

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

En Madrid, a 21 de septiembre de 2023

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la mercantil, “Eurocop Security Systems, S.L”. contra el acuerdo de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes, de fecha 18 de julio de 2023, por el que se excluye a la recurrente de la licitación del contrato denominado “Software en la Nube para la Gestión de la Policía Local y Tramitación de Sanciones”, número de expediente 2022/134, este Tribunal ha adoptado la siguiente,

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Mediante anuncios publicados el 16 de abril de 2023, en el Perfil del Contratante del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes, alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público, y el 19 del mismo mes 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 299.600 euros y su plazo de duración será de tres años.

A la presente licitación se presentaron dos licitadores, entre ellos, la recurrente.

Segundo.- Realizados por la mesa de contratación actos de apertura y calificación de documentación administrativa, así como valoración de la documentación relativa a criterios no evaluables mediante fórmula y apertura de oferta económica, en sesión celebrada por ese órgano el 28 de junio de 2023, se propone la exclusión de Eurocop Security Systems S.L., al no aportar en su oferta un software en la nube para la tramitación de sanciones en el Ayuntamiento y no llegar a obtener el 40% de la valoración total (15 puntos), siendo requisito establecido en el PCAP superar este umbral.

Por la Junta de Gobierno Local se acuerda excluir a Eurocop, de acuerdo con la propuesta formulada por la mesa.

No consta que el contrato haya sido adjudicado, ni en la documentación obrante en el expediente remitido por el órgano de contratación, ni en las publicaciones de la licitación en la Plataforma.

Tercero.- El 2 de agosto de 2023, tuvo entrada en el Registro del órgano de contratación el recurso especial en materia de contratación, formulado por la representación de Eurocop Security Systems, S.L., en el que solicita la anulación del acuerdo de exclusión al objeto de admitir su oferta al procedimiento. Se solicita asimismo la medida cautelar de suspensión de la tramitación del expediente.

El 8 de septiembre de 2023, el órgano de contratación remitió el recurso presentado ante ese Ayuntamiento, acompañado del 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 se dé traslado a la recurrente de los errores apreciados por ese órgano en relación a la publicación de los informes técnicos de valoración, que han sido objeto de subsanación, a efectos de poder formular nuevamente recurso especial si lo estima oportuno. Informa igualmente el órgano de contratación de la suspensión, de oficio, del procedimiento.

Cuarto.- Solicitada la medida cautelar de suspensión por la recurrente, el órgano de contratación informa de la suspensión de oficio hasta que se produzca el pronunciamiento del Tribunal, por lo que no procede acordar la medida solicitada, entrándose directamente a la resolución del recurso.

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 excluida, "*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*", de conformidad con lo establecido por el 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 18 de julio de 2023, publicado en la Plataforma ese mismo día, e interpuesto el recurso, en el Registro del órgano de contratación, el 2 de agosto 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 un acto de trámite, adoptado en el procedimiento de adjudicación, que determina la imposibilidad de continuar el mismo, 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.b) de la LCSP.

Quinto.- En cuanto al fondo del recurso, se impugna, de una parte, la falta de motivación de la exclusión de EURO COP, basada en un informe técnico de criterios no valorables en cifras o porcentajes que sólo valora algunos de los criterios previstos en el Pliego y, de otra, la valoración arbitraria e injusta de su oferta.

Alega la recurrente que se excluye a su mercantil *“por no aportar en su oferta un software en la nube para la tramitación de sanciones en el Ayuntamiento”* y *“por no llegar a obtener el 40% de la valoración total (15 puntos)”*, lo cual le sorprende, dado que en su oferta se indica con claridad que el software ofertado se ofrece en la nube. Por otro lado, el informe técnico se limita a evaluar los apartados 8.6.a) y 8.9, no habiéndose valorado el resto de apartados que contienen criterios no valorables en cifras o porcentajes, incumplándose el deber legal de motivación, pues no se expresan los fundamentos de hecho en que se sustenta, ni la justificación jurídica, como exige la jurisprudencia citada en el escrito de recurso, a efectos de poder interponer un recurso fundado, provocando su indefensión.

