

TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

RECURSO Nº. - 36/2024
RESOLUCIÓN Nº.- 1/2025

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES DEL AYUNTAMIENTO DE SEVILLA

En Sevilla, a 7 de enero de 2025.

Recibido recurso especial en materia de contratación, presentado en nombre y representación de la mercantil VINTEGRIS S.L.U, contra la exclusión de su oferta en la licitación de la **“CONTRATACIÓN DE UN SISTEMA CENTRALIZADO EN LA NUBE PARA LA GESTIÓN DE CERTIFICADOS DIGITALES DE LA EMPRESA METROPOLITANA DE ABASTECIMIENTO Y SANEAMIENTO DE AGUAS DE SEVILLA, S.A”**, Expediente 0650/2024, tramitado por la Empresa Metropolitana de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de Sevilla S.A. (EMASESA), este Tribunal adopta la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 31 de octubre de 2024 se publican en la Plataforma de Contratación del Sector Público los anuncios de licitación y Pliegos del contrato descrito en el encabezamiento, al que concurren los siguientes licitadores:

1. AC CAMERFIRMA, S.A.
2. IVNOSYS SOLUCIONES, S.L.U.
3. VINTEGRIS, S.L.U.

Tras la oportuna tramitación, con fecha 19 de noviembre de 2024, se procedió a la apertura del sobre número 2, continente de la documentación técnica y la oferta económica, concluyéndose la exclusión de la oferta de la reclamante, por incumplimiento de los requisitos técnicos indicados en el Pliego de Prescripciones Técnicas, la cual, firmada por el Director Financiero y Comercial, es comunicada a través de la plataforma con fecha 29 de noviembre de 2024, mediante el documento “Comunicación de admisión o exclusión definitiva”.

El documento de exclusión, señala que:

“De conformidad con lo dispuesto en el apartado 25.2.2 del Anexo 1 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), los licitadores debían presentar como parte integrante del sobre número 2 la siguiente documentación:

“Documentación técnica: El licitador deberá aportar en este sobre la oferta técnica que evidencia el cumplimiento de los solicitado en el pliego de prescripciones técnicas particulares y en el pliego de cláusulas administrativas particulares...”

El artículo 4.1 “Servicio de Centralización de Claves (CKC)” del PPTP establecía la oferta debía reunir los siguientes requisitos mínimos: “

Debe ser compatible con Portafirmas de Emasesa, el gestor centralizado de firma de documentos implantado en EMASESA, ya que la incompatibilidad afectaría tanto al propio producto de portafirmas como a otros sistemas de información integrados con la plataforma, pudiendo provocar problemas en la gestión diaria de los procesos de EMASESA. El Portafirmas de Emasesa es un gestor centralizado de documentos que permite la firma digital de manera sencilla y segura. Facilita la integración de la firma electrónica en aplicaciones existentes y soporta múltiples formatos de firma como CAdES, XAdES y PAdES. Además, ofrece una experiencia de usuario innovadora y es compatible con diversas plataformas de validación y servicios de firma en la nube teniendo en la actualidad conectores desarrollados para:

o FNMT - CloudID

o Signaturit - IVSign

o Izenpe - Giltza

o Viafirma - Viafirma Fortress

o Redtrust

o FIRE - Clave-Firma - SIA

En consecuencia, la solución propuesta deberá ser compatible con los conectores disponibles actualmente en EMASESA.

TERCERO.- Revisada la documentación técnica facilitada, y sometida ésta a la comprobación previa del cumplimiento de los pliegos por parte de la División de Transformación Digital, se ha emitido un informe, con fecha 28 de noviembre de 2024, donde se ponen de manifiesto los incumplimientos que determinan la propuesta de excluir a VINTEGRIS, S.L.U., por los motivos que se relacionan a continuación:

“De conformidad con el artículo 4.1 “Servicio de Centralización de Claves (CKC)” del PPTP la oferta debía reunir los siguientes requisitos mínimos:

- “Debe ser compatible con Portafirmas de Emasesa, el gestor centralizado de firma de documentos implantado en EMASESA, ya que la incompatibilidad afectaría tanto al propio producto de portafirmas como a otros sistemas de información integrados con la plataforma, pudiendo provocar problemas en la gestión diaria de los procesos de EMASESA. El Portafirmas de Emasesa es un gestor centralizado de documentos que permite la firma digital de manera sencilla y segura. Facilita la integración de la firma electrónica en aplicaciones existentes y soporta múltiples formatos de firma como CAdES, XAdES y PAdES. Además, ofrece una experiencia de usuario innovadora y es compatible con diversas plataformas de validación y servicios de firma en la nube teniendo en la actualidad conectores desarrollados para:

o FNMT - CloudID

o Signaturit - IVSign

o Izenpe - Giltza

o Viafirma - Viafirma Fortress

o Redtrust

o FIRE - Clave-Firma - SIA

En consecuencia, la solución propuesta deberá ser compatible con los conectores disponibles actualmente en EMASESA.”

La oferta, a la fecha de esta valoración, no incluye el conector necesario para la integración con el portafirmas de EMASESA. Aunque en la oferta se menciona un compromiso de entrega del conector de portafirmas dentro de los plazos de ejecución del proyecto, sin embargo, esta integración no está actualmente disponible, tal como se exige en el pliego de prescripciones técnicas particulares.

