



EB 2021/076

Resolución 123/2021, de 19 de julio, de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoaren titularra, en relación con el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa IZERTIS, S.A. contra la adjudicación del contrato “Suministro e implantación de una plataforma de gestión de la demanda y proyectos”, tramitado por BilbaoTik.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 3 de mayo de 2021 se presentó en el registro del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoa (en adelante, OARC / KEAO) el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa IZERTIS, S.A. contra la adjudicación del contrato “Suministro e implantación de una plataforma de gestión de la demanda y proyectos”, tramitado por BilbaoTik.

SEGUNDO: Remitido el recurso al poder adjudicador el día 3 de mayo, se recibieron el día 5 de mayo, en este OARC / KEAO, una copia del expediente de contratación y el informe al 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 (en adelante, LCSP).

TERCERO: Trasladado el recurso a los interesados el día 7 de mayo, se han recibido, el día 12 de mayo, las alegaciones de INETUM NORTE, S.L.U (en adelante, INETUM), adjudicataria impugnada.





II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Legitimación y representación

Consta en el expediente la legitimación de la recurrente y la representación de P.J.O. P. que actúa en su nombre.

SEGUNDO: Inclusión del contrato en el ámbito objetivo del recurso especial

El artículo 44.1 a) de la LCSP prevé que son susceptibles de recurso especial en materia de contratación los contratos de servicios cuyo valor estimado supere los 100.000 euros.

TERCERO: Impugnabilidad del acto

El artículo 44.2 c) de la LCSP señala que los acuerdos de adjudicación podrán ser objeto de recurso.

CUARTO: Interposición del recurso en tiempo y forma

De conformidad con el artículo 50.1 LCSP el recurso ha sido interpuesto en tiempo y forma.

QUINTO: Régimen jurídico del poder adjudicador

En cuanto al régimen jurídico aplicable, BilbaoTik tiene la condición de poder adjudicador, aunque no de Administración Pública, según lo dispuesto en el artículo 3 de la LCSP.

SEXTO: Alegaciones de la recurrente

El recurso se basa en los argumentos que se resumen a continuación:

a) La recurrente e INETUM han ofertado la misma herramienta de software, compuesta de módulos de la solución JIRA del fabricante ATlassian (en



concreto, Jira Service Management, para los procesos de CAU – TICKETING y Jira Software, para la gestión de proyectos, de equipos de desarrollo y el seguimiento de proyectos). La contratación de estos módulos es mediante licencias nominadas y asignadas a cada usuario, de tal forma que si un usuario tiene asignada licencia de uno de sus módulos, es únicamente usuario de ese módulo; si un usuario necesitase acceso a los dos módulos, habría que contratar una licencia nominal para cada módulo (dos licencias), ya que éstas no se pueden compartir. El licenciamiento de Jira por su fabricante, a partir de 50 usuarios, es por rango de usuarios, siendo el menor rango el de 51 a 100 usuarios; estos rangos de usuarios se contratan completos, de manera que si se necesitasen 60 licencias de usuarios para cualquiera de los dos módulos, se tendría que contratar el “pack” de 100 licencias.

b) Dado que el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) establece que “La solución a implantar será utilizada por hasta 100 personas técnicas...”, IZERTIS consultó al poder adjudicador si las 100 personas técnicas han de tener acceso al módulo de “ticketing” y también al de gestión de proyectos o están repartidos entre ambos. La respuesta fue que el número de 100 técnicos es el total de usuarios de los dos módulos en global, pero algunos tendrán acceso a uno de los módulos y otros a los dos, estimándose un número de 60 para cada módulo.

c) IZERTIS incorporó a su oferta la respuesta a la citada consulta; la recurrente entiende que ello conlleva la obligación de incluir 100 licencias de cada uno de los dos módulos para cumplir todos los requisitos de licenciamiento de usuarios. INETUM oferta 100 licencias para Jira Software Cloud, pero solo 20 para Jira Service Management, incumpliendo el requisito de los 60 usuarios por módulo en caso de concurrencia y afectando gravemente a los objetivos fijados en el PPT.

d) El recurrente alega que el menor número de licencias ofertado por INETUM provoca la diferencia económica con su oferta, además de suponer el incumplimiento de las prescripciones técnicas; por ello, el poder adjudicador



debió rechazar la oferta de INETUM por basarse en una valoración económica que no permite el cumplimiento de los pliegos.

e) Finalmente, se solicita la anulación del acto impugnado y de la aceptación de la oferta de INETUM.

