que mejoran las prestaciones exigidas en el PPT.

En concreto, la mejora relativa al servicio de impresión y ensobrado debe integrarse en la plataforma de administración electrónica a efectos de gestionar las notificaciones y comunicaciones que se envíen tanto por medios electrónicos, como en papel, registrándose en la plataforma el estado y resultado de los envíos realizados.

La mejora de soporte especializado en contratación guarda relación con el apartado 2.2.11 del PPT y cobra especial relevancia en materia de transparencia y resolución de dudas sobre el uso de la integración con la PCSP.

Considera el sistema de cita previa asimismo relacionado con el objeto del contrato, debiendo integrarse con la plataforma objeto del contrato a efectos de planificar y ordenar la atención al público en las oficinas municipales.

Finalmente, la mejora del módulo de mensajería y chat es una mejora técnica sobre los requerimientos del PPT, que pretende que las intercomunicaciones de los usuarios de la plataforma objeto del contrato se realicen dentro de la misma y no externamente.

Sobre la supuesta configuración restrictiva de la licitación, considera que se realizan acusaciones sin justificación alguna y alude a que este Tribunal ya ha desestimado pretensiones similares de la recurrente en la resolución de otros recursos.

3. Alegaciones de los interesados

En su escrito de alegaciones, ESPÚBLICO considera temeraria la alegación de la recurrente relativa a la ausencia de justificación suficiente de los requisitos de solvencia, pues entiende que el PPT contiene una justificación más que adecuada de todos y cada uno de los requisitos exigidos.

Sobre la falta de proporcionalidad de los medios de solvencia exigidos, considera que se encuentran sobradamente justificados, pretendiendo la recurrente sustituir el criterio del órgano de contratación en la elección de la solvencia técnica a exigir, por el suyo propio. Entiende además que la obtención de las certificaciones exigidas está al alcance de cualquier licitador, estando en manos de las empresas competir en condiciones de igualdad y adaptarse paulatinamente a las exigencias de la contratación, para adaptarse a un mercado cada vez más exigente y competitivo.

Nada alega ESPUBLICO sobre los criterios de adjudicación.

Y con relación a los indicios alegados por la recurrente sobre abuso de posición dominante, considera esta manifestación infundada y mal intencionada, pues no se aporta ninguna prueba. A su entender, el hecho de haber resultado adjudicatario de diversas licitaciones no refleja sino el sometimiento de esta empresa a los requisitos de los procedimientos licitados, requisitos que pueden cumplir otros licitadores.

Sexto.- Consideraciones del Tribunal.

Vistas las alegaciones de las partes, interesa destacar, a efectos de resolución del recurso, la regulación de los requisitos de solvencia técnica y profesional, así como de los criterios de adjudicación, recogida en el PCAP.

Establece el Anexo I al PCAP lo siguiente:

“11.- Solvencia económica, financiera y técnica.

(...)

2. Acreditación de la solvencia técnica o profesional: Se acreditará mediante el cumplimiento de todos los requisitos siguientes:

2.1 Art. 90.1.a) LCSP. Una relación de los principales servicios o trabajos realizados de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato en el curso de, como máximo los tres últimos años, en la que se indique el importe, la fecha y el destinatario, público o privado de los mismos. Los servicios o trabajos efectuados se acreditarán mediante certificados expedidos o visados por el órgano competente, cuando el destinatario sea una entidad del sector público.

Requisitos mínimos de solvencia: la solvencia se entenderá acreditada mediante certificados de buena ejecución, según el párrafo anterior, que acrediten al menos tres contratos con el mismo objeto prestados a otras Administraciones Públicas. Habrá de especificar, según E-04 del apartado 2.2.19 del PPT, la prestación de servicios de PdP para la integración con los servicios SIA, CI@ve, Notifica y Apodera. Se utilizará el modelo del Anexo I del PPT.