La falta de compatibilidad con el Portafirmas de EMASESA durante cualquier momento de la ejecución del objeto del contrato podría causar problemas en la gestión diaria de los procesos de firma electrónica, afectando al producto de portafirmas y a otros sistemas de información integrados con la plataforma.

En consecuencia, no se cumplen los requisitos técnicos mínimos establecidos en el artículo 4.1 del Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares, que requiere que la solución ofertada sea compatible con el portafirmas de EMASESA y exigiendo la compatibilidad con los conectores enumerados en dicho artículo.

Por todo lo expuesto, no validamos la propuesta técnica y proponemos la exclusión de esta oferta por incumplimiento de los requisitos mínimos del PPTP.”

CUARTO.- La desestimación y exclusión de la oferta por los motivos indicados, esto es el incumplimiento de las prescripciones técnicas mínimas exigidas se encuentra expresamente contemplado en la normativa de contratación pública y doctrina interpretativa de la misma, en cuanto es criterio consolidado el que establece la obligación de adecuar la descripción técnica en las ofertas presentadas a lo establecido en el pliego de prescripciones técnicas, siendo la consecuencia necesaria de este incumplimiento la exclusión de la oferta al no adecuarse a las especificaciones establecidas por el órgano de contratación.

Siendo el incumplimiento del pliego de prescripciones técnicas por la descripción técnica contenida en la oferta de VINTEGRIS, S.L.U expreso y claro, al referirse a servicios objetivos/características concretas perfectamente definidos en el pliego tal y como se recoge en el informe de valoración técnica emitido por la División de Transformación Digital, la oferta debe ser excluida.

QUINTO.- el incumplimiento de las condiciones de presentación de ofertas definidas en el PCAP, así como de las prescripciones técnicas o criterios previos de selección definidos en el PPTP, documentos que no han sido objeto de recurso, ha de suponer la exclusión de las ofertas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1 de la LCSP, y en la propia cláusula 6 del PCAP, (“La presentación de las proposiciones presupone la aceptación incondicionada por parte del licitador del contenido de la totalidad de las cláusulas de los pliegos y documentación que rigen la licitación, sin salvedad o reserva alguna...”).

SEGUNDO.- Con fecha 23 de diciembre del año en curso, por parte de EMASESA, se traslada a este Tribunal lo que se considera por la unidad de tramitación del expediente de contratación, recurso especial en materia de contratación, presentado en nombre y representación de la mercantil VINTEGRIS S.L.U, contra la exclusión de su oferta en la

licitación de la “CONTRATACIÓN DE UN SISTEMA CENTRALIZADO EN LA NUBE PARA LA GESTIÓN DE CERTIFICADOS DIGITALES DE LA EMPRESA METROPOLITANA DE ABASTECIMIENTO Y SANEAMIENTO DE AGUAS DE SEVILLA, S.A”, Expediente 0650/2024, tramitado por EMASESA, recibiendo la numeración 36/2024.

Recibido el escrito de interposición y la documentación que la acompaña, se procedió a solicitar, conforme a lo dispuesto en la normativa de aplicación, informe al respecto y copia del expediente de contratación.

El día 27 de diciembre se receptiona en el Tribunal la documentación remitida por la unidad tramitadora del expediente de contratación, manifestándose el traslado a los interesados a efectos de alegaciones.

A fecha de la presente Resolución, no le consta a este Tribunal la presentación de alegaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO.

PRIMERO.- Procede, en primer término, el estudio y consideración de la acción ejercitada por la recurrente, habida cuenta de que nos encontramos ante un procedimiento de contratación tramitado por un poder adjudicador, no Administración Pública, como es EMASESA, que tiene la consideración de Entidad Contratante del Sector del Agua (Disposición Adicional 8ª LCSP 9/2017, Artículos 5 y 8 R.D. 3/2020).

Conforme a la legislación de contratación pública, como dispone la Cláusula tercera del PCAP, “EMASESA es un poder adjudicador no Administración Pública, conforme a lo establecido en el art. 3.3.d) de la LCSP y 5.b) del RDLSE. Las relaciones jurídicas que puedan establecerse entre EMASESA y los licitadores o adjudicatarios son de naturaleza privada, rigiéndose por lo dispuesto en el RDLSE o, en su caso, preceptos aplicables de la LCSP, y, subsidiariamente, por el derecho privado. En el Anexo 1 se indica si esta contratación se rige por una u otra norma”, determinándose en el Anexo I que:

4. LEGISLACIÓN APLICABLE.- 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)

14. POSIBILIDAD DE INTERPONER RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN DEL ART. 44 LCSP Sí

SEGUNDO.- Este Tribunal es competente para resolver en virtud de lo dispuesto en el artículo 46.4 de la LCSP y de conformidad con los acuerdos del Excmo. Ayuntamiento Pleno de Sevilla de 25 de Mayo de 2012, por el que se crea el mismo, de 28 de septiembre de 2018 y 17 de octubre de 2024, por los que se efectúa, respectivamente, el nombramiento y renovación de su titular, y sus normas de funcionamiento, aprobadas por la Junta de Gobierno el 6 de julio de 2018.

TERCERO.- Con carácter previo al examen de las cuestiones de fondo planteadas, procede analizar los requisitos relacionados con la admisión de del recurso.

En cuanto al **plazo de interposición**, el art. 50 de la LCSP, establece que el plazo para la interposición del recurso especial en materia de contratación es de 15 días hábiles, considerándose presentado en plazo.