SÉPTIMO: Alegaciones de INETUM

La adjudicataria impugnada se opone al recurso con los argumentos que se sintetizan a continuación:

a) La plataforma Jira no está compuesta por módulos independientes donde si no se tiene licencia de un producto no se pueden acceder a los datos de otro producto; sí se puede, aunque con diferentes funcionalidades. No es verdad que si un usuario tiene asignada licencia de uno de los módulos, es usuario de ese módulo únicamente, porque dichos usuarios tendrán acceso a un subconjunto de todas las funcionalidades y, en todo caso, siempre a los datos de los tickets de soporte. Tampoco es cierto que sea obligatorio contratar tramos o rangos de usuarios, esa limitación solo es aplicable al modelo de licenciamiento datacenter y no al cloud (que es la modalidad, permitida por al órgano de contratación, por la que ha optado INETUM). El adjudicatario impugnado exhibe en su apoyo la información de la web del fabricante.

b) De las respuestas del poder adjudicador a las consultas formuladas se deduce la corrección de su oferta, dado que:

- (i) las funcionalidades de “transición de tickets y comunicación con los usuarios del portal”, propias de licencia de Agente de “Jira Service Management” no son requeridas para el segundo y tercer nivel de Soporte, por lo que son suficientes 20 licencias “Jira Service Management” y,
- (ii) el segundo y tercer nivel sí tendrán acceso a los tickets de “Jira Service Management”, por lo que son suficientes las citadas 20 licencias.



c) No son necesarias ni 60, ni 100 licencias de ambos módulos, y la política de tramos del fabricante solo se aplica al modelo de licenciamiento datacenter y no al cloud, que es la opción elegida por INETUM por ser más competitiva y la más beneficiosa para el poder adjudicador.

d) La admisión de la oferta de INETUM no afecta a los objetivos establecidos en los pliegos; en todo caso, el acto impugnado está amparado por la discrecionalidad técnica que ampara al órgano de contratación.

OCTAVO: Alegaciones del poder adjudicador

El poder adjudicador se opone al recurso por los siguientes motivos:

a) El licenciamiento de Jira Service Management tiene varios roles y tipos de usuarios basados en una combinación de licencias, permisos globales y permisos de proyectos.

b) El recurso obvia una respuesta del poder adjudicador a una consulta en la que queda claro que el número de técnicos de CAU (agentes de la herramienta de ticketing) es de 20 agentes, y se solicita acceso para 60 usuarios al módulo de ticketing. La herramienta Jira soluciona esta cuestión con el rol de “Colaboradores”, para los que proporciona acceso a la herramienta de ticketing para todos los usuarios de “Jira Software”, para los que la oferta de INETUM incluye 100 usuarios, con lo cual dicha oferta comprende los 20 agentes solicitados para la herramienta de ticketing y los 60 de acceso a la misma.

c) No es cierto que se deban incluir 60 licencias para cada uno de los módulos, ya que ATlassian da acceso al módulo de Jira Service Management a usuarios del módulo “Jira software” con el perfil de “Colaborador”, que es el requerido para el servicio de segundo nivel.

d) No es correcta la afirmación de que el licenciamiento mínimo para satisfacer las demandas de los usuarios sea lo ofertado por IZERTIS, siendo válida la opción de INETUM.



NOVENO: Apreciaciones del OARC / KEAO

En síntesis, el recurso se fundamenta en que la proposición del adjudicatario incluye un número insuficiente de licencias “Jira Service Management” porque no satisface el requisito de aportar 60 usuarios por cada módulo, incumpliendo así las prescripciones técnicas del contrato y falseando la adjudicación, basada en una valoración económica inadecuada de la oferta. El análisis de la viabilidad de la pretensión debe partir del contenido de la documentación relevante para el caso que consta en el expediente:

PLIEGO DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS

1.- Objeto del contrato

(...)

La solución a implantar será utilizada por hasta 100 personas técnicas (entre personal interno y servicio de apoyo externo), siendo el número de clientes finales que podrán pedir apoyo y acceder al portal de autoservicio de 3.000.

La solución será implantada preferiblemente en la modalidad on premise, incluyendo las licencias hasta fin del año 2021, con un año de mantenimiento y soporte .. No obstante, no se descarta la elección de una plataforma en modalidad cloud cuando las circunstancias técnicas así lo recomienden, situación en la que la adjudicataria deberá incluir la suscripción de todas las suscripciones necesarias hasta fin del año 2021. En este caso, también se incluirá un año de mantenimiento y soporte por parte de la adjudicataria.

(...)

2.- Alcance y descripción del contrato

(...)

Plan de instalación

La contratista será responsable de la provisión de licencias o suscripciones necesarias para la puesta en servicio. En caso de modalidad on premise se deberán aportar las licencias necesarias durante el año 2021, con el mantenimiento y soporte del primer año incluido, mientras que si se opta por modalidad cloud se deberá incluir todas las suscripciones necesarias también durante el año 2021. En ambos casos, el año de mantenimiento o suscripciones comienza con el acta de recepción o cierre del proyecto.