2.2 Art. 90.1.c) LCSP, Descripción de las instalaciones técnicas, de las medidas empleadas por el empresario para garantizar la calidad; Y d) Cuando se trate de servicios o trabajos complejos o cuando, excepcionalmente, deban responder a un fin especial, un control efectuado por el órgano de contratación o, en nombre de este, por un organismo oficial u homologado competente del Estado en que esté establecido el empresario, siempre que medie acuerdo de dicho organismo. El control versará sobre

la capacidad técnica del empresario y, si fuese necesario, sobre los medios de estudio y de investigación de que dispone y sobre las medidas de control de la calidad.

Requisitos mínimos de solvencia: Se acreditará mediante la aportación de las siguientes certificaciones relativas a la plataforma de administración electrónica y sistema:

1. *Certificación de Conformidad con el Esquema Nacional de Seguridad (ENS) en su categoría ALTA para la plataforma de administración electrónica emitido por una Entidad de Certificación acreditada por el Centro Criptográfico Nacional (CCN), conforme al apartado 2.3 del PPT.*

2. *Documento que acredite que los dispositivos de firma utilizados (HSM) han sido seleccionados entre los previstos en Catálogo de Productos y Servicios de Seguridad de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (CCN-STIC 105) publicado por el Centro Criptográfico Nacional (Según E-01 del apartado 2.2.4 del PPT)*

3. *Documentación acreditativa de los niveles de disponibilidad del servicio mínimo del 99,995% (TIER IV o equivalente) en el CPD principal, e igual o superior al 99,982% (TIER III o equivalente) en el CPD secundario, en base al apartado 2.4 del PPT.*

4. *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 (Según E-02 del apartado 2.2.5 del PPT).*

5. *Informe de evaluación emitido por la Subdirección General de Coordinación de la Contratación Electrónica a un órgano de contratación que utilice la plataforma donde se acredite que la aplicación ofertada 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 (Según E-03 del apartado 2.2.11 del PPT).”*

“19.- Criterios de adjudicación.

(...)

B.2 MEJORAS (hasta 50 puntos). Los licitantes podrán ofertar la realización, sin coste alguno para el Ayuntamiento, de todas o algunas de las siguientes mejoras que se detallan a continuación, con expresión de su puntuación parcial, que se resume en la siguiente tabla:

<i>Número</i>	<i>Descripción</i>	<i>Puntuación máxima</i>
<i>1</i>	<i>SOC integrado en Red Nacional</i>	<i>15</i>
<i>2</i>	<i>Certificados electrónicos</i>	<i>10</i>
<i>3</i>	<i>Analítica de datos</i>	<i>10</i>
<i>4</i>	<i>Servicio de impresión y ensobrado</i>	<i>7</i>
<i>5</i>	<i>Soporte especializado en contratación</i>	<i>4</i>

6	Cita previa presencial y telemática	2
7	Módulo de mensajería y chat	2
Total puntuación máxima		50
(…)		

MEJORA 4.- Servicio de impresión y ensobrado (7 puntos)

Se otorgarán 7 puntos al compromiso de suministro, sin coste alguno para el Ayuntamiento, de un servicio de impresión y ensobrado de todas las notificaciones y comunicaciones en papel que realice este Ayuntamiento.

El servicio permitirá la externalización de todas las tareas de impresión y ensobrado de notificaciones y comunicaciones en papel, así como la entrega al operador postal (Correos) y la gestión de las evidencias de entrega (extracción de metadatos e incorporación de la evidencia al expediente administrativo).

Acreditación: En caso de ofertarse, el licitador deberá incluir una descripción detallada de esta mejora y un video que detalle el funcionamiento y su integración con el resto de módulos de la plataforma.

MEJORA 5.- Soporte especializado en contratación (4 puntos)

Se otorgarán 4 puntos al compromiso de incluir un servicio de soporte especializado en la Plataforma de Contratación del Sector Público para asistir a los órganos de contratación en los actos de constitución de Mesas de Contratación y apertura de sobres.

Acreditación: El licitador que oferte esta mejora incluirá una descripción detallada del servicio de soporte especializado en materia de contratación pública.