Entiende, por otro lado, que se ha incurrido en un excesivo rigorismo formal que la jurisprudencia y doctrina proscriben, pues en el informe se penaliza su oferta por “exceso” en los servicios ofertados, no por incumplimiento de lo preceptuado en el PCAP.

El órgano de contratación, por su parte, informa que el contrato lo componen un módulo de gestión policial y un módulo de gestión de sanciones, razón por la cual el PPT se ha elaborado por tres departamentos municipales: Policía Local, Sistemas de Información y Administración Electrónica, y Seguridad y Sanciones. Por este motivo, el juicio de valor de las ofertas se ha realizado por los tres departamentos, emitiendo cada uno de ellos su propio informe con una tabla de los resultados de su valoración.

Señala que el contenido sucinto de dichos informes está recogido en el acta de la mesa que consta publicada en la Plataforma el 3 de julio de 2023, e informa que, a la vista del escrito de la recurrente, se ha detectado la omisión de la publicación de dos de los informes técnicos, habiendo procedido a la subsanación mediante la publicación con fecha 9 de agosto de 2023, de los informes técnicos que faltaban, por lo que entiende que debe primar la seguridad jurídica en la licitación y solicita a este Tribunal se dé traslado a la recurrente de esta circunstancia para que pueda formular, si así lo estima oportuno, un nuevo recurso, dado que no ha contado con toda la información suficiente para fundamentar sus alegaciones. No se pronuncia el órgano de contratación sobre la disconformidad del recurrente en relación con el excesivo rigorismo formal.

Vistas las alegaciones de las partes y, considerando que la cuestión debe centrarse en la falta de motivación de la exclusión, alegada por la recurrente y admitida por el órgano de contratación, pues es la falta de motivación la que impediría conocer si la exclusión es o no ajusta a Derecho, procede señalar que la licitación se configuró como un procedimiento abierto con pluralidad de criterios, entre los que se encuentran

criterios evaluables mediante aplicación de fórmula y criterios no valorables en cifras o porcentajes.

El Pliego de cláusulas administrativas establece en su apartado 8, entre los criterios que serán objeto de valoración para la selección del contratista, los siguientes criterios no valorables en cifras o porcentajes:

8.6. Características funcionales y técnicas del sistema ofertado en la nube: Hasta 29 puntos, conforme al siguiente desglose:

a) Características funcionales del sistema ofertado para la gestión policial según figura en el PPT. Se asignará la puntuación en función del número de requisitos cubiertos de los detallados en el PPT. Se debe presentar toda la información necesaria que detalle la funcionalidad del producto (manuales de usuario, presentación con pantallazos, etc.). Hasta 13 puntos.

b) Características funcionales del sistema ofertado para la gestión de sanciones (tráfico y resto normativa) según figura en el PPT. Se asignará la puntuación en función del número de requisitos cubiertos de los detallados en el PPT. Se debe presentar toda la información necesaria que detalle la funcionalidad del producto (manuales de usuario, presentación con pantallazos, etc.). Hasta 9 puntos.

c) Características de las soluciones aportadas para cada una de las integraciones demandadas, tanto de sistemas externos al Ayuntamiento como de sistemas Internos (hasta un máximo de 4 puntos). Se asignará la máxima puntuación a aquella solución que ofrezca integración 100% a través de web services para todas las integraciones demandadas y que presente referencias de otros Ayuntamientos donde estén funcionando de esa manera con los mismos sistemas. A partir de ahí se asignará puntuación proporcionalmente a la baja por el número de integraciones ofrecidas a través de fichero o mediante desarrollo a medida pendiente de probar.

d) Características técnicas del CPD del oferente que albergará el servicio (espacio disponible, ancho de banda, seguridad, redundancia, alta disponibilidad, certificaciones, etc.): Hasta 3 puntos.

8.7. Detalle del Plan de configuración, implantación, formación: Hasta 3 puntos, de acuerdo con los siguientes criterios:

a. Plan con alto nivel de detalle en el que no quede ninguna de las posibles tareas sin identificar claramente de las detalladas en el PPT y sin estimar en tiempo y recursos dedicados detalladamente: de 2 a 3 puntos.

b. Plan con un nivel medio de detalle, en este caso se encontrarán aquellos planes a los que le falte detalle y estimación de recursos de al menos 3 tareas de las detalladas en el PPT: de 1 a 2 puntos.

c. Plan con nivel de detalle mínimo, este caso se encontrarán aquellos planes a los que falte detalle en la práctica totalidad de las tareas a desarrollar y detalladas en el PPT: de 0 a 1 puntos.