Será por cuenta de la contratista todos los servicios de arranque, parametrización y puesta en servicio de la plataforma de acuerdo a la definición realizada previamente.

En el caso de la modalidad on premise no se deberá incluir los recursos hardware dado que funcionará sobre infraestructura corporativa ya existente.



(...)

ANEXO II

MODELO DE CONSULTAS

CONSULTA / RESPUESTA	DOCUMENTO Y CLÁUSULA
<p>SE SOLICITA ACLARACION sobre ¿De los 100 "personas técnicas" ¿Cuántos son "puros" de CAU, es decir los que interactúan con el usuario final y dan la solución de los tickets? ¿Cuántos son de segundo nivel y tercer nivel'?</p> <p>Técnicos de CAU: 20 Segundo nivel: 70 Tercer nivel: 10</p>	<p>DOCUMENTO: PPT CLAUSULA: Pagina 3</p>
<p>(...)</p>	
<p>Número de usuarios de la Herramienta: ¿Las 100 personas técnicas han de tener acceso al módulo de gestión de ticketing y también al módulo de gestión de proyectos o están repartidas de algún modo entre ambos módulos'?</p> <p>El número de 100 técnicos con acceso a la herramienta es el total de usuarios de los dos módulos en global. Pero algunos tendrán acceso al primer módulo (ticketing). otros al segundo módulo y otros a los dos. Se estima un número de 60 para cada módulo.</p>	
<p>(...)</p>	
<p>SE SOLICITA ACLARACION sobre</p> <p>En el ámbito del proyecto y en concreto de la parte de ITSM y la gestión documental:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿cuántos usuarios tendrían acceso como editores? <p>Técnicos del CAU: 20 Segundo nivel: 70 Tercer nivel: 10</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿se requiere visualización por público accesible por internet? <p>Se requiere la visualización por parte de todos los usuarios del Ayuntamiento y entidades municipales, dentro de la red corporativa.</p>	<p>DOCUMENTO: 01 - Gestión de la demanda y proyectos - PPT.pdf CLAUSULA: Cap. 22</p>



A la vista de lo anterior, este Órgano entiende que el recurso debe desestimarse por las siguientes razones:

- 1) Es reiterada la doctrina de este Órgano (ver, por todas, su Resolución 87/2021) sobre la diferencia entre las obligaciones del licitador (referidas al contenido de su oferta) y las del adjudicatario. Sobre estas últimas, el OARC / KEAO ha establecido que solo pueden verificarse en la fase de ejecución del contrato, y ha recordado que la presentación de la oferta ya supone el acatamiento de los pliegos, sin que se pueda exigir una justificación expresa o concreta de todas y cada una de las prescripciones requeridas para la correcta ejecución del contrato, de modo que la omisión de dicha justificación conlleve la exclusión de la proposición, sin perjuicio de que pueda suponer, en su caso, una menor puntuación en aplicación de los criterios de adjudicación. No obstante, la exclusión será procedente (i) si el licitador omite la acreditación de algún requisito expresamente solicitada a los licitadores como parte de su oferta o (ii) si hay una oposición frontal entre la proposición y los pliegos.

- 2) En el caso analizado, el PPT es claro en señalar que quien tiene la obligación de proporcionar las licencias o suscripciones necesarias para la puesta en servicio de la plataforma (a la que también se refiere el apartado 7 de la carátula del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, PCAP) es el contratista; es importante remarcar que la cláusula no indica un número concreto de licencias (ni siquiera aproximado), ni tampoco concreta el alcance de las mismas, aunque en la página 3 del PPT se establece que "...la solución a implantar será utilizada por hasta 100 personas técnicas". Por otro lado, ni en el PCAP ni en ningún otro documento que rija el procedimiento de adjudicación se establece que el licitador deba acreditar específicamente de alguna forma el cumplimiento de esta concreta prescripción. Consecuentemente, ha de concluirse que se trata de una prestación cuyo cumplimiento, en principio, debe verificarse en la fase de ejecución del contrato.



