

## ACTA DE PROCEDIMIENTO ABIERTO

En Zaragoza siendo las 09:00 horas, del día 4 de marzo de dos mil quince, se reúnen en las oficinas de la sociedad Ecociudad Zaragoza, sitas en el pabellón este, planta primera del edificio Seminario (Vía Hispanidad 20), D. Carlos Pérez Anadón, como Presidente de la Mesa; y los vocales: D. Luis Jiménez Abad, Secretario del Consejo; D. Luis Zubero Imaz por delegación de D. Ignacio Notivoli Mur, Interventor General; D. Miguel Portero Urdaneta, Gerente de la sociedad. Excusa su asistencia: D. Raúl Ariza Barra, Consejero. D. Luis Vela, técnico jurídico de la sociedad, ejerce las funciones de Secretario de la Mesa. D. Jose Luis Pina, Responsable de informática fiscal del Ayuntamiento de Zaragoza y redactor del informe técnico de valoración de ofertas, asiste con voz y sin voto.

Las citadas personas se reúnen con objeto de constituir MESA DE CONTRATACIÓN para dar cuenta del escrito de alegaciones presentado por el licitador UTE CETECK TECNOLÓGICA-ECRAN COMUNICACIONES MULTIMEDIA SL para la justificación de la baja económica ofertada al contrato de servicios para la puesta y disposición de la aplicación informática de gestión de recibos de Ecociudad (GESRECO) a adjudicar por procedimiento abierto y cuya convocatoria fue realizada por anuncio enviado al DOUE y publicado en el perfil del contratante con fecha 16 de diciembre de 2014.

Se informa a la Mesa que, habiéndose advertido por ésta que la oferta del licitador UTE CETECK TECNOLÓGICA-ECRAN COMUNICACIONES MULTIMEDIA SL (en adelante UTE) incurría en baja desproporcionada, con fecha 24 de febrero, se le requirió mediante correo electrónico y fax para que justificase por escrito la valoración de su oferta y precisase las condiciones de la misma en los términos del artículo 152.3 del TRLCSP, entre otros en lo que se refiere a: "Justificación económica del respeto de las disposiciones relativas a la protección del empleo y las condiciones de trabajo vigentes en el lugar en que se vaya a realizar la prestación" "Ahorros que permitan el procedimiento de ejecución del contrato" "Soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para ejecutar la prestación" y "Posible obtención de una ayuda de Estado".

La Mesa procede a continuación a examinar el escrito de aclaraciones presentado en tiempo y forma por la UTE y los informes técnico y jurídico elaborados en contestación a las diferentes alegaciones planteadas por el licitador.

**1.- Justificación económica del respeto de las disposiciones relativas a la protección del empleo y las condiciones de trabajo vigentes en el lugar en que se vaya a realizar la prestación.**

La UTE declara:

*“Anexamos los justificantes de estar al corriente de la SS, así como la justificación y certificación de que los salarios están debidamente abonados y acordes con la normativa vigente en la Comunidad Valenciana.*

*Añadimos una estimación de costes empresariales basados en la estimación de carga del equipo propuesto:*

ERNESTO BEDRINA	CETECK	€7,654.78	5% 12 MESES DE DESARROLLO Y LOS 20 MESES DE SOPORTE
MIQUEL BLANES	ECRAN	€10,454.22	50% LOS DOS PRIMEROS MESES Y 20% LOS 10 MESES SIGUIENTES.
DIEGO FALAGIAN	CETECK AUTONOMO DEPENDIENTE	€12,208.00	50% LOS DOS PRIMEROS MESES Y 20% LOS 10 MESES SIGUIENTES. 20% LOS 20 MESES DE SOPORTE.
SERGIO FERRER	CETECK	€35,069.00	70% LOS 12 MESES DE DESARROLLO. 50% LOS 20 MESES DE SOPORTE
JESUS LÁFUENTE	CETECK AUTONOMO DEPENDIENTE	€4,146.00	20% 10 MESES DE DESARROLLO.
DARIO MENENDEZ	CETECK AUTONOMO DEPENDIENTE	€9,470.00	50% 10 MESES DE DESARROLLO.
IRENE ESTEVE	ECRAN	€1,695.14	1 MES AL 70%.
FRANCISCO GINER	ECRAN	€1,550.09	1 MES AL 70%.
JUAN ANTONIO CHOVA	ECRAN	€6,510.99	5 MESES AL 60%.
ESTHER GIMENO	ECRAN	€4,263.84	15% 10 MESES.

