



EB 2020/058

Resolución 082/2020, de 26 de junio, 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 EUROCOP SECURITY SYSTEMS, S.L. contra la adjudicación del contrato “Servicios de mantenimiento correctivo, evolutivo y adaptativo del Sistema de Información Policial de la Policía Municipal de Bilbao - BILBOPOL BERRIA”, tramitado por el Ayuntamiento de Bilbao.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 25 de mayo de 2020 la empresa EUROCOP SECURITY SYSTEMS, S.L. (en adelante, EUROCOP) interpuso, 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), un recurso especial en materia de contratación pública contra la adjudicación del contrato “Servicios de mantenimiento correctivo, evolutivo y adaptativo del Sistema de Información Policial de la Policía Municipal de Bilbao - BILBOPOL BERRIA”, tramitado por el Ayuntamiento de Bilbao.

SEGUNDO: El día 26 de mayo se solicitaron al poder adjudicador el expediente y el informe a los que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, 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). Dicha documentación se recibió en este Órgano los días 2 y 4 de junio.





TERCERO: Trasladado el recurso a los interesados con fecha 2 de junio, se han recibido el 10 de junio las alegaciones de IBERMATICA, S.A. (en adelante, IBERMATICA), adjudicataria impugnada.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Legitimación y representación

Constan en el expediente la legitimación del recurrente y la representación de D. R.G.E., que actúa en su nombre.

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

Según el artículo 44.1 a) de la LCSP son susceptibles de recurso especial, entre otros, los contratos de servicios de valor estimado superior a los 100.000 euros.

TERCERO: Impugnabilidad del acto

El acto recurrido es la adjudicación del contrato (artículo 44.2 c) de la LCSP).

CUARTO: Interposición del recurso en tiempo y forma

El recurso ha sido interpuesto en tiempo y forma.

QUINTO: Régimen jurídico del poder adjudicador

En cuanto al régimen jurídico aplicable, el Ayuntamiento de Bilbao tiene la condición de poder adjudicador y, en concreto, de Administración Pública, según el artículo 3 de la LCSP.



SEXTO: Alegaciones del recurso

Los argumentos del recurso son, en síntesis, los siguientes:

- a) Se alega falta de motivación en la aplicación de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor, especialmente en lo referido a las condiciones o servicios observados en la propuesta presentada por IBERMATICA para el otorgamiento de mayor puntuación en determinados aspectos, en algunos casos con valoraciones desproporcionadas, si las ponemos en relación con propuestas similares presentadas por la recurrente. EUROCCOP considera que su proyecto es completo, exhaustivo y totalmente adecuado para el buen fin del contrato, correspondiéndole una mayor valoración de la que se le otorga en el informe técnico, que se estima injusto y arbitrario; el recurrente afirma que hasta 2017 ostenta y sigue ostentando la propiedad industrial e intelectual del sistema del que devienen los servicios licitados y que los técnicos adscritos a su oferta son los mismos que en su día lo desarrollaron, por lo que el conocimiento del mismo puede ofrecer pocas o ninguna duda, contrariamente a lo que se viene a manifestar en el informe técnico.
- b) Las valoraciones del informe técnico exceden la discrecionalidad técnica y la puntuación de IBERMATICA se basa en referencias genéricas; se alega que las conclusiones del informe son partidistas y arbitrarias porque el informe técnico no ha valorado con igualdad las propuestas presentadas por IBERMATICA y EUROCCOP.
- c) La recurrente alega infracción de los principios de transparencia e igualdad de trato que han provocado una minusvaloración de la puntuación correspondiente a la propuesta presentada por la recurrente en los criterios sujetos a juicio de valor. La oferta presentada por EUROCCOP es completa, exhaustiva y se ajusta totalmente al objeto del contrato, hecho este que no ocurre con la oferta presentada por IBERMATICA que no se ajusta a los requisitos exigidos en el PPT, y que entendemos debería haber dado lugar a la exclusión



o minusvaloración de la puntuación que se le ha realizado, así pues, faltando una motivación adicional que justifique la asignación de mayor puntuación de la oferta presentada por IBERMATICA, procede asignar en este apartado a EUROCOP, una mayor puntuación a la asignada.