MEJORA 6.- Sistema de cita previa (2 puntos)

Se otorgarán 2 puntos al suministro de un sistema de cita previa integrado en la sede electrónica que permita tanto la planificación de la atención al público en las oficinas como la prestación de atención telemática a ciudadanos y empresas por medios telefónicos o por videoconferencia.

Acreditación: El licitador que oferte esta mejora deberá incluir una descripción detallada de este sistema y un video que detalle el funcionamiento y su integración con el resto de módulos de la plataforma.

MEJORA 7.- Módulo de mensajería y chat (2 puntos)

Se otorgarán 2 puntos al licitador que oferte suministrar, sin coste, un sistema de mensajería instantánea y chat para el trabajo colaborativo, que permita crear canales de comunicación privados para mantener conversaciones entre usuarios -con políticas de configuración para su organización, administración de miembros, preferencias de notificación, etc. y para el intercambio de imágenes, archivos o enlaces.

Acreditación: El licitador que oferte esta mejora deberá incluir una descripción detallada del módulo y un video que detalle el funcionamiento y su integración con el resto de los módulos de la plataforma.”

Por su parte, el PPT dispone en su apartado 2.2.19 que:

“Dada la conveniencia, en unos casos, y obligatoriedad, en otros, de integración con los diferentes servicios y plataformas de la Administración General del Estado, esta administración pretende contratar una plataforma que sea interoperable.

Actualmente, no existen certificaciones emitidas por los organismos públicos competentes para algunos de estos servicios.

Por ello se requiere a los licitadores la justificación de dicha experiencia, como solvencia técnica, mediante la aportación de Certificados de buena ejecución emitidos por al menos 3 entidades.

Los certificados acreditarán la implantación de una plataforma de características similares a la que se pretende contratar, integrada vía PDP con los servicios SIA, Cl@ve, Notifica, y Apodera, conforme al modelo incluido en el Anexo 1.”

Estando la impugnación relacionada, en primer término, con la falta de justificación de los requisitos de solvencia técnica, debemos partir del artículo 116.4.c) de la LCSP, que dispone lo siguiente:

“4.- En el expediente se justificará adecuadamente:

c) Los criterios de solvencia técnica o profesional, y económica y financiera y los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato, así como las condiciones especiales de ejecución del mismo”.

Como hemos señalado en diversas resoluciones, valgan por todas la 290/2023 y la 291/2023, ambas de 20 de julio:

“Como reiteradamente señala la doctrina, la motivación que debe constar en la memoria justificativa es fundamental para que los interesados puedan apreciar en primera instancia el cumplimiento de la LCSP en los distintos aspectos cuya elección hay que justificar adecuadamente, como son los requisitos de solvencia.

En un supuesto similar, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía en su Resolución 300/2023, de 2 de junio, concluye: “En este sentido, la necesidad de justificación adecuada ha de ser, con carácter general, previa a la licitación, de manera que no puede ser satisfecha mediante las justificaciones que el órgano de contratación ofrezca en su informe al recurso. Y ello porque, entre otros motivos, de admitirse esta posibilidad se habría privado a las entidades licitadores, dada las particularidades del procedimiento de tramitación del recurso especial, caracterizado por su agilidad, de poder combatir la misma v.g. Resoluciones 53/2020, de 14 de febrero, de este Tribunal y 91/2019, de 3 de abril, del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público”.

Este Tribunal constata, a través del examen del expediente, que la Memoria justificativa, que fue objeto de publicación junto con los pliegos en la Plataforma, recoge la siguiente justificación de la exigencia de aportación de certificaciones relativas a la plataforma de administración electrónica y sistema:

“Los citados criterios de solvencia son proporcionales y vinculados al objeto del contrato, motivados por las características detalladas en el PPT, no buscan la restricción de la competencia al tratarse todos ellos de requisitos legales y/o técnicos necesarios para la plataforma, por tanto, no son discriminatorios.”