En relación con esta aclaración hay que señalar que el artículo 5 del Pliego de Prescripciones Técnicas describe los perfiles mínimos a cubrir por el equipo de trabajo y las responsabilidades de cada uno de los perfiles identificados, exigiendo los siguientes perfiles y grados de dedicación:

Perfil	Nº de perfiles	Grado de dedicación
Jefe de Proyecto	1	100%
Programador Senior	4	100%

Si se toma como referencia los porcentajes de dedicación recogidos en su escrito de justificación, se observa que no se cumple, ni aun de forma acumulativa, el requisito de dedicación íntegra del equipo de trabajo. En tal sentido, de conformidad con los PPT se exige, independientemente del cronograma propuesto por el licitador, cinco perfiles de dedicación íntegra –lo que supondría de forma agregada un 500%-. Con el equipo de trabajo propuesto por el licitador y aun admitiendo el plazo de ejecución de 10 meses, el grado de dedicación (279% de forma agregada) no cumple con la dedicación exclusiva preceptuada en los Pliegos.

MES	PORCENTAJE DEDICACION									
	BEDRINA	BLANES	FALAGIAN	FERRER	LAFUENTE	MENENDEZ	ESTEVE	GINER	CHOVA	GIMENO
1	5	50	50	70	20	50	70	70	60	15
2	5	50	50	70	20	50			60	15
3	5	20	20	70	20	50			60	15
4	5	20	20	70	20	50			60	15
5	5	20	20	70	20	50			60	15
6	5	20	20	70	20	50				15
7	5	20	20	70	20	50				15
8	5	20	20	70	20	50				15
9	5	20	20	70	20	50				15
10	5	20	20	70	20	50				15
11	5	20	20	70						
12	5	20	20	70						

Haciendo una comparativa entre la dedicación total del equipo de trabajo propuesto por el licitador durante los meses del proyecto y los requisitos del Pliego se obtiene la tabla:

MES	PROPUESTA UTE	PLIEGO
1	460%	500%

2	320%	500%
3	260%	500%
4	260%	500%
5	260%	500%
6	200%	500%
7	200%	500%
8	200%	500%
9	200%	500%
10	200%	500%
11	75%	500%
12	75%	500%

En la página 8 del escrito presentado por la UTE se declara que *“nos comprometemos a obtener ese resultado necesitando un número de horas de trabajo muy inferior al resto de ofertas, lo que debe tratarse como una ventaja competitiva, ya que nos permite mejorar el precio, redundando así en un beneficio del licitante (ecozaragoza) y en definitiva del interés público, sin que se produzca perjuicio alguno por el menor número de horas empleado. Tratándose de un contrato administrativo donde se demanda una aplicación llave en mano, **no parece conveniente que se requieran unas horas de trabajo presencial en las instalaciones del licitante**, ya que entendemos que el trabajo de debe ejecutar conservando cierta independencia organizativa por el adjudicatario sin perjuicio de la coordinación que sea necesaria entre las empresas. Poner personal del adjudicatario al servicio de ecozaragoza en sus instalaciones y sujeto a su horario sería tanto como una puesta a disposición de personal que podría ser reputada cesión de mano de obra y resultar problemática para licitante y licitador”*.

Interesa la doctrina contenida en el Acuerdo 5/2013 del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, sobre cómo se debe realizar el procedimiento de verificación, que debe garantizar la idoneidad de la oferta para preservar el cumplimiento eficaz de la prestación:

*«Mediante el procedimiento de verificación contradictoria, se trata de comprobar, por el órgano de contratación, la viabilidad y acierto de la proposición en los términos en que fue presentada al procedimiento licitatorio. Consiste pues, en la aclaración de los elementos en que el licitador fundamentó su oferta y en la verificación de que, conforme a dicha aclaración, la misma es viable, **de forma que la ejecución de la prestación que***

