

Recurso 314/2024
Resolución 358/2024
Sección Tercera

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Sevilla, 2 de septiembre de 2024.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **TEVASEÑAL, S.A.** contra los pliegos que rigen el contrato denominado «Servicio y suministro de equipos de gestión y control para implantación de zonas de bienestar y bajas emisiones del Ayuntamiento de La Línea de la Concepción», (expediente de contratación 21/24), convocado por el Ayuntamiento de la Línea de la Concepción (Cádiz) este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 29 de julio de 2024, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato indicado en el encabezamiento. Ese mismo día, los pliegos que rigen la contratación fueron puestos a disposición de las personas interesadas en el perfil, siendo el valor estimado del contrato 186.059,28 euros.

A la presente licitación le es de aplicación 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). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante Real Decreto 817/2009) y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

SEGUNDO. El 12 de agosto de 2024, la entidad recurrente presentó en el registro de este Tribunal recurso especial en materia de contratación contra los pliegos que rigen el contrato.

Se solicitó medida cautelar con la interposición del recurso, y por ello mediante oficio de fecha 13 de agosto de 2024, se dio traslado al órgano de contratación del escrito de interposición del recurso y le solicitó, entre otra documentación, las alegaciones sobre la medida cautelar de suspensión instada por la entidad recurrente. La ausencia de alegaciones a la suspensión por parte del órgano de contratación impidió a este Tribunal disponer de la información suficiente para poder determinar en qué medida la suspensión solicitada afectaba al interés público, no pudiendo valorar qué interés resultaba más digno de protección, si el interés público de la Administración o los intereses particulares de la recurrente. Por ello se adoptó la resolución de medida cautelar 104/2024, el día 23 de agosto.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de 13 de agosto de 2023, se dio traslado del recurso al órgano de contratación y se le requirió la documentación necesaria para su tramitación y resolución que, tras su reiteración, ha tenido posteriormente entrada en este Tribunal, el día 22 de agosto.

En cuanto a los interesados en el procedimiento en la información suministrada por el órgano de contratación, ha sido necesario darles traslado del recurso para que, en el plazo de cinco días hábiles, pudieran formular alegaciones, no obstante, no se han presentado alegaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y en el artículo 10.3 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía; toda vez que el Ayuntamiento de La Línea de la Concepción (Cádiz) no ha manifestado que disponga de órgano propio para la resolución del recurso, habiendo remitido a este Tribunal toda la documentación necesaria para su resolución.

SEGUNDO. Legitimación.

Procede a continuación abordar la legitimación de la entidad recurrente para la interposición del presente recurso especial, dado que la misma, según la documentación que obra en el expediente de contratación tiene intención de presentarse a la licitación, pero la existencia de algunas infracciones a su parecer le dificultaría el acceso a la misma en condiciones de igualdad.

De conformidad con lo estipulado en el artículo 48 de la LCSP, cuyo tenor es que *“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso”*, debe reconocerse legitimación a la entidad recurrente, pues una eventual estimación del recurso contra los pliegos impugnados permitiría remover los presuntos obstáculos que impiden a la recurrente participar en la licitación en condiciones de igualdad efectiva con el resto.

TERCERO. Acto recurrible.

El recurso se interpone contra los pliegos que rigen un contrato de mixto de servicios y suministro cuyo valor estimado es superior a cien mil euros y ha sido convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública. Por tanto, el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 a) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

El recurso se ha interpuesto en plazo de conformidad con lo estipulado en el artículo 50.1 b) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

La entidad recurrente solicita la anulación de los pliegos que rigen la contratación con base en una serie de motivos que se expondrán y analizarán en este fundamento de derecho. Así pues, señala que los pliegos



“contienen criterios de adjudicación nulos de pleno derecho y que impiden a la Sociedad participar en la licitación en condiciones de igualdad y no discriminación, impidiendo que su oferta se valore en condiciones de competencia efectiva. Además, los pliegos establecen prescripciones técnicas que resultan restrictivas de la concurrencia, ya que se configuran de manera muy exhaustivas sin una justificación concreta, rigurosa y suficiente en el expediente de contratación”.

Asimismo, se exponen otros motivos de recurso que se exponen en las alegaciones de las partes y las consideraciones del Tribunal respecto de cada uno de los motivos alegados, comenzando en este fundamento de derecho por el primero de ellos.

I. Alegaciones de la entidad recurrente.

1. Por un lado expresa que existe una infracción de los artículos 145, apartados 5, 6 y 7, y 146.2 de la LCSP. El pliego de cláusulas administrativas particulares incluye como criterios de adjudicación valorados mediante la aplicación de fórmulas, que son criterios y supuestas mejoras que no están vinculados al objeto del contrato y cuya aplicación no depende de fórmula alguna, sino del margen de apreciación técnica o juicio de valor del órgano de contratación.