En lo que respecta a la **legitimación**, de conformidad con el art. 48 de la LCSP, la recurrente, clasificada en segundo lugar, se encuentra plenamente legitimada.

En relación al **ámbito objetivo del recurso**, hemos de analizar si ha sido interpuesto contra alguno de los actos que, de conformidad con lo establecido en el artículo 44 de la LCSP, es susceptible de recurso en esta vía.

El artículo 44.1 de la LCSP establece que:

“1. Serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, los actos y decisiones relacionados en el apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran a los siguientes contratos que pretendan concertar las Administraciones Públicas o las restantes entidades que ostenten la condiciónn de poderes adjudicadores:

- a) Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a cien mil euros.*
- b) Acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición que tengan por objeto la celebración de alguno de los contratos tipificados en la letra anterior, así como los contratos basados en cualquiera de ellos.*
- c) Concesiones de obras o de servicios cuyo valor estimado supere los tres millones de euros.(...).”*

En su apartado 2, el art. 44 determina las actuaciones recurribles, estableciendo que podrán ser objeto del recurso las siguientes:

“a) Los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación.

b) Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En todo caso se considerará que concurren las circunstancias anteriores en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149.

c) Los acuerdos de adjudicación.

d) Las modificaciones basadas en el incumplimiento de lo establecido en los artículos 204 y 205 de la presente Ley, por entender que la modificación debió ser objeto de una nueva adjudicación.

e) La formalización de encargos a medios propios en los casos en que estos no cumplan los requisitos legales.

f) Los acuerdos de rescate de concesiones.

Nos encontramos ante un contrato de servicios con un valor estimado que supera los umbrales establecidos, respecto del cual, conforme al transcrito art. 44.1 y el 44.2, se concluye la posibilidad de recurrir.

CUARTO.- Entrando ya en el fondo del asunto, la impugnación se fundamenta en la disconformidad con la exclusión acordada, defendiendo la recurrente que su oferta no incumple el PPT, argumentando que:

“PRIMERO: Según el Pliego de Prescripciones Técnicas se indica que la solución presentada “Debe ser compatible con Portafirmas de EMASESA, el gestor centralizado de firma de documentos implantado en EMASESA”. La solución presentada por Vintegris es totalmente compatible con cualquier portafirmas ya que dispone de las mejores herramientas de integración del mercado, ofreciendo la totalidad de funcionalidades de la plataforma vía API.

En los requisitos del PPT se solicita COMPATIBILIDAD, e indica una serie de conectores ya desarrollados de diferentes fabricantes. En ningún momento se indica que para poder licitar se disponga ya del desarrollo del conector. Por tanto, en ningún momento se incumple el pliego técnico.

SEGÚNDO: Durante el proceso de licitación y para evitar problemas de interpretación se realizó con fecha 11 de noviembre de 2024 una pregunta directa en cuanto a las empresas que podrían presentarse:

Buenos días, en el PPT indican que la solución propuesta debe ser compatible con los conectores disponibles actualmente en EMASESA, y adjuntan listado de empresas y productos. Por tanto, ¿Esta licitación está limitada a las empresas que indican en dicho apartado? Gracias

La respuesta por parte de EMASESA fue la siguiente:

Buenos días, De conformidad con lo descrito en el PPTP la plataforma de almacenamiento de certificados (CKC) debe ser compatible con el Portafirmas implantado actualmente en EMASESA, se trata del producto Portafirmas de la empresa Guadaltel, por lo tanto, debe integrarse con este Portafirmas. Actualmente, el gestor centralizado de documentos Portafirmas de Guadaltel se integra con las distintas plataformas de CKC a través de los conectores relacionados en PPTP, no siendo posible su integración por otros medios. Al tratarse de un producto comercializado por un tercero, EMASESA depende de los medios ofrecidos por el fabricante. El hecho de que la oferta no fuera acorde a lo indicado en el PPTP provocaría problemas funcionales y de operatividad en la gestión diaria de EMASESA. Un saludo.

Por tanto, en esta respuesta no se indica que las únicas empresas que podrían presentarse fueran las descritas en el PPT ni que el conector debía estar desarrollado, únicamente hablan de COMPATIBILIDAD con el portafirmas de EMASESA.

Puestos en contacto con la empresa GUADALTEL (tal y como se referenciaba en la respuesta) se confirmó la total compatibilidad de la solución de VINTEGRIS con la plataforma de EMASESA, tal y como se exigía en el pliego.

TERCERO: Es de destacar que la decisión de exclusión se realizó una vez abierto el sobre 2 donde figuraba tanto la oferta técnica y como la oferta económica.

Siendo el precio más bajo el único criterio de adjudicación, a la hora de redactar el informe de exclusión ya se conocía el posible adjudicatario del proyecto. Una vez conocidas las valoraciones de las ofertas, VINTEGRIS debería haber sido propuesto como adjudicatario ya que presentó la mejor oferta económica.

Motivos los cuales deben llevar la estimación de las presentes ALEGACIONES, y la inmediata nulidad de la EXCLUSION del procedimiento de adjudicación de la oferta del licitado VINTEGRIS SLU, según se ha dicho.