**constituye el objeto del contrato queda garantizada, en el modo y manera establecidos en los pliegos de condiciones.**

Sin necesidad de entrar en una cuestión interpretativa a la hora de valorar si existe cesión de mano de obra a la hora de adscribir medios para ejecutar el contrato (*pues de conformidad con lo estipulado en la cláusula 28 PCAP establece que los trabajadores de la empresa adjudicataria no adquirirán vínculo laboral con EZ y ésta no asumirá responsabilidad alguna respecto de las obligaciones existentes entre el contratista y sus empleados*), resulta indubitado que los Pliegos de Condiciones exigen una dedicación exclusiva respecto del personal adscrito al contrato. La dedicación exclusiva se exige precisamente no tanto para asegurar el cumplimiento de los plazos como para asegurar el adecuado cumplimiento de la prestación, la entrega de la aplicación.

Cuando el licitador declara que **"no parece conveniente que se requieran unas horas de trabajo presencial"** lo que está realizando es una interpretación del Pliego, que claramente expone unos **"perfiles mínimos a cubrir, grado 100%"**. A tal efecto, resulta necesario traer a colación el acuerdo 24/2015 del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón cuando declara que *"Conforme al criterio gramatical, las normas se interpretan según el sentido propio de sus palabras. Es un criterio según el cual, el intérprete ha de atender al significado gramatical de las palabras que componen la norma. Lo que persigue este criterio, es que nunca se fuerce el tono literal de las normas con interpretaciones que excedan los límites de aquello que sea razonablemente comprensible. No parece, sin embargo, que pueda inducir a error la redacción literal, del PPT de la licitación, en los aspectos indicados, desde el análisis de la interpretación gramatical del texto del pliego de condiciones"*.

El desglose de costes salariales aportado por el licitador hace que, de exigirse el cumplimiento íntegro de la prestación (dedicación al 100% del equipo de trabajo) se producirían unos costes para la empresa superiores a la oferta presentada por la UTE. De este modo, el importe ofertado por la UTE (162.960,00 €) es insuficiente para afrontar los costes operativos del contrato, lo que convierte a la proposición en inviable al no garantizar el cumplimiento de las prestaciones derivadas del mismo.

A mayor abundamiento, el licitador declara *"entendemos que el trabajo de debe ejecutar conservando cierta independencia organizativa por el adjudicatario sin perjuicio de la coordinación que sea necesaria entre las empresas"*. Dicha afirmación contradice de forma palmaria la cláusula 16 del PCAP (*El contrato se ejecutará con sujeción a lo establecido en su clausulado y en los Pliegos, y de acuerdo con las instrucciones que para su interpretación diere al contratista EZ*).

La oferta de la UTE incumple de forma manifiesta, y sin necesidad de mayores precisiones, la adscripción de recursos humanos que, con carácter mínimo y obligatorio, requiere y exige el PPT, para la correcta prestación del servicio. Cualquier interpretación tendente a pretender que el equipo mínimo recogido en los Pliegos es orientativo y que su grado de dedicación puede ser establecido por los licitadores alteraría el principio de igualdad de trato y libre concurrencia, en

tanto que, tal y como recoge la cláusula 14 del Pliego de Cláusulas Administrativas Específicas, **no hay posibilidad de ofertar variantes.**

En su escrito de alegaciones el contratista declara *“Dejamos abierto y a estudio conjunto, no obstante, la posibilidad del desplazamiento continuo de parte del equipo de programadores necesario durante el desarrollo del núcleo, estimado en aproximadamente 3-4 meses”*. Como tiene sentado el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, (por todos, acuerdo 20/2012, de 14 de junio):

*“[...] la regulación de la aclaración de ofertas encuentra su fundamento en la doctrina contenida en la STJUE de 10 de diciembre de 2009, Antwerpse Bouwwerken NV, Asunto T-195/08. El límite de estas aclaraciones se encuentra en la posibilidad de que por esta vía se introduzcan modificaciones en las ofertas (es decir, no se puede cambiar la oferta ni «reofertar»).*

Esta limitación aparece recogida con claridad en el artículo 9 de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón, de cuyos términos se concluye que nunca es admisible que mediante la aclaración se produzca la corrección o mejora de los términos de la oferta, como en este caso pretende la UTE.