8.8. Detalle del Servicio de Mantenimiento preventivo, evolutivo, correctivo: Hasta 3 puntos, de acuerdo con los siguientes criterios:

a. Plan con alto nivel de detalle en el que no quede ninguna de las posibles tareas sin identificar claramente y sin estimar en tiempo anual estimado y recursos: sistema de gestión y escalado de incidencias, evolutivos y adaptación a normativa, sistema de gestión de copias de seguridad, sistemas de seguridad de la solución, acuerdo de nivel de servicio ofertado: de 2 a 3 puntos.

b. Plan con un nivel medio de detalle, en este caso se encontrarán aquellos planes a los que le falte detalle y estimación de recursos de al menos 3 tareas de las descritas anteriormente: de 1 a 2 puntos.

c. Plan con nivel de detalle mínimo, este caso se encontrarán aquellos planes a los que falte detalle en la práctica totalidad de las tareas a desarrollar y detalladas en el PPT: de 0 a 1 puntos.

8.9. Mejoras técnicas y funcionales: Hasta 2,5 puntos.

Se valorarán las siguientes mejoras gratuitas:

- La oferta de la posibilidad de realización de informes dictados mediante voz desde el teléfono móvil (smartphone) a través de la aplicación y permitir asociar el

informe dictado al expediente en curso. Se otorgará 1.25 puntos si se ofrece esta funcionalidad.

- Módulo específico para realizar las funcionalidades asociadas a mediación policial. Se otorgará 1.25 puntos si se ofrece esta funcionalidad.

Total criterios subjetivos Hasta 37,5 puntos.

Establece asimismo el PCAP en relación a los criterios de juicio de valor, que para poder aceptarse la oferta, en la parte correspondiente a los criterios subjetivos se deben obtener como mínimo un 40% de los mismos (esto es, 15 puntos o más). Y serán excluidas de la licitación aquellas ofertas no alcancen dicho umbral, dado que se entiende que no alcanzan un estándar mínimo de calidad.

Vista la regulación de los criterios, procede comprobar si su valoración, que dio lugar a la exclusión de la recurrente, se encuentra motivada. Y es en este contexto, en el que el Tribunal únicamente va a examinar la documentación que conoció la recurrente, compuesta por tres documentos: el acuerdo de la Junta de Gobierno Local por el que se le excluye, el acta de la mesa de contratación en que se basa dicho acuerdo y el informe técnico del Jefe de la Policía Local que figura en la Plataforma publicado con el título de documento *“Informe dar cuenta criterios subjetivos”*. Y ello, porque los otros dos informes técnicos que valoraban otra parte de los criterios subjetivos, no se publicaron, por error del órgano de contratación, en dicha Plataforma.

Pues bien, el recurrente conoció de su exclusión a través del acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local en sesión celebrada el 18 de julio de 2023, que fue publicado en la Plataforma el día 19 del mismo mes. En ese acuerdo, se motiva su exclusión aludiendo en los antecedentes a que *“Con fecha 28 de junio de 2023, la mesa de contratación adoptó el siguiente acuerdo: Proponer la exclusión de la mercantil Eurocop Security Systems S.L. con C.I.F. B- 84137470 porque no aporta en su oferta un software en la nube para la tramitación de sanciones en el Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes y además no llega a obtener el 40% de la valoración total (15 puntos), siendo requisito establecido en el PCAP superar este umbral, en*

base al informe técnico del jefe de sección de Administración Electrónica, emitido el 15 de junio de 2023.”