Por lo dicho, SUPlico A V.I., que habiendo por presentado este escrito en tiempo y forma, se sirva admitirlo, tener por interpuestos ALEGACIONES en el seno del expediente 0650/2024 de EMASESA, y tras la realización de los pertinentes trámites procedimentales, se sirva dictar resolución por la que se anule la exclusión de la empresa VINTEGRIS SLU, y para el caso de no estimación, ya desde este momento se anuncia la interposición de RECURSO ESPECIAL EN MATERIA ADMINISTRATIVA contra el acuerdo de adjudicación.

Por todo lo expuesto se solicita al Tribunal la declaración de nulidad de la exclusión.

El órgano de contratación, por su parte, defiende que “Revisada la documentación técnica facilitada, y sometida ésta a la comprobación previa del cumplimiento de los pliegos por parte de la División de Transformación Digital de EMASESA, y de conformidad con el apartado 7.2, tercer párrafo del PCAP, se emitió informe de fecha 28 de noviembre de 2024 en el que se puso de manifiesto el incumplimiento de la prescripción 4.1 del PPT por parte de la empresa VINTEGRIS, S.L.U. (“VINTEGRIS”)” y que “A la vista del anterior informe, en fecha 29 de noviembre de 2024 el Departamento de Secretaría y Contratación de EMASESA emitió “Informe de exclusión y desestimación de oferta”, en el que se establece que: “Siendo el incumplimiento del pliego de prescripciones técnicas por la descripción técnica contenida en la oferta de VINTEGRIS, S.L.U expreso y claro, al referirse a servicios objetivos/características concretas perfectamente definidos en el pliego tal y como se recoge en el informe de valoración técnica emitido por la División de Transformación Digital, la oferta debe ser excluida”, concluyendo que la exclusión de la oferta de VINTEGRIS resulta ajustada a Derecho, al incumplir el licitador las prescripciones técnicas exigidas en el PPT y trayendo a colación la doctrina de los Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales, entre ellas, la Resolución nº 434/2022 del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Madrid, la Resolución 132/2022, de 19 de agosto, de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, o la Resolución nº 4/2022 de este Tribunal (TARCAS), de la que extraen las siguientes consideraciones:

- La doctrina sobre el incumplimiento del PPT como causa de exclusión, y los principios de igualdad, seguridad jurídica y Pliegos lex contractus, principio también predicable del PPT, conforme a reiterada doctrina de este Tribunal y del resto de Órganos de recursos contractuales, implica que “una oferta que no se ajuste a sus requerimientos técnicos supondría una alternativa a las exigencias del pliego que no puede admitirse so pena de vulnerar el principio lex contractus , el de igualdad de trato, en perjuicio de aquellas ofertas que sí pudieran adecuarse a tales exigencias y el de seguridad jurídica”.
- “Las prescripciones técnicas son requisitos que las ofertas de los licitadores deben cumplir de modo obligado para poder continuar en la licitación, hallándose vinculados a las mismas tanto los licitadores como la propia Administración, quien no puede establecer unas condiciones para luego incumplirlas o relativizar su

observancia, sin que el incumplimiento de los requisitos exigidos en los pliegos admita graduación en cuanto al número de ellos (véase la Resolución TARCAS nº 43/2021)”.

– “La doctrina sobre el incumplimiento del PPT como causa de exclusión, determina, no obstante, que no puede exigirse por los órganos de contratación que las proposiciones recojan expresa y exhaustivamente todas y cada una de las prescripciones técnicas previstas en el pliego, sino exclusivamente aquellas descripciones técnicas que sean necesarias para que la mesa pueda valorar la adecuación de las ofertas al cumplimiento del objeto del contrato. Así en caso de omisiones, debe presumirse que la propuesta del licitador en el aspecto omitido se ajusta al pliego de prescripciones técnicas, y si los términos y expresiones empleados son ambiguos o confusos, pero no obstante admiten una interpretación favorable al cumplimiento de las prescripciones técnicas, esta es la que debe imperar. Solo cuando el incumplimiento sea expreso, de modo que no quepa duda alguna que la oferta es incongruente o se opone abiertamente a las prescripciones técnicas contenidas en el pliego, procede la exclusión (Resoluciones del Tribunal de Andalucía 199/2020, 172/2018, Resolución 781/2017, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales)”.

– En la valoración del cumplimiento de las prescripciones técnicas deben observarse los principios de discrecionalidad técnica, acierto y veracidad de los informes de los órganos de contratación. Dispone la Resolución que “En este sentido se ha pronunciado este Tribunal en numerosas ocasiones, señalando que los informes técnicos están dotados de una presunción de acierto y veracidad por la cualificación técnica de quienes los emiten y que solo puede desvirtuarse si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación del criterio adoptado, bien por fundarse en patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega”.

En virtud de todo ello, argumentan que “conforme a la doctrina de los Tribunales de Recursos Contractuales que ha sido expuesta, cabe extraer las siguientes conclusiones:

i. De conformidad con el artículo 139.1 de la LCSP y el artículo 84 del RGLCAP, la falta de cumplimiento de alguna de las condiciones técnicas establecidas en los documentos rectores de la licitación supone la imposibilidad de ejecutar el contrato en los términos y con las condiciones previamente fijadas por la Administración y aceptados por el licitador al presentar su oferta, debiendo procederse a su exclusión.

ii. Corresponderá al órgano de contratación y sus servicios técnicos valorar el cumplimiento de las prescripciones técnicas de las ofertas presentadas con carácter previo a la adjudicación del contrato. Dicha valoración se realizará atendiendo a los principios de discrecionalidad técnica, acierto y veracidad de los informes de los órganos de contratación.