## **2.- Ahorros que permitan el procedimiento de ejecución del contrato.**

La UTE señala:

*Disponemos y utilizamos una importante ventaja técnica puntera a nivel mundial denominada GENEXUS que permite el desarrollo ultrarápido, mediante tecnología conceptual, de aplicaciones informáticas llave en mano, como la que se solicita en la presente licitación, entre dos y tres veces más rápido que la tecnología de desarrollo tradicional y los pilotos funcionales hasta 10 veces más rápido. En este aspecto la estimación temporal de desarrollo ha sido conservadora pudiendo ser incluso menor. Además, Genexus genera código fuente standard en la mayoría de las tecnologías presentes en el mercado tanto en base de datos como código, siendo totalmente compatible con las exigencias técnicas del proyecto. Además Genexus genera libre de errores informáticos con lo que acelera enormemente también las implantaciones. Así pues, fundamentalmente el AHORRO SE FUNDAMENTA EN LA MENOR CANTIDAD DE HORAS NECESARIAS gracias a la mencionada tecnología para llegar al objetivo de aplicación llave en mano propuesta en la licitación. Reduciendo enormemente las horas necesarias para su desarrollo respecto a las sugeridas en la licitación.*

[...]

*Otra ventaja competitiva y garantía de velocidad y desarrollo satisfactorio del proyecto es el alto conocimiento de las necesidades del proyecto por la realización de proyectos*

*muy similares “A destacar la similitud de proyecto del pliego con la Plataforma de Gestión de facturación, cobro y relación con el cliente de la operadora NETECK” [...]Esta plataforma emite anualmente más de 20.000 recibos de cequiaje y unas 8.000 facturas de riego por goteo, ya que la Acequia Real de Júcar es la comunidad de riego tradicional más grande de España, con más de 50.000 parcelas.*

El informe técnico realizado por el Responsable de Informática Fiscal del Ayuntamiento de Zaragoza **acredita el incumplimiento de algunos de los requisitos técnicos recogidos en la oferta del licitador.** El citado informe afirma, respecto a la justificación del licitador de ahorros gracias a “Genexus” que esta herramienta no cumple con varios de los requisitos establecidos en los Pliegos, a destacar:

- 1. Genexus presenta su propio componente de firma, y no el usado en el ayuntamiento en este momento, ASF, como indica en su página web: “Componente Firma Electrónica: El componente de firma electrónica desarrollado por GeneXus Consulting S.A.”*
- 2. Requisito recogido en el punto 7 del Anexo 1 de los PPT: Utilización de patrones de diseño Java incluyendo el ModeloVistaControlador” Genexus no lo cumple, como se puede comprobar en la documentación que se encuentra en la propia página web de Genexus: “En GeneXus, la Vista y el Controlador se confunden, ya que la VISTA (wkp y wbp) gestiona también los eventos de usuario (CONTROLADOR)”.*

Respecto a la segunda argumentación, y dejando a un lado que la aplicación de Gesreco deberá de gestionar más de 1.000.000 de recibos anuales, el licitador remite a una acreditación de la solvencia técnica que no se pone en duda pero que no es objeto ahora de valoración. Lo que se requiere no es la acreditación de otros trabajos realizados en el pasado sino la justificación de la valoración de la oferta y de las soluciones que permitan el ahorro evitando que luego en el desarrollo del contrato éste se vea afectado por una solución técnica particular que no se ajuste a los requisitos mínimos recogidos en los Pliegos. No es aplicable aquí el criterio de economías de escala en tanto que las singularidades de los recibos de cequiaje no son extrapolables de forma directa a los recibos que gestionará Gesreco.