Y en las Consideraciones Jurídicas se señala que el PCAP indica en relación los criterios no valorables por medio de fórmula. Juicio de valor (hasta 37,5 puntos), que *“Para poder aceptarse la oferta, en la parte correspondiente a los criterios subjetivos se deben obtener como mínimo un 40% de los mismos (esto es, 15 puntos o más). Serán excluidas de la licitación aquellas ofertas que no alcancen dicho umbral, dado que se entiende que no alcanzan un estándar mínimo de calidad.”* Y prosigue señalando que, en el informe del Jefe de Sección de Administración Electrónica, de 15 de junio de 2023, se indica lo siguiente: *“Según informe recibido por el departamento de Seguridad y Sanciones en el que comenta que Eurocop no aporta en su oferta software en la nube para la tramitación de sanciones como dice en el siguiente párrafo sustraído de dicho informe:*

En esta fase del procedimiento de adjudicación se indica que la oferta de Eurocop Security Systems, S.L. no cumple con el umbral mínimo para continuar con el proceso selectivo por no aportar en su oferta un software en la nube para la tramitación de sanciones en el Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes, siendo este software una parte determinante del objeto del contrato en licitación.

Además, la empresa Eurocop no llega a obtener el 40% de la valoración total (15 puntos), siendo requisito por el Pliego de cláusulas administrativas superar este umbral, ya que, si no lo supera, se entiende que no alcanza un estándar mínimo de calidad.

Tanto por no llegar al umbral mínimo de puntos como por la valoración expresada en el Informe del Departamento de Seguridad y Sanciones, proponemos a Eurocop Security Systems, S.L. para no continuar en este proceso de contratación.”

En segundo término, el acta de la sesión celebrada por la mesa de contratación en fecha 28 de junio de 2023, alude, al mismo informe del Jefe de Sección de Administración Electrónica de 15 de junio de 2023 y a su contenido, expuesto en los párrafos precedentes, para proponer la exclusión de la recurrente *“porque no aporta*

en su oferta un software en la nube para la tramitación de sanciones en el Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes y además no llega a obtener el 40% de la valoración total (15 puntos), siendo requisito establecido en el PCAP superar este umbral.”

Entiende este Tribunal que, aunque el órgano de contratación señala en su informe que *“el contenido sucinto de dichos informes está recogido en el acta de la Mesa que consta publicada en la Plataforma el 3 de julio de 2023”*, lo cierto es que dicho acta sólo alude al informe del Jefe de Sección de Administración Electrónica que se remite al del Departamento de Seguridad y Sanciones, sin que se recoja valoración alguna de los criterios subjetivos establecidos en el Pliego.

Por último, con relación al tercer documento al que tuvo acceso la recurrente por haberse publicado en la Plataforma, el Informe del Jefe de la Policía Local, único informe técnico de valoración de criterios subjetivos publicado, contiene exclusivamente la valoración y las puntuaciones otorgadas en relación con el criterio 8.6.a) y 8.9 del PCAP.

De lo anterior puede concluirse, que pese a que el acuerdo de exclusión y el acta de la mesa se apoyen en las conclusiones del Informe del Jefe de Sección de Administración Electrónica y, este a su vez, mencione el Informe del Departamento de Seguridad y Sanciones, lo cierto es que cada uno de los informes valoraba y puntuaba únicamente una parte de los criterios subjetivos establecidos en el propio Pliego, siendo necesario conocer esa valoración para entender por qué se excluye a la recurrente por no haber superado el 40% de la valoración total (15 puntos), de conformidad con lo establecido en el pliego. Y esta información no fue conocida por la recurrente pues dos de los tres informes no habían sido publicados antes de la interposición de su recurso y no recoge el acuerdo de exclusión la información suficiente para entender que no se ha superado el umbral mínimo establecido en el Pliego.

En cuanto al incumplimiento del servicio en la nube, constata este Tribunal que la fundamentación de la exclusión por este motivo se encuentra en el Informe del Servicio de Seguridad y Sanciones que no fue publicado y del que no tuvo conocimiento la recurrente.

La exigencia de motivación de la notificación de adjudicación y de las causas de exclusión, en caso de que ésta se notifique de forma independiente, viene impuesta por el artículo 151 de la LCSP que dispone en su apartado 1º que la resolución de adjudicación deberá ser motivada y, en su apartado 2º, que la notificación y publicidad deberán contener la información necesaria que permita a los interesados en el procedimiento de adjudicación interponer recurso suficientemente fundado contra la decisión de adjudicación, y entre ella en todo caso deberá figurar con respecto a los licitadores excluidos del procedimiento de adjudicación, los motivos por los que no se haya admitido su oferta.