Trasladando las anteriores conclusiones al caso que nos ocupa, el apartado 25.2.2 del Anexo 1 del PCAP exigía a los licitadores la presentación en el sobre número 2 de la documentación acreditativa del cumplimiento de lo solicitado en el PPT. El PPT, por su parte, establece las capacidades que deben ofrecer las soluciones ofrecidas por los licitadores. En particular, la prescripción 4.1 del PPT establece lo siguiente en relación con el Servicio de Centralización de Claves...(…)

En relación con las exigencias del “Servicio de centralización de claves” establecidas en el PPT, la propuesta técnica presentada por VINTEGRIS dispone en el apartado 3.2, último punto (vid. pág. 9), lo siguiente:

- **Compatible con Portafirmas de EMASESA (Guadatel):** Tras las conversaciones y sesiones de trabajo realizadas con GUADALTEL, la empresa desarrolladora del Portafirmas, estamos en disposición de comprometer la compatibilidad de dicho aplicativo con nuestro CKC, nebulaCERT. Por tanto, dentro de los plazos de ejecución del proyecto se entregará el conector de Portafirmas hacia el centralizador nebulaCERT.

Tal y como se expresa en la propuesta técnica de VINTEGRIS, el licitador manifiesta su compromiso a ofrecer un Servicio de Centralización de Claves (CKC) compatible con el Portafirmas de EMASESA, sin estar disponible actualmente dicha compatibilidad y, por tanto, sin garantizar una solución ajustada íntegramente a las prescripciones del PPT.

En este sentido, como establece el Informe del Responsable de Servicios Digitales de EMASESA de 28 de noviembre de 2024, *“la falta de compatibilidad de con el Portafirmas de EMASESA durante cualquier momento de la ejecución del objeto del contrato podría causar problemas en la gestión diaria de los procesos de firma electrónica, afectando al producto de portafirmas y a otros sistemas de información integrados con la plataforma”*

De esta forma, en contra de lo exigido en la prescripción 4.1 del PPT, la solución ofrecida por VINTEGRIS no resulta “compatible con los conectores disponibles actualmente en EMASESA”, no pudiendo en consecuencia validarse la propuesta técnica del licitador por parte de los servicios técnicos del órgano de contratación.

Es decir, nos encontramos con una solución ofrecida que incumple ab initio las prescripciones técnicas del PPT, lo que podría frustrar inevitablemente la ejecución del contrato al no contar actualmente con las especificaciones técnicas necesarias para la correcta prestación de los servicios.

Por tanto, el incumplimiento de un requisito técnico determinante y esencial para la adecuada ejecución del contrato (incompatibilidad con el Portafirmas de EMASESA), debe llevar aparejada la exclusión del procedimiento de licitación. Sobre este tipo de incumplimientos se ha pronunciado en reiteradas ocasiones el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. A modo de ejemplo, podemos citar la Resolución nº 178/2016, de 4 de marzo de 2016 que, con cita en la Resolución nº 250/2013”

El órgano de contratación, reitera así que “En el caso que nos ocupa, como decimos, VINTEGRIS ofrece una solución incompleta, que no se ajusta a fecha de presentación de ofertas a las características técnicas mínimas que exige el PPT que rige el contrato y que, por tanto, no garantiza que pueda prestar los servicios objeto del contrato con la calidad exigida por el citado PPT.

Dicho incumplimiento, expreso, claro y esencial de las obligaciones del PPT, conlleva irremisiblemente a la exclusión del licitador conforme a lo acordado por el Servicio de Contratación y Secretaría de EMASESA en el informe de 29 de noviembre de 2024, objeto de impugnación por VINTEGRIS. De lo contrario, se vulneraría el principio de igualdad de trato y no discriminación (arts. 1 y 132 de la LCSP) con respecto al resto de licitadores que sí cumplen las obligaciones del PPT -y, en particular, con la prescripción 4.1- al disponer, actualmente, de una solución compatible con los conectores de EMASESA, tal y como han acreditado con la propuesta técnica presentada.”

En relación a la cuestión alegada sobre la consulta realizada, señala el informe del órgano de contratación que “la consulta formulada a EMASESA por parte del licitador en fase de presentación de proposiciones no obsta para que deba concluirse su exclusión del procedimiento, en la medida en que, ni en la pregunta realizada por el licitador ni en la respuesta ofrecida por el órgano de contratación, se hizo referencia al momento en que “el conector debía estar desarrollado” por los licitadores, como pretende hacer ver el recurrente en sus alegaciones; cuestión que, por otra parte, quedaba meridianamente clara en la prescripción 4.1 del PPT en la que se indicaba que “la solución propuesta deberá ser compatible con los conectores disponibles actualmente en EMASESA.”

En virtud de lo anterior, el órgano de contratación considera que la decisión de excluir a VINTEGRIS del procedimiento de adjudicación resulta plenamente ajustada a Derecho, no habiendo enervado el recurrente la discrecionalidad técnica, presunción de veracidad y acierto del órgano de contratación.

Finalmente defienden que la suspensión del procedimiento no se encuentra justificada y pone en riesgo la continuidad de la prestación de los servicios objeto del contrato, defendiendo que “En el caso que nos ocupa, el recurrente se limita a solicitar la suspensión del procedimiento de licitación sin concretar, siquiera mínimamente, la concurrencia en el caso que nos ocupa de los anteriores requisitos.