Alega que el cuadro de características técnicas del PCAP especifica en su apartado 9 los criterios de adjudicación del contrato mixto, valorados en total en 100 puntos, de los cuales 40 se corresponden a criterios cuya cuantificación depende de un juicio de valor (apartado A), mientras que los 60 puntos restantes corresponden a criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas (apartado B). Los 60 puntos de los criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas (apartado B) se desglosan del siguiente modo:

<i>B.1.- Oferta económica</i>	10 puntos
<i>B.2.- Ampliación de los plazos de garantía</i>	2 puntos
<i>B.3.- Mantenimiento proactivo de la instalación y soporte técnico especializado</i>	2 puntos
<i>B.4.- Certificaciones valorables para garantizar la calidad del Contrato</i>	18 puntos
<i>B.5.- Plataforma IoT Smart City</i>	14 puntos
<i>Mejora 5: Modelado de IA</i>	14 puntos
TOTAL	60 puntos

Señala que no está de acuerdo con determinados criterios de adjudicación:

- B.3.- Mantenimiento proactivo de la instalación y soporte técnico especializado (2 puntos).
- B.5.- Plataforma IoT Smart City (14 puntos) y Mejora 5: Modelado de IA (14 puntos).

Explica que los criterios no son válidos porque no están vinculados al objeto del contrato y porque su aplicación y valoración depende, en realidad, de juicios de valor del órgano de contratación. Continúa su argumentación explicando que el cuadro de características del PCAP establece en su apartado 2 el objeto del contrato en los siguientes términos:



«El presente Contrato tiene por objeto el suministro de un sistema completo para la gestión y control de la Zona de Bien Estar y Bajas Emisiones (en adelante ZBE) a implantar en la ciudad de La Línea de acuerdo con lo establecido en la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética y las especificaciones del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT)». El sistema comprende los siguientes componentes esenciales:

- El suministro e instalación de todos los equipos a ubicar en calle que permitan controlar los vehículos que circulan por la ZBE y conocer de forma fiable los niveles de contaminación atmosférica y gases de efecto invernadero (GEI) existentes. Ello incluirá:

- Puntos de Control de paso de vehículos equipados con cámaras de lectura automática de matrículas y de entorno.
- Otros elementos complementarios.
- Adicionalmente la extensión de las redes eléctricas y de telecomunicaciones que permita la alimentación de estos equipos y su interconexión a la red municipal de telecomunicaciones.

- El suministro de todos los equipos y sistemas informáticos (Hardware) a instalar en el Centro de Gestión del Tráfico del Ayuntamiento de La Línea, con posibilidad de redundar en otras ubicaciones, que permitan alojar y procesar las aplicaciones informáticas, citadas en el punto siguiente, y almacenar la información apropiada.

- El servicio de desarrollo de todas las aplicaciones informáticas necesarias (Software) para gestionar, operar y controlar los equipos existentes, tanto en calle como en interior antes referidos, así como intercomunicarse con los diferentes componentes del Sistema, así como con sistemas externos.

- El servicio de desarrollo de un Sistema Avanzado para la monitorización y control de la calidad aire asociado a la gestión de la ZBE, que permita conocer la correlación entre los patrones de movilidad y la calidad del aire. Deberá disponer de herramientas de evaluación de las distintas variables medioambientales, en función de diversos escenarios de movilidad para poder diseñar las oportunas políticas en este campo y, en su caso, comprobar la efectividad de las medidas adoptadas.

- Una campaña de comunicación y concienciación dirigida a la ciudadanía para dar a conocer el proyecto de implantación de la ZBE y concienciar sobre la necesidad y conveniencia de la misma.

- El resto de las actuaciones complementarias que permitan operar y gestionar la ZBE, en las condiciones adecuadas de seguridad y funcionalidad apropiadas y de acuerdo con la normativa vigente de aplicación y las especificaciones detalladas en el presente documento».

Prosigue añadiendo lo que el pliego de prescripciones técnicas (PPT) define, y concreta el objeto del contrato en los siguientes términos:

«2. REQUISITOS GENERALES

Una Zona de Bajas Emisiones es básicamente un área de acceso restringido basada en criterios medioambientales de los vehículos que circulan por ella, según la definición contenida en el apartado 3 del artículo 14, de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética según la cual:

Se entiende por Zona de Baja Emisión el ámbito delimitado por una Administración pública, en ejercicio de sus competencias, dentro de su territorio, de carácter continuo, y en el que se aplican restricciones de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos para mejorar la calidad del aire y mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero, conforme a la clasificación de los vehículos por su nivel de emisiones de acuerdo con lo establecido en el Reglamento General de Vehículos vigente.