### **3.- Soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para ejecutar la prestación.**

La UTE señala:

*Se dispone de condiciones excepcionalmente favorables para ejecutar la prestación gracias a la extraordinaria ventaja técnica de GENEXUS y la realización de aplicaciones muy similares tal y como se ha descrito en el punto 2. A nivel coloquial sería como comparar programar con ceros y unos o con tarjetas programadas en lugar de usar Eclipse o plataformas de programación avanzadas. La misma diferencia tecnológica*

*existe entre Eclipse y Genexus. Así pues el programa resultado llave en mano cumplirá todas las funcionalidades descritas en la memoria técnica y el pliego técnico, cuyo análisis inicial se verá mejorado en detalle en función de las sesiones de recopilación de información de detalle insitu que se proponen al inicio del proyecto.*

Respecto al ejemplo incluido en el escrito de justificación por la UTE para mostrar la extraordinaria ventaja técnica de Genexus a nivel coloquial, el informe técnico considera que es desafortunado y erróneo. No es posible comparar entidades de distinta naturaleza. Eclipse es un entorno de desarrollo y Genexus es una herramienta generadora de código. Tampoco se puede comparar un lenguaje de programación (lenguaje máquina, unos y ceros...) y un entorno de desarrollo como Eclipse.

El licitador, no sólo no aclara sino que introduce aún más si cabe la incertidumbre del adecuado cumplimiento del contrato al postergar en el tiempo y a un hipotético evento *"en función de las sesiones de recopilación de información"*.

Respecto a la adecuación de la oferta a los estándares tecnológicos municipales y a las especificaciones detalladas en el pliego, el informe técnico considera que, tras las aclaraciones aportadas por la UTE en su escrito de alegaciones, la oferta realizada por el licitador no se ajusta a los requerimientos del pliego en los requisitos relativos a firma electrónica, entorno de desarrollo, descripción general del entorno de trabajo e impresión de documentos.

De conformidad con el Informe 11/2014, de 7 de mayo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón. *"La apreciación de que una oferta contiene valores anormales o desproporcionados no es un fin en sí misma, sino un indicio para establecer que la proposición no puede ser cumplida satisfactoriamente como consecuencia de ello y que, por tanto, no debe hacerse la adjudicación a quien la hubiera presentado. De acuerdo con ello, la apreciación de si es posible el cumplimiento de la proposición o no, debe ser consecuencia de una valoración de los diferentes elementos que concurren en la oferta y de las características de la propia licitadora"*. La misma línea argumental se utiliza en el acuerdo del tribunal administrativo de contratación pública de la comunidad de Madrid (Recurso nº 25/2012) al declarar "el propio artículo 152 contempla la necesidad de analizar otros elementos de juicio para precisar las condiciones de la oferta. En un supuesto como éste, de presunción de oferta anormal o desproporcionada, evidentemente **resulta necesario que se tengan en cuenta, además del precio ofertado, otros aspectos, tales como las características de la empresa licitadora**".

En tal sentido, hay que señalar que dentro de la UTE, la sociedad Ceteck (empresa que no cumple per sé la clasificación de solvencia requerida) aporta al contrato el mayor grado de dedicación del personal adscrito al contrato, incluso con trabajadores autónomos dependientes. En tal sentido, el personal aportado por Ceteck (5) está adscrito durante todo el periodo del contrato mientras que el personal de Ecran se reparte de modo casi testimonial: 1 persona 50% los dos primeros meses y 20% los 10 meses siguientes; 2 personas 1 mes al 70%; 1 persona 5 meses al 60% y 1 persona 15% 10 meses.



Fundamentado lo anterior, conviene referirse nuevamente al acuerdo 9/2015, de 16 de enero de 2015, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón el cual establece que, “la reducción de las previsiones [...] del Pliego de Pliego de Prescripciones Técnicas sobre el concreto contenido del contrato —aun orientativo—, suponen una evidente anormalidad, que pone en riesgo su adecuado cumplimiento, que es, en definitiva, el fin público a preservar en toda licitación pública, sin que el principio de economía pueda prevalecer sobre éste.

En definitiva, el conjunto de la oferta desproporcionada no queda en modo alguno justificado, y las propias previsiones de un menor tiempo de ejecución sin la adecuada adscripción de medios humanos al contrato es una señal categórica de incorrecta prestación del servicio.

En base a las justificaciones recogidas en el informe técnico y el informe jurídico realizados en contestación al escrito de aclaraciones presentado por la UTE, la Mesa acuerda por unanimidad excluir del proceso de licitación la oferta presentada por la UTE CETECK TECNOLÓGICA-ECRAN COMUNICACIONES MULTIMEDIA SL al considerar que, de conformidad con el informe técnico y jurídico de 3 de marzo de 2015 no se ha motivado la viabilidad de la oferta y ésta, además, incumple las exigencias recogidas en la cláusula quinta del Pliego de Prescripciones Técnicas respecto a dedicación de personal y los requisitos recogidos en el anexo 1 del PPT relativos a firma electrónica, entorno de desarrollo, descripción general del entorno de trabajo e impresión de documentos.

