



EB 2026/085

Resolución 155/2026, de 14 de agosto, 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 EUROCOP SECURITY SYSTEMS, S.L. contra los pliegos que han de regir el contrato “Suministro de una licencia de uso de software en modalidad SAAS para la gestión del parque de bomberos perteneciente a la Dirección de prevención, Extinción de Incendios y Salvamentos de Donostia-San Sebastián”, tramitado por el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 17 de abril de 2026 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 ante el órgano de contratación por EUROCOP SECURITY SYSTEMS, S.L. contra los pliegos que han de regir el contrato “Suministro de una licencia de uso de software en modalidad SAAS para la gestión del parque de bomberos perteneciente a la Dirección de prevención, Extinción de Incendios y Salvamentos de Donostia-San Sebastián”, tramitado por el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián.

SEGUNDO: El día 17 de abril se solicitó al poder adjudicador, además de la copia del expediente de contratación, 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). La citada documentación se recibió entre los días 20 y 21 de abril.

TERCERO: Trasladado el recurso a los interesados con fecha 21 de abril, ese mismo día se recibieron las alegaciones de CONSULTORÍA INFORMÁTICA Y TECNOLÓGICA DEL NOROESTE, S.L. (en adelante, CIT) y con fecha 27 de abril se recibieron las alegaciones de TREVENQUE SISTEMAS DE INFORMACIÓN S.L.U.

CUARTO: El procedimiento de adjudicación se ha suspendido por Resolución B-BN 021/2026, de 6 de mayo, de este Órgano.

II.- FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO: Legitimación y representación

Consta en el expediente la legitimación de la recurrente por ser una potencial licitadora y la representación de R.G.E. que actúa en nombre de la recurrente.

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 suministro cuyo valor estimado supere los 100.000 euros.

TERCERO: Impugnabilidad del acto

El artículo 44.2 a) de la LCSP señala que podrán ser objeto de recurso los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación.



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, el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián tiene la condición de poder adjudicador y, en concreto, de Administración Pública, según lo dispuesto en el artículo 3 de la LCSP.

SEXTO: Alegaciones del recurso

En síntesis, el recurso contiene los siguientes argumentos:

- a) Se considera desproporcionada la obligación de acreditar 105 funcionalidades mediante fichas individuales, cada una de ellas con descripción funcional, dos capturas de pantalla y presentación obligatoria en castellano y euskera, bajo pena de exclusión. Dicha exigencia comporta la elaboración de 105 fichas técnicas completas y la aportación de más de 200 capturas de pantalla, lo que, a juicio de la recurrente, supone una carga material y operativa extraordinaria para los licitadores.
- b) La exigencia vulnera el principio de proporcionalidad del artículo 132 de la LCSP, al imponer la duplicación íntegra de la documentación técnica sin que ello resulte necesario para evaluar la solvencia, valorar la oferta o garantizar la correcta ejecución del contrato.
- c) La obligación de presentar la documentación técnica en doble idioma, castellano y euskera, en la fase de presentación de ofertas introduce una barrera artificial de acceso a la licitación, penaliza a operadores no locales y limita la concurrencia efectiva, con vulneración de los principios de libre concurrencia e igualdad de trato entre licitadores recogidos en la LCSP. Sería más razonable



que la acreditación se limite a una muestra representativa de funcionalidades o que se permita la presentación de la documentación en un único idioma durante la fase de oferta.

d) Sostiene que, aunque la utilización del euskera pueda constituir una exigencia legítima durante la fase de ejecución del contrato, no estaría justificada su imposición generalizada en la documentación técnica completa que debe presentarse con la oferta, pues la exigencia lingüística no puede convertirse en una barrera de acceso a la licitación.

e) Finalmente, solicita la modificación de los pliegos eliminando o reduciendo la duplicación lingüística obligatoria y la carga excesiva de fichas técnicas. Subsidiariamente, interesa que se permita la presentación de la documentación en un único idioma o que la exigencia se limite a una muestra representativa.