d) En cuanto al segundo criterio de valoración relativo a la “Calidad profesional del Equipo de trabajo”, la motivación utilizada para otorgar una mayor puntuación a IBERMATICA de casi el doble, no es más que la descripción de lo ofertado por ambos licitadores, o mejor dicho, un simple y escueto resumen, sin que se exponga criterio o consideración técnica alguna que venga a definir el posicionamiento, análisis o juicio valorativo llevado a cabo para otorgar la puntuación; se alega que la oferta presentada por EUROCOP debería haber obtenido, al menos, la misma puntuación que la de IBERMATICA, es decir, el 80% de los puntos.

e) Finalmente, se solicita la anulación del acto impugnado y que se retrotraigan las actuaciones al momento procedimental oportuno a fin de que se lleve a cabo el procedimiento de licitación en los términos fijados en los pliegos y en la legislación aplicable o, subsidiariamente, la reasignación de la puntuación, dirigida a obtener, al menos, la misma puntuación que IBERMATICA. Además, se solicita:

- el acceso al expediente de contratación, con carácter previo al trámite de alegaciones para proceder a completar el recurso.
- el recibimiento del recurso a prueba, consistente en la emisión de un nuevo informe técnico sobre cumplimiento de las exigencias del clausulado por parte del perito en la materia a designar una vez se haya tenido vista del expediente en los términos establecidos en el artículo precitado.



SÉPTIMO: Alegaciones de IBERMATICA

La adjudicataria impugnada se opone a la estimación del recurso alegando, en síntesis, lo siguiente:

- a) En la evaluación de los criterios cuantificables mediante un juicio de valor, el poder adjudicador ha realizado una correcta descripción de los aspectos de las ofertas sobre los que se emite la valoración, el juicio valorativo que éstos merecen ha sido suficientemente detallado y se les ha dado en consecuencia la puntuación que se ha considerado oportuna, sin que se haya acreditado que se haya actuado en contra de los principios generales de la contratación pública, por lo que debe desestimarse este motivo impugnatorio.

- b) El recurso cuestiona la valoración realizada y la elevada puntuación recibida en los criterios sujetos a juicio de valor por la propuesta de IBERMÁTICA, así como la baja puntuación recibida por la recurrente. El alegante entiende que la valoración se ajusta a los pliegos, sin que se aprecie ningún error material ni ninguna situación acreditada en la que se incurra en arbitrariedad, por lo que esta parte no puede sino concluir que la valoración técnica de los criterios sujetos a juicios de valor y los resultados asociados a la misma se ajustan al principio de discrecionalidad técnica de las valoraciones sujetas a juicios de valor del que disfruta la Administración a la hora de realizar dichos juicios. La recurrente pretende, en realidad, una nueva valoración de su propuesta y provoca que se prolongue indebidamente el procedimiento de licitación, con perjuicio para la Administración y para IBERMÁTICA.

- c) El uso por IBERMATICA de la aplicación de la recurrente solo tiene la finalidad de ejecutar la prestación contractual tal y como exigen los pliegos.

OCTAVO: Alegaciones del poder adjudicador

El poder adjudicador se opone al recurso con los siguientes argumentos:



- a) El licitador ha podido deducir las características y ventajas de la oferta seleccionada y las razones de la valoración de su oferta en comparación con la oferta seleccionada; la motivación es suficiente porque permite conocer los motivos de la valoración y puntuación y le permite fundar un recurso en defensa de sus intereses; el recurrente pretende sustituir el juicio del evaluador por el suyo propio alegando arbitrariedad en su contra y vulneración de los principios de la LCSP, especialmente el de igualdad de trato, pero sin aportar prueba o argumento claro alguno de ello.
- b) De la oferta de EUROCOP se deduce que el plan de proyecto está orientado principalmente al suministro, instalación y puesta en marcha de un sistema de información policial nuevo, que no es lo requerido en el pliego de prescripciones técnicas.
- c) EUROCOP habla de un equipo mínimo de perfiles técnicos, pero no especifica el número de personas asignadas a cada uno de los perfiles que la empresa pone a disposición del contrato.
- d) Se aportan sentencias que desestiman las pretensiones de exclusividad de EUROCOP sobre el sistema informático con base en derechos de propiedad intelectual e industrial.