Al margen de que, como ha quedado justificado en el presente Informe, la decisión de exclusión de su oferta del procedimiento resulte plenamente ajustada a Derecho, los intereses generales inherentes al contrato deben prevalecer en todo caso frente a los del recurrente, al resultar imprescindible el mantenimiento del sistema centralizado en la nube para la gestión de certificados digitales de EMASESA para el correcto funcionamiento de los servicios de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y depuración que esta Empresa presta en el área metropolitana de Sevilla. En este sentido, se debe tener en cuenta que el sistema centralizado en la nube para la gestión de certificados digitales se encuentra plenamente implantado en EMASESA desde el año 2018, resultando el medio utilizado actualmente para la firma de documentos por el personal de la Empresa, así como para la autenticación de los usuarios frente a un servicio (por ejemplo, en el acceso a una plataforma electrónica donde consultar datos, la formalización documentos contractuales, la realización de trámites, etc.).

La suspensión del procedimiento pondría en grave riesgo el mantenimiento de los referidos servicios, al encontrarse próximos a su finalización los contratos actuales de mantenimiento del sistema centralizado en la nube para la gestión de certificados digitales.

La medida cautelar solicitada, ocasionaría problemas funcionales y de operatividad en la gestión diaria de EMASESA. Los plazos de adjudicación y ejecución previstos en la licitación son compatibles con los plazos del actual contrato en vigor. Bajo el paraguas de dicho contrato, se han emitido una cantidad importante de certificados que utilizan los trabajadores y trabajadoras de EMASESA para firmar la documentación necesaria en la operativa diaria de la empresa.

En caso de proceder a la suspensión del procedimiento, y el retraso en los plazos de adjudicación y ejecución del mismo provocaría una situación en la que, temporalmente, ningún proveedor de servicio de certificados en la nube estaría dando servicio a EMASESA, por lo que se imposibilitaría que toda la documentación que se firma en la empresa de manera digital se pudiese llevar a cabo durante un plazo, con los problemas funcionales que ellos provocaría en EMASESA.”

Por las razones esgrimidas, teniendo en cuenta que no se va a proceder a la adjudicación y, habida cuenta de los plazos breves establecidos para la resolución de los recursos especiales en materia de contratación, no se estimó la adopción de la medida cautelar de suspensión.

QUINTO.- Expuestas las alegaciones de las partes, hemos de considerar, de cara a su análisis, dos principios esenciales, a saber: el principio *Pliegos lex contractus* y el principio de discrecionalidad técnica de la Administración.

El primero de ellos determina el carácter vinculante de los pliegos, tanto los administrativos como los técnicos, los cuales constituyen la ley del contrato, vinculan tanto a los licitadores como al órgano de contratación y el incumplimiento de los requisitos exigidos en los mismos no admite graduación en cuanto al número de ellos, basta el incumplimiento de una de las prescripciones o requisitos técnicos, si es tajante, claro y directo, para fundamentar la exclusión de la oferta. (Resolución 43/2021, 46/2021). Ahora bien, la exclusión sólo procede si el incumplimiento es claro, preciso y expreso, conllevando la

imposibilidad de cumplimiento del contrato tal y como se define en el PPT, (Resoluciones 43/2021, 3/22, 7/2022, 11/2022...)

La Resolución 4/2022 contiene la doctrina sobre el incumplimiento del PPT como causa de exclusión, concluyendo que no puede exigirse por los órganos de contratación que las proposiciones recojan expresa y exhaustivamente todas y cada una de las prescripciones técnicas. El hecho de que la oferta no se ajuste a las condiciones recogidas en el pliego de prescripciones técnicas, no supone per se, que deba procederse al rechazo de esta, siendo admisible para su valoración, aun cuando en ella el licitador no haga expresa referencia a ciertos aspectos del contenido del PPT, pues se parte de la presunción legal de que ha aceptado incondicionalmente los pliegos por el hecho de presentar la oferta.

En los pliegos técnicos se establecen las prescripciones y especificaciones técnicas que se estiman necesarias, a fin de obtener la mayor calidad del servicio y la más óptima satisfacción de las necesidades a cuya satisfacción se dirige el contrato, requerimientos mínimos que, por lo tanto, son exigibles para poder considerar cumplidas las especificaciones técnicas. No es sino a partir de la constatación del cumplimiento de los requisitos que se han establecido como requerimientos mínimos, cuando ha de procederse a la valoración de la oferta, por cuanto que el cumplimiento de los Pliegos y las prescripciones en ellos establecidas no es valorable, sino exigible.

La cuestión de la discrecionalidad del órgano de contratación para el establecimiento del objeto del contrato, las prescripciones técnicas, los requisitos de solvencia y los criterios de adjudicación, respetando la norma y los principios esenciales de la contratación pública, se analiza en las Resoluciones 10/2019,17/2018, 28/2019, 31/2019, 32/2019, 47/2019, 1/2022, 3/2022 o 15/2022.

Es el órgano de contratación, el que conocedor de las necesidades a satisfacer, y conforme a éstas, ha de fijar el objeto del contrato, sus especificaciones técnicas, los requisitos de solvencia y adscripción de medios y los criterios de adjudicación a tener en cuenta a fin de obtener la mayor calidad del servicio y la más óptima satisfacción de las necesidades, siempre, eso sí, dentro del respeto a la normativa y principios de aplicación y sin incurrir en arbitrariedad.