SÉPTIMO: Alegaciones de CIT

CIT efectúa las siguientes alegaciones:

a) La obligación de aportar fichas descriptivas con capturas de pantalla para cada una de las funcionalidades exigidas es adecuada, necesaria y proporcionada al objeto contractual porque:

- El contrato tiene por objeto una herramienta informática destinada a la gestión integral de un servicio de emergencias, por lo que resulta imprescindible verificar de forma exhaustiva que la solución ofertada cumple todas las prestaciones requeridas.
- La documentación exigida no impone una carga excesiva a operadores que dispongan de un producto ya desarrollado, limitándose a acreditar funcionalidades preexistentes.
- La propuesta de sustituir la acreditación completa por una muestra representativa impediría comprobar el cumplimiento íntegro de las prestaciones exigidas y generaría inseguridad jurídica.



- La entidad económica y el carácter crítico del contrato justifican un nivel elevado de acreditación técnica.

b) Se rechaza que la obligación de presentar las fichas funcionales en ambas lenguas oficiales constituya una restricción injustificada de la competencia. A tal efecto sostiene que:

- La exigencia encuentra amparo en el régimen jurídico de cooficialidad lingüística vigente en Euskadi y en la normativa de normalización del uso del euskera.
- La presentación bilingüe de la documentación permite su adecuada valoración por los órganos y personal técnico de la Administración.
- Las capturas de pantalla en ambas lenguas constituyen un medio adecuado para comprobar, ya en fase de licitación, que el producto ofertado puede operar efectivamente en euskera y castellano, requisito configurado en los pliegos como una obligación esencial del futuro contrato.
- La obligación se aplica por igual a todos los operadores económicos y no introduce un trato discriminatorio, siendo razonable exigir que quien pretenda contratar con una administración bilingüe pueda acreditar dicha capacidad lingüística.

c) La estimación del recurso perjudicaría el interés público porque retrasaría la implantación de una herramienta considerada necesaria para la modernización de la gestión del Servicio de Bomberos, reduciría el nivel de exigencia técnica previsto en los pliegos para un sistema destinado a un servicio de emergencias y debilitaría los objetivos de normalización lingüística perseguidos por las administraciones vascas en el ámbito de la contratación pública.

OCTAVO: Alegaciones de TREVENQUE

TREVENQUE efectúa las siguientes alegaciones:



- a) La exigencia de acreditar las 105 funcionalidades mínimas mediante fichas individualizadas y evidencias gráficas supera el juicio de proporcionalidad en la medida que (i) es idónea, porque permite verificar de forma objetiva y homogénea la efectiva disponibilidad de cada funcionalidad exigida; (ii) es necesaria, porque mecanismos menos intensos, como declaraciones responsables, matrices de cumplimiento, demostraciones globales o muestras representativas, no garantizan el mismo nivel de comprobación; y (iii) es proporcionada en sentido estricto, porque únicamente exige acreditar funcionalidades que ya deben hallarse incorporadas a una solución SAAS madura, sin imponer desarrollos adicionales a los licitadores.
- b) La obligación de presentar 105 fichas funcionales no resulta arbitraria o excesiva, dado que el número de fichas se corresponde con el número de funcionalidades mínimas definidas en el pliego y responde a la necesidad de garantizar la trazabilidad entre cada requisito técnico y la evidencia aportada. Añade que las capturas de pantalla constituyen un mecanismo de acreditación sencillo y poco gravoso que facilita una evaluación técnica verificable.
- c) La exigencia cuestionada constituye una condición objetiva, general y uniforme aplicable a todos los operadores económicos por igual y directamente vinculada con el objeto del contrato. El recurso no acredita cómo dicho requisito impediría la concurrencia de operadores capacitados ni qué discriminación efectiva produciría, limitándose a denunciar una supuesta carga documental excesiva.
- d) La propuesta que realiza la recurrente de sustituir la acreditación íntegra por una muestra representativa de funcionalidades es incompatible con la naturaleza de las prescripciones mínimas del pliego porque se trata de requisitos mínimos exigibles, por lo que no resulta admisible una comprobación parcial de su cumplimiento ni el diferimiento de su verificación a la fase de ejecución contractual, pues ello incrementaría el riesgo de adjudicar el contrato a una



solución que no satisficiera plenamente las necesidades definidas por la Administración.

e) La obligación de presentar la documentación en castellano y euskera, sostiene que responde a una finalidad funcional vinculada al objeto del contrato, concretamente a la implantación y utilización de la aplicación en una administración sometida al régimen de cooficialidad lingüística.

f) El recurso no pone de manifiesto una vulneración de la normativa contractual, sino una mera discrepancia con el nivel de exigencia técnica establecido en los pliegos.