La regulación que hace el PCAP de los requisitos de solvencia, se remite al PPT para justificar su exigencia, documento en que, a juicio del órgano de contratación se encuentra una amplia justificación y explicación de los requisitos de solvencia. Consultado el PPT, se encuentran las siguientes reseñas:

En el apartado 2.3, al que se remite la exigencia en el PCAP de *“Certificación de Conformidad con el Esquema Nacional de Seguridad (ENS) en su categoría ALTA para la plataforma de administración electrónica emitido por una Entidad de Certificación acreditada por el Centro Criptográfico Nacional (CCN)”*, consta la siguiente justificación: *“Este Ayuntamiento considera que el sistema de información que se desea contratar debe calificarse de NIVEL ALTO dado que en la dimensión de Confidencialidad [C] un posible fallo de seguridad podría “Causar un perjuicio grave a algún individuo, de difícil o imposible reparación”*.

Añade el PPT en este apartado que se ha llegado a esta conclusión teniendo en cuenta que se exige un tratamiento especial de los datos en expedientes tales como los de servicios sociales, los de contratación de personal que vaya a trabajar con menores, o los de violencia de género.

De igual forma, se remite el PCAP al apartado 2.2.4 del PPT a la hora de regular la exigencia de documento que acredite que los dispositivos de firma utilizados (HSM) han sido seleccionados entre los previstos en Catálogo de Productos y Servicios de

Seguridad, recogándose en él que *“La evaluación y certificación de un producto o servicio de seguridad TIC es el único medio objetivo que permite valorar y acreditar su capacidad para manejar información de forma segura. En España, esta responsabilidad está asignada al Centro Criptológico Nacional (CCN) a través del RD 421/2004 de 12 de marzo en su Artículo 1”*.

En el apartado 2.4 del PPT se justifica la exigencia en el PCAP de documentación acreditativa de los niveles de disponibilidad del servicio mínimo del 99,995% (TIER IV o equivalente) en el CPD principal, e igual o superior al 99,982% (TIER III o equivalente) en el CPD secundario, en la necesaria protección de la información.

En el apartado 2.2.5 del PPT se justifica la elección de la modalidad “instalación certificada en SIR de un proveedor Punto de Presencia en la red SARA (PdP)”, para la que se exige documento de su acreditación en el PCAP, en que, valoradas las posibilidades de integración del registro general con el Sistema de Interconexión de Registros (SIR) se ha optado por exigir a los licitadores la tercera opción de integración, pues se desea una gestión delegada íntegramente al PdP sin que la Administración deba asumir mayores responsabilidades:

Finalmente, la exigencia de Informe de evaluación emitido por la Subdirección General de Coordinación de la Contratación Electrónica a un órgano de contratación que utilice la plataforma donde se acredite que la aplicación ofertada 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, encuentra su justificación, según el apartado 2.2.11 del PPT, en la necesidad de trabajar en un expediente único e interoperable de contratación, que requiere la integración entre la PCSP y la plataforma de administración electrónica que se pretende contratar, lo cual exige un proceso de evaluación llevado a cabo por los servicios técnicos de la Subdirección.

En consecuencia con lo anterior, considera este Tribunal que, pese a que la justificación de la elección de los requisitos de solvencia se encuentre someramente descrita en la Memoria justificativa de la contratación, por entenderse referidos a requisitos legales y/o técnicos, la motivación de los mismos se encuentra en el PPT, al que se remite el PCAP a la hora de regular las condiciones de solvencia. Los tres documentos forman parte del expediente de contratación y han sido publicados en la Plataforma, por lo que la recurrente ha podido verificar el cumplimiento de la LCSP en lo referido a la justificación adecuada de la elección de las condiciones de solvencia técnica, pues existe en estos documentos un análisis técnico sobre su pertinencia, proporcionalidad y relación con el objeto del contrato.

Los mismos argumentos señalados pueden utilizarse para desvirtuar la pretensión de desproporción de la exigencia de la solvencia técnica, pues su elección y adecuación a los fines que se persiguen, se encuentra justificada en el PPT atendiendo a la complejidad técnica del contrato y a las exigencias técnicas determinadas por el órgano de contratación. El hecho de que la recurrente pueda no poseer tales certificaciones no quiere decir que se esté alterando la libre concurrencia, sino que se está garantizando la ejecución del contrato a través de empresarios con la solvencia suficiente. Por este motivo, aunque los criterios de selección conlleven diversas certificaciones, constituyen, a la vista de la justificación que obra en el expediente, el medio adecuado para garantizar la consecución del fin perseguido por el Ayuntamiento.