Este Tribunal, considera de plena aplicación en la fijación de tales extremos, la doctrina reiteradamente sostenida por nuestro Tribunal Supremo con respecto de la denominada discrecionalidad técnica de la Administración. No se quiere decir con ello, sin embargo, que el resultado no pueda ser objeto de análisis, sino que éste debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales tales como las normas de competencia o de procedimiento, que no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios o que finalmente no se haya incurrido en error material.

En efecto, habida cuenta del carácter eminentemente técnico de la cuestión, hemos de recordar nuestra doctrina al respecto, habiendo sido múltiples y diversas las ocasiones en las que este Tribunal se ha pronunciado sobre cuestiones relativas a la valoración y análisis de cuestiones de esta naturaleza(Resoluciones 19/2019, 22/2019, 48/2019, 51/2019 y 52/2019, 5/2020, 13/2020, 16/2020, 18/2020, 21/2020, 22/2020, 25/2020 y 33/2020, 1/2022, 3/2022, 4/2022 o 40/2024), recogiendo la consolidada doctrina sobre la discrecionalidad técnica de la Administración, reiteradamente sostenida tanto por los

órganos de resolución de recursos en materia de contratación como por nuestro Tribunal Supremo, y que se resume en que tratándose de cuestiones que se evalúan o enjuician aplicando criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos.

En aplicación de esta doctrina, el análisis del Tribunal sobre una valoración técnica debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración tales como las normas de competencia y procedimiento, la no aplicación de criterios de arbitrariedad o discriminatorios y el respeto a los principios de la contratación, verificando que, no existiendo un error material, la valoración se ajusta a los cánones de la discrecionalidad técnica y existe motivación adecuada y suficiente. Ello, teniendo, además, en cuenta, la presunción de acierto y veracidad de los informes técnicos municipales, por la cualificación técnica de quienes los emiten, entendiendo que sólo cabe frente a ellos una prueba suficiente de que son manifiestamente erróneos o se han dictado en clara discriminación de los licitadores (TACRC 618/2016, 52/2015, 177/2014, 788/2017, Navarra 23/2017, Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de septiembre de 2009 (RJ 2010/324), Sentencia de 7 de julio de 2011 (recurso de casación nº 4270/2009), Sentencia de 18 de julio de 2006 (recurso de casación nº 693/2004).

En el caso que nos ocupa, el único criterio objetivo que se aplica en la evaluación de las ofertas es el del menor precio ofertado. El apartado 25.2.2 del Anexo 1 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), establece que en el Sobre nº 2, los licitadores deben presentar:

1. Proposición económica, conforme al modelo que figura como Anexo 3 de este Pliego.
2. Documentación técnica: El licitador deberá aportar en este sobre la oferta técnica que evidencia el cumplimiento de los solicitado en el pliego de prescripciones técnicas particulares y en el pliego de cláusulas administrativas particulares y deberá estructurarse obligatoriamente de la siguiente forma:

(...)”

El PPT, en su apartado 4. Se refiere a la DESCRIPCIÓN DE LOS SERVICIOS, y concretamente en el apartado 4.1 al SERVICIO DE CENTRALIZACIÓN DE CLAVES (CKC), señalando que “ En esta plataforma se almacenan los certificados de forma centralizada, controlada y segura en un dispositivo especializado (HSM) que actúa como una caja fuerte electrónica que basa su seguridad en hardware, permitiendo solo los usuarios autorizados realicen los procesos de firma o trámites sin necesidad de tener instaladas la clave privada localmente en los ordenadores de los usuarios. Tendrá las siguientes características:

(...)

- Debe ser compatible con Portafirmas de Emasesa, el gestor centralizado de firma de documentos implantado en EMASESA, ya que la incompatibilidad afectaría tanto al propio producto de portafirmas como a otros sistemas de información integrados con la plataforma, pudiendo provocar problemas en la gestión diaria de los procesos de EMASESA. El Portafirmas de Emasesa es un gestor centralizado de documentos que permite la firma digital de manera sencilla y segura. Facilita la integración de la firma electrónica en aplicaciones existentes y soporta múltiples formatos de firma como CAdES, XAdES y PAdES. Además, ofrece una experiencia de usuario innovadora y es compatible con diversas plataformas de validación y servicios de firma en la nube teniendo en la actualidad conectores desarrollados para:

o FNMT - CloudID

- o Signaturit - IVSign
- o Izenpe - Giltza
- o Viafirma - Viafirma Fortress
- o Redtrust
- o FIRE - Clave-Firma - SIA

En consecuencia, la solución propuesta deberá ser compatible con los conectores disponibles actualmente en EMASESA. ”

El informe emitido por los técnicos del órgano de contratación argumenta la necesidad de la compatibilidad con Portafirmas de EMASESA, el gestor centralizado de firma de documentos implantado en EMASESA, ya que la incompatibilidad afectaría tanto al propio producto de portafirmas como a otros sistemas de información integrados con la plataforma, pudiendo provocar problemas en la gestión diaria de los procesos de EMASESA.