NOVENO: Alegaciones del poder adjudicador

El poder adjudicador interesa la desestimación del recurso sobre la base de los siguientes argumentos:

a) La obligación de presentar determinada documentación en las dos lenguas oficiales encuentra fundamento en el régimen jurídico de cooficialidad lingüística vigente en Euskadi y en la consideración del euskera y el castellano como lenguas de trabajo de las administraciones públicas vascas. A este respecto, invoca la doctrina previa del OARC/KEAO, en particular las Resoluciones 93/2016, 179/2018 y 131/2023, de las que deduce que las cláusulas lingüísticas pueden incorporarse a la contratación pública cuando responden a objetivos legítimos de normalización lingüística y respetan los principios de proporcionalidad y no discriminación.

b) Niega que la exigencia lingüística constituya una barrera injustificada de acceso al contrato. Se trata de una obligación aplicable por igual a todos los operadores económicos, con independencia de su origen o lugar de establecimiento, y vinculada directamente a las necesidades funcionales del contrato y al cumplimiento de la normativa lingüística aplicable. La jurisprudencia constitucional admite la imposición a las empresas de determinadas obligaciones lingüísticas cuando persiguen fines legítimos de normalización lingüística y no



introducen cargas diferenciadas para operadores locales y foráneos. En consecuencia, entiende que la exigencia de presentar la documentación en ambas lenguas oficiales no vulnera el principio de libre concurrencia proclamado en el artículo 1 de la LCSP.

c) La obligación impugnada no ha sido configurada como condición especial de ejecución ni como criterio de adjudicación, sino como una prescripción técnica del contrato vinculada a las características funcionales del software objeto de suministro. Esta configuración resulta conforme con los criterios interpretativos de la Junta Asesora de Contratación Pública de Euskadi, que admiten la incorporación de exigencias lingüísticas en las prescripciones técnicas cuando derivan de la normativa aplicable y de las necesidades de la prestación.

DÉCIMO: Apreciaciones del OARC / KEAO

En síntesis, el recurso sostiene que los pliegos contienen requisitos documentales y lingüísticos desproporcionados que restringen indebidamente la competencia, por lo que solicita su eliminación o flexibilización.

EN EL ARCHIVO ELECTRÓNICO N.º 3
En la fase de presentación de ofertas:
Los licitadores, junto con la oferta del Anexo VIII, acreditarán que dispone de todas las 105 funcionalidades mínimas enumeradas en el Anexo I del Pliego técnico mediante la elaboración y presentación de una ficha descriptiva por cada una de ellas (en euskera y castellano).
El objetivo es comprobar que las ofertas presentadas por los licitadores han incorporado correctamente todas las funcionalidades especificadas en el Anexo I del Pliego técnico. En consecuencia, si la oferta presentada no cumple el mínimo exigido, el licitador podrá ser excluido del proceso de licitación.
En concreto, tal y como se especifica en el apartado 5.3 de los Pliegos técnicos, se añadirán al menos dos pantallazos y se deberá presentar una ficha por cada funcionalidad con una breve descripción del contenido de dichos pantallazos. En concreto, el formato a presentar por cada funcionalidad se unificará para todos de la siguiente manera:
- Foto 1
- Foto 2



- Descripción detallada.

Las capturas de pantalla deberán tener la calidad suficiente para poder visualizar su contenido. Si las pantallas fotográficas son ilegibles o su contenido no se corresponde con la funcionalidad indicada en el apartado, dicha ficha quedará excluida de la presentación, considerándose como funcionalidad no presentada.