- 3) Lo expresado en el apartado 2) anterior no se contradice por el contenido de las respuestas a las consultas dirigidas al poder adjudicador. Aunque este Órgano ha señalado el valor de documento contractual de las citadas respuestas, no es menos cierto que su ámbito posible es la aclaración del contenido de los pliegos, sin que puedan modificarlos (por ejemplo, añadiendo prescripciones técnicas u obligaciones documentales del licitador que no figuran en los pliegos), pues ello supondría obviar los límites, el procedimiento y las consecuencias establecidas al respecto en los artículos 122.1 y 124 de la LCSP (ver, por todas, la Resolución 25/2020 y las que en ella se citan, así como la Resolución 160/2020). Este Órgano considera que, en este caso, las respuestas de BilbaoTik son respetuosas con dicho ámbito; en particular, la respuesta a la pregunta sobre los accesos a los módulos de las personas técnicas (calculadas en un máximo de 100 en el PPT) se limita a comunicar, de modo estimativo, el número de dichas personas que habrá de tener acceso a cada uno de los dos módulos de la aplicación. Sin embargo, el recurrente ha basado en esta respuesta su impugnación, alegando que establece una obligación contractual que debe acreditar el licitador; esta afirmación no es aceptable porque es contraria a la intención del poder adjudicador expresada en la literalidad de su respuesta, excede del alcance posible de una mera aclaración y es contraria a lo establecido en los pliegos que rigen el procedimiento de adjudicación.
- 4) Independientemente de todo lo anterior, que por sí solo será suficiente para desestimar el recurso, este Órgano no comparte el reproche de que la oferta de la adjudicataria ofrezca un número de licencias de Jira Service Management inferior a las 60 que, estimativamente, prevé la respuesta del poder adjudicador a la consulta formulada sobre la cuestión. Como bien señala INETUM, el segundo y tercer nivel sí tendrán acceso a los tickets de “Jira Service Management”, por lo que son suficientes las 20 licencias propuestas. Esta posibilidad ha podido ser confirmada por este Órgano mediante una consulta a la empresa ATlassian, respondida de



la siguiente forma (se reproduce la respuesta original y la traducción de Google):

Yes, if your Jira Software users do not need to have agent functionality specifically, they can take the role of a collaborator with the following privileges:

- View issues, comments, and attachments
- Add attachments and delete their own attachments
- Add internal comments to issues and delete their own comments
- Watch and vote for issues

In this case, the Jira Software users can take advantage of these features within their Jira Software seat instead of needing both Jira Software and Jira Service Management.

The same rule applies to the Jira Service Management users that do not have a license under Jira Software.

In the Atlassian cloud, when you have Jira Service Management and Jira Software on the same instance, you'll be able to:

- easily escalate Jira Service Management issues to other Jira teams,
- automatically create linked issues upon receipt of a customer request for your dev team to work on,
- give licensed users in one Jira application browse and comment permissions in projects belonging to another Jira application, which is very convenient in terms of team collaboration as well as cost-efficient, since you don't have to license the same users in multiple applications.

Sí, si los usuarios de Jira Software no necesitan tener una funcionalidad de agente específicamente, pueden asumir el rol de colaborador con los siguientes privilegios:

- Ver problemas, comentarios y archivos adjuntos.
- Agregar archivos adjuntos y eliminar sus propios archivos adjuntos
- Agregue comentarios internos a los problemas y elimine sus propios comentarios
- Observe y vote los problemas.

En este caso, los usuarios de Jira Software pueden aprovechar estas funciones dentro de su puesto de Jira Software en lugar de necesitar tanto Jira Software como Jira Service Management.

La misma regla se aplica a los usuarios de Jira Service Management que no tienen una licencia de Jira Software.

En la nube de Atlassian, cuando tenga Jira Service Management y Jira Software en la misma instancia, podrá:

- escalar fácilmente los problemas de Jira Service Management a otros equipos de Jira,
- crear automáticamente problemas vinculados al recibir una solicitud del cliente para que su equipo de desarrollo trabaje,



- otorgar a los usuarios con licencia en una aplicación de Jira permisos para navegar y comentar en proyectos que pertenecen a otra aplicación de Jira, lo cual es muy conveniente en términos de colaboración en equipo y rentable, ya que no es necesario licenciar a los mismos usuarios en múltiples aplicaciones .

Por todo lo expuesto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y en la Disposición Adicional Octava de la Ley 5/2010, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2011, la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoaren titularra:

RESUELVE

PRIMERO: Desestimar el recurso especial en materia de contratación pública interpuesto por la empresa IZERTIS, S.A. contra la adjudicación del contrato “Suministro e implantación de una plataforma de gestión de la demanda y proyectos”, tramitado por BilbaoTik.

SEGUNDO: Levantar la suspensión automática del procedimiento de adjudicación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 57.3 de la LCSP.

TERCERO: Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

CUARTO: Contra la presente resolución, ejecutiva en sus propios términos, solo cabe la interposición de recurso contencioso- administrativo (artículo 44.1 Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, LJ) en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la notificación de la misma (artículo 46. 1 LJ), ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (artículo 10.1 k) LJ), de conformidad con el artículo 59.1 de la LCSP.

Vitoria-Gasteiz, 2021eko uztailaren 19a

Vitoria-Gasteiz, 19 de julio de 2021