El informe asevera, y el recurrente no lo combate, que “La oferta, a la fecha de esta valoración, no incluye el conector necesario para la integración con el portafirmas de EMASESA. Aunque en la oferta se menciona un compromiso de entrega del conector de portafirmas dentro de los plazos de ejecución del proyecto, sin embargo, esta integración no está actualmente disponible, tal como se exige en el pliego de prescripciones técnicas particulares. La falta de compatibilidad con el Portafirmas de EMASESA durante cualquier momento de la ejecución del objeto del contrato podría causar problemas en la gestión diaria de los procesos de firma electrónica, afectando al producto de portafirmas y a otros sistemas de información integrados con la plataforma.”

En la respuesta a la pregunta transcrita en el recurso, se señala que “De conformidad con lo descrito en el PPTP la plataforma de almacenamiento de certificados (CKC) debe ser compatible con el Portafirmas implantado actualmente en EMASESA, se trata del producto Portafirmas de la empresa Guadaltel, por lo tanto, debe integrarse con este Portafirmas. Actualmente, el gestor centralizado de documentos Portafirmas de Guadaltel se integra con las distintas plataformas de CKC a través de los conectores relacionados en PPTP, no siendo posible su integración por otros medios. Al tratarse de un producto comercializado por un tercero, EMASESA depende de los medios ofrecidos por el fabricante. El hecho de que la oferta no fuera acorde a lo indicado en el PPTP provocaría problemas funcionales y de operatividad en la gestión diaria de EMASESA”

Entiende el recurrente que “en esta respuesta no se indica que las únicas empresas que podrían presentarse fueran las descritas en el PPT ni que el conector debía estar desarrollado, únicamente hablan de COMPATIBILIDAD con el portafirmas de EMASESA” y aduce que “Puestos en contacto con la empresa GUADALTEL (tal y como se referenciaba en la respuesta) se confirmó la total compatibilidad de la solución de VINTEGRIS con la plataforma de EMASESA, tal y como se exigía en el pliego.”

Tanto el Pliego como la respuesta, son claros en la exigencia de que la plataforma de almacenamiento de certificados (CKC) debe ser compatible con el Portafirmas implantado actualmente en EMASESA, estableciéndose expresamente que “la solución propuesta deberá ser compatible con los conectores disponibles actualmente en EMASESA”, lo que unido al informe técnico que concluye el incumplimiento de las prescripciones técnicas, indicando que “La oferta, a la fecha de esta valoración, no incluye el conector necesario para la integración con el portafirmas de EMASESA. Aunque en la oferta se menciona un compromiso de entrega del conector de portafirmas dentro

de los plazos de ejecución del proyecto, sin embargo, esta integración no está actualmente disponible, tal como se exige en el pliego de prescripciones técnicas particulares.

La falta de compatibilidad con el Portafirmas de EMASESA durante cualquier momento de la ejecución del objeto del contrato podría causar problemas en la gestión diaria de los procesos de firma electrónica, afectando al producto de portafirmas y a otros sistemas de información integrados con la plataforma.

En consecuencia, no se cumplen los requisitos técnicos mínimos establecidos en el artículo 4.1 del Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares, que requiere que la solución ofertada sea compatible con el portafirmas de EMASESA y exigiendo la compatibilidad con los conectadores enumerados en dicho artículo”, lo cual no se desvirtúa en el recurso, y conforme a los referidos principios de *Pliegos lex contractus* y discrecionalidad técnica, nos lleva a concluir la procedencia de la exclusión resuelta por el órgano de contratación, considerando que la apreciación del incumplimiento descrita no excede los márgenes de la discrecionalidad que a los órganos y técnicos evaluadores corresponde, y cuyo juicio técnico no puede suplirse por el jurídico que a este Tribunal corresponde.

Respecto a la alusión conforme a la cual “Es de destacar que la decisión de exclusión se realizó una vez abierto el sobre 2 donde figuraba tanto la oferta técnica y como la oferta económica. Siendo el precio más bajo el único criterio de adjudicación, a la hora de redactar el informe de exclusión ya se conocía el posible adjudicatario del proyecto. Una vez conocidas las valoraciones de las ofertas, VINTEGRIS debería haber sido propuesto como adjudicatario ya que presentó la mejor oferta económica.”, entendemos que carece de relevancia, pues como anteriormente hemos señalado, el cumplimiento de los requisitos técnicos exigidos en los Pliegos no es valorable, sino exigible.

Conforme a los preceptos de aplicación y la fundamentación contenida en la presente, este Tribunal.

RESUELVE

PRIMERO.- Desestimar el recurso especial en materia de contratación, presentado en nombre y representación de la mercantil VINTEGRIS S.L.U, contra la exclusión de su oferta en la licitación de la “**CONTRATACIÓN DE UN SISTEMA CENTRALIZADO EN LA NUBE PARA LA GESTIÓN DE CERTIFICADOS DIGITALES DE LA EMPRESA METROPOLITANA DE ABASTECIMIENTO Y SANEAMIENTO DE AGUAS DE SEVILLA, S.A**”, Expediente 0650/2024, tramitado por la Empresa Metropolitana de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de Sevilla S.A.

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 sanción prevista en el artículo 58.2 LCSP.

NOTIFÍQUESE la presente Resolución a las partes interesadas en el procedimiento

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma sólo cabrá la interposición de recurso contencioso – administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra K) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa.

LA TITULAR DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES

DEL AYUNTAMIENTO DE SEVILLA.