A la vista de lo anterior, de las alegaciones de las partes y del resto de la documentación que consta en el expediente, este OARC / KEAO considera que el recurso debe ser desestimado por las siguientes razones:

- 1) La recurrente no niega que las funcionalidades discutidas guarden relación con el objeto del contrato ni cuestiona que el sistema a suministrar deba operar en las dos lenguas oficiales; su discrepancia se centra, esencialmente, en la intensidad de la acreditación exigida en la fase de presentación de las ofertas.
- 2) En pronunciamientos precedentes este OARC / KEAO ha señalado (ver, en este sentido, las Resoluciones 76/2016, 186/2018 y 94, 138 y 139/2019) que el órgano de contratación dispone de una amplia discrecionalidad para configurar el objeto del contrato y definir las prescripciones técnicas, sin que los operadores económicos u otros interesados puedan exigir un diseño que les sea favorable. Resultan aplicables, por lo tanto, los límites que tradicionalmente afectan a las potestades discrecionales, especialmente el respeto al fondo reglado y a los principios generales del artículo 1.1 de la LCSP, así como el interés público, el ordenamiento jurídico y los principios de la buena administración a los que se refiere el artículo 34.1 de la LCSP.
- 3) El análisis de la exigencia de aportar 105 fichas individualizadas de las funcionalidades mínimas del sistema a suministrar, acompañadas de evidencias gráficas, debe partir de su ajuste a los clásicos requisitos que debe cumplir cualquier medida que pueda impedir o hacer menos atractiva



la presentación de una oferta en el procedimiento de adjudicación (sobre esta cuestión, ver la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), de 27 de octubre de 2005, asunto C-234/03, ECLI:EU:C:2005:589, apartado 25) que, a juicio de este OARC / KEAO se cumplen por las siguientes razones:

- i. Se aplica de manera no discriminatoria, esto es, de forma igual para todos los licitadores y sin diferenciar en razón de sus circunstancias personales (domicilio social, nacionalidad, etc.) o del origen o procedencia geográfica de los bienes.
- ii. Se observa que la medida persigue una finalidad de interés general, consistente en garantizar la correcta gestión de un servicio público municipal obligatorio, conforme al artículo 26.1.c) de la Ley de Bases del Régimen Local, vinculado a la seguridad de las personas y de los bienes mediante la prevención y respuesta eficaz ante incendios, accidentes, catástrofes y demás situaciones de emergencia.
- iii. Es idónea, esto es, adecuada para garantizar la realización del objetivo que persigue, porque permite comprobar de forma objetiva, homogénea y trazable que cada una de las prestaciones mínimas exigidas por el PPT se encuentra efectivamente incorporada a la solución ofertada. Asimismo, es necesaria, porque las alternativas propuestas por la recurrente (muestras representativas, declaraciones genéricas o acreditaciones parciales) no ofrecen el mismo nivel de verificación ni permiten descartar que la oferta incumpla alguna funcionalidad mínima.
- iv. Es proporcionada en sentido estricto, porque la carga documental se proyecta sobre prestaciones que el licitador afirma tener disponibles en una solución SAAS ya desarrollada y cuya comprobación resulta especialmente relevante en un sistema destinado a la gestión de un servicio público de emergencias.



- 4) No cabe apreciar, además, que la carga derivada de la elaboración de las fichas sea, por sí sola, restrictiva de la competencia. La recurrente no aporta datos que permitan concluir que la exigencia haya impedido o dificultado de manera real la participación en el procedimiento de adjudicación de operadores económicos capacitados (ver, en este sentido la Resolución 197/2021 de este OARC / KEAO). A juicio de este Órgano, la cláusula se formula en términos generales, objetivos y uniformes para todos los licitadores, se vincula directamente con las prescripciones técnicas mínimas del contrato y responde a la necesidad de evitar que la comprobación del cumplimiento técnico se difiera indebidamente a la fase de ejecución, momento en el que la Administración ya habría seleccionado al adjudicatario y asumido el riesgo de que la solución no satisfaga íntegramente sus necesidades. En este sentido, el hecho de que se hayan personado en el procedimiento de recurso especial dos empresas interesadas en concurrir a la licitación, oponiéndose al recurso y a la solicitud de suspensión del procedimiento de adjudicación, constituye un indicio relevante de que la exigencia impugnada no impide necesariamente la participación de operadores económicos.
- 5) El examen de la impugnación relativa a la exigencia de presentar las fichas de forma bilingüe debe partir, al igual que el relativo al número de fichas a presentar, de los requisitos exigidos para apreciar el cumplimiento del principio de proporcionalidad.
- i. La obligación se configura en términos objetivos, generales y uniformes, pues se exige por igual a todos los licitadores, cualquiera que sea su domicilio social, nacionalidad o grado de implantación territorial. No establece, por tanto, una ventaja de arraigo territorial, sino una misma carga de acreditación para quienes pretendan suministrar una aplicación que debe ser utilizable en las dos lenguas oficiales.
 - ii. La medida responde a una finalidad legítima de interés general como es garantizar que la aplicación sea operativa en ambas