En el caso que nos ocupa, se ha adoptado acuerdo de exclusión de la recurrente de forma autónoma, si bien dicho acuerdo no cumple lo estipulado por el precepto transcrito, ya que no permite a Eurocop interponer recurso suficientemente fundado contra su exclusión, desconociendo la puntuación otorgada en la totalidad de los criterios no evaluables mediante fórmula, los motivos por los que no se considera que no aporta un software como servicio en la nube, por lo que la motivación de la exclusión se consideraría insuficiente y se le estaría privando de los elementos necesarios para configurar un recurso eficaz y útil, produciéndole indefensión.

Respecto a la necesidad de motivación de los actos administrativos, debe traerse a colación la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de enero de 2014 (Recurso de casación 3415/12), *“la motivación del acto administrativo cumple diferentes funciones. Ante todo, y desde el punto de vista interno viene a asegurar la seriedad en la formación de la voluntad de la Administración. Pero en el terreno formal - exteriorización de los fundamentos por cuya virtud se dicta un acto administrativo- no es solo, como subraya el Tribunal Constitucional, una elemental cortesía, sino que*

constituye una garantía para el administrado que podrá así impugnar en su caso el acto administrativo con posibilidad de criticar las bases en que se funda(...)”.

Siguiendo el criterio sentado por este Tribunal en varias resoluciones, valga por todas la Resolución 95/2022, de 10 de marzo: *“Por consiguiente, no encontramos ante un supuesto no de falta de motivación, sino de motivación insuficiente. Por ello debe concluirse que la motivación de los criterios de adjudicación subjetivos no ofrece a los licitadores información suficiente sobre los elementos ponderados a efectos de comprobar la validez del acuerdo de adjudicación y, por tanto, decidir si, por estar en desacuerdo con los fundamentos en que se basa dicha valoración, le interesa en el ejercicio y defensa de sus derechos e intereses impugnar dicho acuerdo con toda la información que para ello precisan. Procede, por tanto, estimar el defecto de motivación invocado en el recurso, lo que ha de llevar aparejada la anulación de la adjudicación y la retroacción de las actuaciones al momento anterior a la clasificación de las ofertas con el fin de que se motive debidamente la valoración de todas las ofertas en el informe técnico , y que se concrete e individualice la ponderación que cada uno de los criterios a valorar y valorados ha tenido en el total de puntuación global que se ha atribuido a cada oferta técnica, pero sin variar las puntuaciones ya dadas a cada oferta”,* debe corregirse la insuficiente motivación que da lugar a la interposición del recurso que aquí se resuelve.

Por otro lado, entiende este Tribunal que la publicación de los informes técnicos que ha hecho el órgano de contratación, una vez interpuesto el recurso, supone una subsanación de la omisión de publicación de estos, pero no resulta suficiente para entender materializada la satisfacción de la pretensión ejercitada que persigue la necesaria motivación de la exclusión, debiendo, tanto la propuesta de la mesa, como el acuerdo de exclusión, tener en cuenta el contenido de los tres informes emitidos y las puntuaciones otorgadas en ellos, salvo que, existiendo incumplimiento claro y fundado de las prescripciones técnicas, procediera la exclusión de la oferta sin valoración.

La estimación del recurso por falta de motivación hace innecesario el análisis de la correcta o incorrecta exclusión de la ofertas, motivo que la recurrente podrá hacer valer, en su caso, si tras la notificación debidamente motivada de la exclusión, considera oportuno interponer un nuevo recurso.

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 el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la mercantil Eurocop Security Systems, S.L. contra el acuerdo de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes, de fecha 18 de julio de 2023, por el que se excluye a la recurrente de la licitación del contrato denominado “Software en la Nube para la Gestión de la Policía Local y Tramitación de Sanciones”, número de expediente 2022/134, retrotrayendo las actuaciones al momento anterior a la propuesta de exclusión de la recurrente, de conformidad con lo expuesto en el Fundamento Jurídico Quinto de la presente Resolución.

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.