Acto seguido se procede a la baremación de la puntuación de las ofertas económicas presentadas por el resto de licitadores no excluidos con el siguiente resultado:

LICITADOR	DOCUMENT SUJETA A JUICIO DE VALOR	OFERTA	BAJA	PUNTUACIÓN ECONÓMICA	PUNTUACIÓN POR AMPLIACIÓN PLAZO DE SOPORTE	PUNTUACIÓN TOTAL
SOFTWARE GRUPO V, SL	28,00	269.175,00 €	7,5	51,19	5,00	84,19
DELOITTE CONSULTING SL	35,00	273.368,00 €	6,06	49,75	5,00	89,75
UTE CETECK -ECRAN	EXCLUIDA					
EVERIS ARAGON SLU	36,00	258.100,00 €	11,31	55	5,00	96,00

A la vista de cuanto antecede, la Mesa estima que la oferta económicamente más ventajosa es la presentada por el licitador “EVERIS ARAGON SLU” por ser la que mayor puntuación obtiene

en los criterios sujetos a juicio de valor y en los sujetos a fórmula matemática y, en virtud de lo estipulado en el art. 151 del TRLCSP, acuerda, por unanimidad, elevar al Consejo de Administración de EZ la siguiente propuesta:

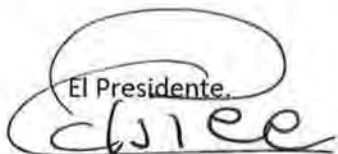
*PRIMERO.- Excluir del proceso de licitación la oferta presentada por la UTE CETECK TECNOLÓGICA-ECRAN COMUNICACIONES MULTIMEDIA SL al considerar que, de conformidad con el informe técnico y jurídico de 3 de marzo de 2015 no se ha motivado la viabilidad de la oferta y ésta, además, incumple las exigencias recogidas en la cláusula quinta del Pliego de Prescripciones Técnicas respecto a dedicación de personal y los requisitos recogidos en el anexo 1 del PPT relativos a firma electrónica, entorno de desarrollo, descripción general del entorno de trabajo e impresión de documentos.*

*SEGUNDO.- Adjudicar, por procedimiento abierto e importe de 258.100,00 € IVA no incluido -lo que supone un 11,31% de baja sobre el precio de licitación-, el contrato de servicios para la puesta y disposición de la aplicación informática de gestión de recibos de Ecociudad (GESRECO) al licitador EVERIS ARAGON SLU (cif B50835669) por ser la que mayor puntuación obtiene en los criterios sujetos a juicio de valor y en los sujetos a fórmula matemática.*

*El desglose de puntuaciones es el siguiente:*

	EVERIS ARAGON SLU	DELOITTE CONSULTING SL	SOFTWARE GRUPO V, SL	UTE CETECK TECNOLÓGICA- ECRAN COMUNICACIONES MULTIMEDIA SL
1.-ANÁLISIS Y E/R	15	12	7	EXCLUIDA
2.-PLANIFICACIÓN	6	6	8	
3.-MEDIOS HUMANOS Y MATERIALES	7	7	7	
4.- METODOLOGÍA Y HERRAMIENTAS PARA ASEGURAMIENTO CALIDAD	5	5	4	
5.- METODOLOGÍA DEL PROYECTO	2	3	2	
6.- HERRAMIENTAS DE GENERACIÓN DE INFORMES	1	2	0	
TOTAL OFERTA ECONOMICA	36	35	28	
OFERTA ECONOMICA	55	49,75	51,19	
PLAZO DE SOPORTE	5	5	5	
PUNTUACIÓN TOTAL	96	89,75	84,19	

A continuación siendo las 09:30 se da por terminado el acto del que se extiende la presente Acta que firman conmigo el Secretario de la Mesa.- CERTIFICO

El Presidente.  


El Secretario  