lenguas oficiales y que los trabajadores pueda utilizarla en cualquiera de ellas (artículo 6.1 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales). La exigencia se vincula, por ello, con la cooficialidad lingüística (artículo 6 del Estatuto de Autonomía), con la normalización del uso del euskera en la actuación administrativa (Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del Euskera) y con la garantía de que la prestación contractual pueda desplegarse desde el inicio en condiciones compatibles con dicho marco normativo.

- iii. La exigencia es idónea para alcanzar esa finalidad. Dado que el contrato tiene por objeto el suministro de una aplicación informática destinada a la gestión del parque de bomberos, la disponibilidad efectiva de las funcionalidades en euskera y castellano no constituye una mera formalidad documental ni una traducción accesoria de la oferta, sino una característica funcional de la solución. Las fichas y capturas en ambas lenguas permiten verificar que la prestación ofertada incorpora, en cada una de sus funcionalidades, la operatividad bilingüe que integra el propio objeto contractual. Por ello, la exigencia no es autónoma ni ajena al contrato, sino necesaria para constatar el cumplimiento de la prescripción técnica. Además, la medida es necesaria, pues los medios alternativos propuestos por la recurrente no garantizan con igual eficacia la comprobación del requisito. La presentación en un único idioma permitiría conocer el contenido técnico de la oferta, pero no acreditaría que la aplicación ofertada resulte efectivamente operativa en euskera. Del mismo modo, una muestra representativa solo permitiría comprobar algunas pantallas o funcionalidades, dejando sin verificar el cumplimiento de requisitos mínimos en el resto del sistema. En consecuencia, tales alternativas reducirían sustancialmente el nivel de certeza que legítimamente persigue el órgano de contratación antes de adjudicar el contrato.



- iv. Finalmente, la medida es proporcionada en sentido estricto. La exigencia consiste en documentar en euskera unas funcionalidades que, conforme al propio objeto contractual, deben estar disponibles en castellano y en euskera en la solución ofertada. No se impone como requisito autónomo de participación ni como obligación genérica de traducción de la oferta, sino como acreditación de una funcionalidad mínima del software directamente vinculada al objeto del contrato, lo que permite seleccionar una solución realmente apta para su uso en las dos lenguas oficiales, evita riesgos de incumplimiento una vez adjudicado el contrato y preserva la igualdad entre licitadores al someter a todos ellos a los mismos requisitos de acreditación.
- 6) Tampoco puede acogerse la propuesta subsidiaria de permitir la presentación en un único idioma o limitar la acreditación a una muestra representativa. La primera alternativa privaría al órgano de contratación de la posibilidad de comprobar en fase de licitación una prescripción que integra el contenido funcional del software; la segunda solo permitiría comprobar parcialmente el cumplimiento de las funcionalidades exigidas. Ambas soluciones desplazarían a la fase de ejecución una comprobación que el órgano de contratación ha situado en este caso de forma legítima en la fase de selección de la oferta.

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:

III.- RESUELVE



PRIMERO: Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa EUROCOP SECURITY SYSTEMS, S.L. contra los pliegos que han de regir el contrato “Suministro de una licencia de uso de software en modalidad SAAS para la gestión del parque de bomberos perteneciente a la Dirección de prevención, Extinción de Incendios y Salvamentos de Donostia-San Sebastián”, tramitado por el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián.

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

TERCERO: Levantar la suspensión acordada por la Resolución B-BN 021/2026, de 6 de mayo, de este Órgano.

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, 2026ko abuztuaren 14a

Vitoria-Gasteiz, 14 de agosto de 2026