NOVENO: Apreciaciones del OARC / KEAO

En resumen, el recurso plantea una incorrecta aplicación de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor, además de solicitar el acceso al expediente para completar el recurso y el recibimiento del procedimiento a prueba.

El contenido de los pliegos relevante para el objeto de la impugnación, que rigen el procedimiento de adjudicación vinculando al poder adjudicador y a los licitadores al no haber sido recurridos en tiempo y forma, es el siguiente:



CARÁTULA DEL PLIEGO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES PARA
CONTRATOS DE SERVICIOS

PROCEDIMIENTO ABIERTO ORDINARIO

27. CRITERIOS NO CUANTIFICABLES POR FÓRMULAS. 45% (45 puntos).

A) METODOLOGÍA DE BAREMACIÓN:

La puntuación en cada criterio se asignará según el siguiente baremo:

- Oferta Insuficiente: se considerará así cuando el desarrollo y alcance de la propuesta sea insuficiente o incoherente. Hasta 40% de la puntuación máxima del criterio.
- Oferta Suficiente: se considerará así cuando el desarrollo y alcance de la propuesta sea pobre o inexistente en alguna de los aspectos Hasta 50% de la puntuación máxima del criterio.
- Oferta Buena: se considerará así cuando el desarrollo y alcance de la propuesta sea adecuado y siempre que los aspectos no desarrollados o poco desarrollados no tengan consideración de esenciales, y no pongan en riesgo llevar a buen fin del contrato Hasta 75% de la puntuación máxima del criterio.
- Oferta Destacable: se considerará así cuando el desarrollo y alcance de la propuesta sea completa y exhaustiva siendo la propuesta totalmente adecuada y la mejor para los fines del contrato Hasta 100% de la puntuación máxima del criterio

B) CRITERIOS DE VALORACION:

CRITERIOS DE VALORACIÓN	PUNTOS MAXIMOS	DOCUMENTACION A PRESENTAR EN SOBRE B CRITERIOS NO CUANTIACABLES POR FORMULA
A.1. Idoneidad de la solución propuesta de cara a las necesidades municipales: Se valorará la metodología propuesta y adecuación de la misma al objeto del contrato, atendiendo al cronograma propuesto y a la adscripción de medios materiales y personales.	30	B.1 Plan de ejecución del proyecto, en el que se describa: - Metodología a seguir, fases y secuencia de actividades a desarrollar así como la adscripción concreta de personal y herramientas tecnológicas en cada una de ellas.
A.2. Calidad profesional del Equipo de trabajo: Se valora la calidad profesional del equipo. de trabajo atendiendo a la mayor experiencia en soporte de sistemas de información específicos para entornos de Policía Municipal.	15	B.2 Memoria del equipo de trabajo que contenga currículum del equipo de trabajo con indicación específica de la experiencia objeto de valoración.

A continuación, se exponen las apreciaciones de este Órgano sobre todo ello; dado que EUROPOP solicita el acceso al expediente, y que la estimación de la



petición supondría la concesión de un plazo adicional para completar su recurso, esta cuestión debe tratarse en primer lugar.

a) Sobre la solicitud de acceso al expediente

EUROCOP solicita el acceso al expediente previsto en el artículo 52.3 de la LCSP. Del citado precepto se deduce que la concesión del acceso al expediente por el OARC / KEAO precisa, entre otros requisitos, de que previamente el poder adjudicador haya incumplido su obligación de facilitar al interesado que se lo requiera el examen del expediente de contratación de forma previa a la interposición del recurso especial (artículo 53.1 de la LCSP; ver también la Resolución 105/2018 del OARC / KEAO). A pesar de que el recurrente alega que el Ayuntamiento ha incumplido esta obligación, en el expediente no consta ningún requerimiento de acceso ni su denegación, y tampoco EUROCOP acredita su existencia. Por otro lado, la petición no especifica cuál es el concreto perjuicio para la correcta elaboración del recurso que se pretende remediar mediante el acceso, finalidad del trámite previsto en el artículo 52.3 de la LCSP; por el contrario, es claro que el recurso está ampliamente fundado, lo que denota que la recurrente ha obtenido información suficiente de la propia motivación del acto impugnado para plantear el debate sobre la legalidad de la adjudicación, como se podrá deducir también del contenido de los siguientes apartados de la presente Resolución (ver la Resolución 174/2019 del OARC / KEAO). Por todo ello, la solicitud de acceso debe rechazarse.