La recurrente alude, de forma tangencial al impugnar los criterios de solvencia, a la restricción de la competencia que pudiera provocar la tipificación del contrato como contrato de servicios, apartándose del Informe 13/2021 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado. Las razones por las que se aparta el órgano de contratación de dicha calificación jurídica se encuentran expuestas en la Memoria que obra en el expediente y no se argumenta en el recurso de qué forma podría alterar la competencia calificar el contrato en una u otra tipología.

Entrando en el análisis de la falta de vinculación al objeto del contrato de determinados criterios de adjudicación, en concreto las mejoras 4 a 7 del apartado 19.B2 del Anexo al PCAP, debe señalarse que el artículo 145.7 de la LCSP dispone en relación a las mejoras que:

“En el caso de que se establezcan las mejoras como criterio de adjudicación, estas deberán estar suficientemente especificadas.

Se considerará que se cumple esta exigencia cuando se fijen, de manera ponderada, con concreción: los requisitos, límites, modalidades y características de las mismas, así como su necesaria vinculación con el objeto del contrato.

(...)

Se entiende por mejoras, a estos efectos, las prestaciones adicionales a las que figuraban definidas en el proyecto y en el pliego de prescripciones técnicas, sin que aquellas puedan alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni del objeto del contrato.”

Por su parte, el apartado 6 del mismo precepto señala que:

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

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

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

En el caso que nos ocupa, el objeto del contrato es la prestación del servicio de implantación y mantenimiento de una Plataforma de Administración electrónica, en modalidad Software como Servicio (SaaS) que facilite al Ayuntamiento de Soto del Real un sistema de tramitación administrativa electrónica conforme al marco legal.

La Memoria justificativa que obra en el expediente, contiene la siguiente justificación de las mejoras que, a juicio de la recurrente, se considera inadecuada por carecer de vinculación con el objeto del contrato:

“MEJORA 4.- Servicio de impresión y ensobrado (7 puntos)

Se otorgarán 7 puntos al compromiso de suministro, sin coste alguno para el Ayuntamiento, de un servicio de impresión y ensobrado de todas las notificaciones y comunicaciones en papel que realice este Ayuntamiento.

El servicio permitirá la externalización de todas las tareas de impresión y ensobrado de notificaciones y comunicaciones en papel, así como la entrega al operador postal (Correos) y la gestión de las evidencias de entrega (extracción de metadatos e incorporación de la evidencia al expediente administrativo).”

“MEJORA 5.- Soporte especializado en contratación (4 puntos)

Se otorgarán 4 puntos al compromiso de incluir un servicio de soporte especializado en la Plataforma de Contratación del Sector Público para asistir a los órganos de contratación en los actos de constitución de Mesas de Contratación y apertura de sobres.

Se justifica esta mejora por la complejidad de la licitación electrónica.”

“MEJORA 6.- Sistema de cita previa (2 puntos)

Se otorgarán 2 puntos al suministro de un sistema de cita previa integrado en la sede electrónica que permita tanto la planificación de la atención al público en las oficinas como la prestación de atención telemática a ciudadanos y empresas por medios telefónicos o por videoconferencia.

Se justifica la mejora con el objetivo de facilitar nuevos canales de acceso y atención, más accesibles para los ciudadanos y empresas, en aras de prestar un mejor servicio público.”

MEJORA 7.- Módulo de mensajería y chat (2 puntos)

Se otorgarán 2 puntos al licitador que oferte suministrar, sin coste, un sistema de mensajería instantánea y chat para el trabajo colaborativo, que permita crear canales de comunicación privados para mantener conversaciones entre usuarios -con políticas de configuración para su organización, administración de miembros, preferencias de notificación, etc., y para el intercambio de imágenes, archivos o enlaces.