b) Sobre la aplicación de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor

Sobre la discrecionalidad que asiste al órgano de contratación para la aplicación de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor, una consolidada doctrina de este Órgano (ver, por todas, su Resolución 58/2020) señala que el poder adjudicador goza de un cierto margen en la aplicación de los criterios de adjudicación de apreciación subjetiva, de manera que no es revisable por el OARC / KEAO todo lo referido a los juicios técnicos emitidos al respecto. En



cambio, sí debe verificarse el respeto a los límites generales jurídicamente impuestos a la actividad discrecional no técnica de la Administración, que se refieren a la competencia del órgano, procedimiento, hechos determinantes y adecuación al fin perseguido y a los principios generales del derecho. Los citados límites impiden la fiscalización del llamado “núcleo material de la decisión” (el estricto juicio o dictamen técnico), pero no el de sus “aledaños”, que comprenden, de un lado, las actividades preparatorias o instrumentales que rodean a ese estricto juicio técnico para hacerlo posible y, de otro, las pautas jurídicas que también son exigibles a dichas actividades, como el respeto al principio de igualdad de trato y la interdicción de la arbitrariedad (ver, por ejemplo, la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de julio de 2010, recurso 950/2008, ECLI:ES:TS:2010:4043 y la Resolución 209/2019 del OARC / KEAO). Por otro lado, sobre el contenido mínimo que debe satisfacer la motivación de la adjudicación para cumplir las funciones que la LCSP le encomienda, como posibilitar a los interesados la interposición de un recurso debidamente fundado (artículo 151.2 de la LCSP) y facilitar a este Órgano el control del ejercicio de la discrecionalidad técnica que ampara al poder adjudicador, se ha pronunciado el OARC / KEAO en reiteradas ocasiones (ver, por ejemplo, su Resolución 209/2019). En síntesis, la motivación debe expresar el material o las fuentes de información sobre las que va a operar el juicio técnico, consignar los criterios de valoración que se utilizarán para emitir dicho juicio técnico y expresar por qué la aplicación de esos criterios conduce al resultado individualizado que otorga la preferencia a un licitador frente a los demás; una vez satisfechos estos requisitos, no hay obligación de que la motivación se ajuste a un esquema formal concreto.

Una vez delimitado así el alcance del control que este Órgano puede ejercer, y contrastados los citados principios con el caso analizado, se considera que, en términos globales, el poder adjudicador ha hecho un uso correcto de la discrecionalidad técnica, con un informe técnico conocido por el recurrente que sustenta adecuadamente la motivación del acto impugnado que incluye, tras la evaluación conforme a cada uno de los criterios de adjudicación de las dos



ofertas presentadas, un apartado de “Conclusiones” en el que se resumen las características de ambas ofertas que las hacen merecedoras de la puntuación asignada. Frente a ello, no se ha acreditado que se haya incurrido en infracción de ningún principio básico de la LCSP; en especial, no se ha probado que la valoración se haya producido en perjuicio de la igualdad de trato ni que la evaluación no haya respetado el contenido de los criterios de adjudicación previamente fijados; todo ello conduce a la desestimación de este motivo impugnatorio. En particular, se observa lo siguiente:

- 1) Las diferencias de puntuación entre los dos licitadores se justifican con la mención en el informe técnico de apreciaciones relevantes que se refieren especialmente a aspectos negativos de la proposición de EUROCOP (enfoque erróneo del proyecto como desarrollo e implantación de un nuevo sistema en lugar del servicio de mantenimiento de un sistema ya existente, no recoger la fase de transición, no concretar la adscripción del personal a cada una de las fases del proyecto ni aclarar el número de personas adscritas al contrato, no presentar los CV de cada uno de los perfiles a valorar, o los proyectos para valorar la experiencia del personal...) y a contenidos positivos de la oferta de IBERMATICA (perfecta definición de las funciones del personal adscrito en cada fase del proyecto, experiencia de los trabajadores acreditada...).
- 2) Las tareas de diseño, desarrollo e implantación de aplicaciones independientes únicamente están previstas para los trabajos de mantenimiento evolutivo/adaptativo que comprenden la introducción de ampliaciones o modificaciones funcionales o técnicas en el sistema policial (cláusula 2.3.1 del PCAP) y la realización de las modificaciones necesarias por los cambios de los entornos tecnológicos sobre los que funciona BILBOPOL (cláusula 2.3.2 del PPT), esto es, sobre aplicaciones ya existentes, pero en ningún caso la prestación principal consiste en el desarrollo de un sistema de información nuevo. La conclusión que figura en el informe de valoración de que la oferta de la recurrente contiene un



enfoque del proyecto centrado en el desarrollo de un sistema nuevo es compartida por este OARC / KEAO a la vista de la memoria técnica presentada por la recurrente en su oferta, que contiene una planificación de los trabajos en seis fases que comprenden la elaboración de la especificación de los requisitos del sistema y su análisis, diseño y construcción, mientras que el mantenimiento, prestación principal demandada en el PPT, se planifica como la fase final de todo el trabajo (en el apartado 4 de la Memoria técnica, imagen de la página 8, cuadro de hitos de la página 19 y descripción del mantenimiento efectuada en la página 30). A este respecto, se ha de tener en cuenta que el fondo parcialmente reglado del criterio de adjudicación especifica que “Se valorará la metodología propuesta y adecuación de la misma al objeto del contrato, ...”

- 3) En lo que respecta a la adscripción del personal, se ha de tener en cuenta que el punto 27 de la carátula del PCAP exige para evaluar el criterio de adjudicación “Idoneidad de la solución propuesta de cara a las necesidades municipales” que el licitador aporte en su oferta un “Plan de ejecución del proyecto, en el que se describa (...) la adscripción concreta de personal”. Consecuentemente, la falta de concreción en lo referente al número de componentes de cada uno de los perfiles técnicos ofertados es un aspecto de la propuesta contractual valorable conforme a dicho criterio de adjudicación con independencia de que el PPT no especifique un número mínimo.
- 4) El criterio de adjudicación “Calidad profesional del Equipo de trabajo” exige que se presente para su valoración la “Memoria del equipo de trabajo que contenga curriculum del equipo de trabajo con indicación específica de la experiencia objeto de valoración”, por lo que, con independencia de que el PPT señale como momento para aportar la relación nominal y CV el acta de inicio del contrato, la no presentación de dicha documentación únicamente puede significar que el evaluador no pueda ponderar esta característica de la oferta, lo que forzosamente ha de repercutir en la valoración.



- 5) A los efectos de la valoración de las ofertas y del análisis del recurso analizado, se considera irrelevante, por no afectar a los criterios de adjudicación previstos y a su aplicación, que la recurrente sea o no titular de derechos de propiedad intelectual sobre el sistema al que se refiere el objeto del contrato.

c) Conclusión

A la vista de todo lo anterior, procede la íntegra desestimación del recurso. Por otro lado, no procede la práctica del informe pericial solicitado, habida cuenta de que el poder adjudicador ha ejercido la discrecionalidad que le ampara para evaluar los criterios de adjudicación dentro de los límites legales y de que no se observa ninguna cuestión que precise para su apreciación de un juicio especializado.

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 interpuesto por la empresa EUROCOP SECURITY SYSTEMS, S.L. contra la adjudicación del contrato “Servicios de mantenimiento correctivo, evolutivo y adaptativo del Sistema de Información Policial de la Policía Municipal de Bilbao - BILBOPOL BERRIA”, tramitado por el Ayuntamiento de Bilbao.



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 k) LJ), de conformidad con el artículo 49 del TRLCSP.

Vitoria-Gasteiz, 2020ko ekainaren 26a

Vitoria-Gasteiz, 26 de junio de 2020