Se justifica esta mejora porque la plataforma objeto de contratación constituye la herramienta transversal de trabajo de la entidad, con el objetivo de facilitar la comunicación entre los trabajadores y unidades administrativas, reducir y unificar los canales de comunicación e intercambio de archivos.”

“Las mejoras aquí establecidas como criterio de adjudicación guardan relación directa con el objeto del contrato – la plataforma-, siendo prestaciones adicionales, complementarias y que detallan con la debida concreción de sus requisitos, límites, modalidades y características.”

La justificación que recoge el órgano de contratación para la inclusión de tales mejoras como criterio de adjudicación reside en su valoración de prestaciones de carácter accesorio o complementario a la que constituye el objeto del contrato.

Desea aclarar este Tribunal que la modalidad de la implantación de una plataforma de contratación electrónica elegida por el órgano de contratación para esta licitación es la de Software as a Service (Saas), siendo los CPV asignados al contrato 72260000-Servicios relacionados con el «software»; 72300000-Servicios relacionados con datos; 72416000-Proveedores de servicio de aplicaciones.

Así diseñado el objeto de licitación, no pueden considerarse como mejoras conforme a la definición que de esta figura jurídica efectúa el artículo 145.7 de la LCSP, el servicio de impresión y ensobrado, el de soporte especializado para asistir a los órganos de contratación en los actos de constitución de Mesas de Contratación y apertura de sobres, el sistema de cita previa o el módulo de mensajería y chat, pues se refieren a actividades distintas de las que pretende contratarse, no guardando vinculación con el objeto del contrato pues no mejoran la prestación a licitar.

Procede, en consecuencia con lo anterior, estimar el recurso en base a este motivo, anulando las mejoras 4 a 7 impugnadas, contempladas en el apartado 19.2.B del Anexo al PCAP como criterios de adjudicación, por no guardar vinculación con el objeto del contrato, lo que conlleva la nulidad del PCAP.

Por lo que se refiere al abuso de posición dominante por parte de otro licitador, el artículo 132.3 de la LCSP establece lo siguiente:

“3. Los órganos de contratación velarán en todo el procedimiento de adjudicación por la salvaguarda de la libre competencia. Así, tanto ellos como la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado o, en su caso, los órganos consultivos o equivalentes en materia de contratación pública de las Comunidades Autónomas, y los órganos competentes para resolver el recurso especial a que se refiere el artículo 44 de esta Ley, notificarán a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia o, en su caso, a las autoridades autonómicas de competencia, cualesquiera hechos de los que tengan conocimiento en el ejercicio de sus funciones que puedan constituir infracción a la legislación de defensa de la competencia. En particular, comunicarán cualquier indicio de acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela entre los licitadores, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en el proceso de contratación”.

En el caso que nos ocupa, con la fundamentación ya realizada, no se dan las circunstancias que permitan apreciar que exista una intención por parte del órgano de contratación de diseñar una licitación a medida de un licitador.

Por otro lado, este Tribunal no puede enjuiciar lo acaecido en otras licitaciones a lo largo del territorio nacional, no aportando para este concreto expediente, prueba que sustente el indicio de práctica colusoria.

A mayor abundamiento, esta misma alegación fue desestimada por este Tribunal, por idénticas razones, en los recursos planteados por ADD4U, cuyas resoluciones cita en su escrito.

No considera pertinente, por tanto, este Tribunal, la remisión a los órganos indicados, sin perjuicio de los cauces legales que pudiera utilizar la recurrente para poner en conocimiento de los órganos competentes, en su caso, los hechos denunciados.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

Primero.- Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la mercantil ADD4U SOLUCIONES PARA GESTIÓN Y DESARROLLO, S.L., contra el anuncio y los y los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas pliegos a regir el procedimiento de adjudicación del contrato denominado “*implantación y mantenimiento de una plataforma de administración electrónica para el Ayuntamiento de Soto del Real*”, licitado por ese Ayuntamiento con número de expediente CP6284, anulando el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares en los términos recogidos.

Segundo.- Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal el 4 de diciembre de 2024.

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 multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

Cuarto.- De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas interesadas en el 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.

EL TRIBUNAL