De la definición anterior se deduce que la implantación y operación de una ZBE requiere de una serie de elementos necesarios como son:

- Un marco jurídico o conjunto de normas reguladoras que establezcan con detalle el ámbito, el alcance de las restricciones de los vehículos en función de su clasificación ambiental, así como el régimen sancionador. Dichas



normas, en el ámbito municipal, suelen formalizarse a través de la tramitación y aprobación de la pertinente Ordenanza Municipal.

- Un Sistema de Gestión y Control de la ZBE dotado de un conjunto de herramientas que comprueben el respeto, por parte de la ciudadanía, de las restricciones de la ZBE (establecidas en la Ordenanza) y en caso contrario generen la documentación necesaria para el inicio de los correspondientes procedimientos sancionadores. El suministro, instalación e implantación de este Sistema de Gestión y Control (en adelante SGC) de la ZBE, según lo dicho el Apartado 1.2, constituye la prestación primera y esencial del presente Contrato.

El referido Sistema de Gestión y Control tiene como funcionalidades básicas:

a) Control y Gestión del tránsito en la ZBE. Determinar que vehículos están incumpliendo la normativa reguladora de la ZBE generando la información soporte correspondiente para el correspondiente expediente sancionador (evidencias de infracción).

b) Monitorización de la Calidad del Aire. Conocer el estado de calidad del aire de la ciudad, especialmente en el ámbito de la ZBE y monitorizar su evolución con el tiempo.

c) Información y Concienciación. Informar a la ciudadanía sobre el estado de calidad del aire de la Ciudad y concienciar sobre la necesidad de una mejora continua del medio ambiente atmosférico, así como ayudar a la población al cumplimiento de las restricciones de la ZBE» (subrayado añadido).

A la vista de lo anterior, queda claro que el objeto del contrato es la implantación del sistema de gestión y control de la zona de bajas emisiones («ZBE») del Ayuntamiento de La Línea de la Concepción, para cual se requiere el suministro e instalación de sistemas de cámaras CCTV, sensores de medición de calidad del aire, paneles informativos, puntos de control de acceso a la ZBE y, en general, todos los componentes del sistema que permitan el control de la ZBE”.

A continuación, realiza una exposición sobre los requisitos que deben cumplir los criterios de adjudicación del contrato a la vista de su objeto, fundados en los artículos 145.5 a 7 y 146.2 de la LCSP, que este Tribunal conoce.

Seguidamente sostiene la nulidad del criterio “B.3.- Mantenimiento proactivo de la instalación y soporte técnico especializado”, al que se le asignaría dos puntos.

Este criterio se establece del siguiente modo en el cuadro del PCAP:

«B.3.- Mantenimiento proactivo de la instalación y soporte técnico especializado (2 puntos) 2%»

Esta mejora consiste en la ampliación del servicio de mantenimiento del contrato por 2 años realizando un mantenimiento proactivo de todos los elementos hardware, software y licencias que forman parte del sistema, así como un servicio de soporte técnico especializado para la gestión, configuración, administración y mantenimiento de dicho sistema.

Por un servicio adicional de mantenimiento proactivo de la instalación y del soporte técnico especializado 2 años tras finalizar el contrato. (2 puntos) 2%.

Para ser objeto de valoración, el servicio de mantenimiento proactivo y soporte técnico especializado del sistema que **se describirá en la memoria técnica incluirá entre otras y como mínimo las siguientes prestaciones:**

- Monitorización del estado del sistema de videovigilancia, en régimen de 24x7.

- Soporte técnico, realización de cambios y actualizaciones de configuración de los componentes del sistema (servidores, software de gestión de video, plataforma, cámaras, etc.).

- Resolución de incidencias relacionadas con el funcionamiento del sistema de video vigilancia (hardware, software, instalaciones, etc.)

- Soporte ante incidencias de forma telefónica, remota y/o presencial.



- Horario de atención ininterrumpido de 09:00 a 17:00, de lunes a viernes. Se requiere disponer de un sistema de gestión centralizado para todos los componentes que conforman el sistema».

Estima que el criterio se incluye formalmente entre los sujetos a la mera aplicación de fórmulas, pero “su configuración es la propia de un criterio sujeto a juicios de valor”, motivándolo en la propia redacción del PCAP cuando, para valorar este servicio adicional, obliga a los licitadores a describir dicho servicio adicional en las memorias que deben presentarse como parte de los criterios sujetos a juicios de valor, y lo sostiene porque el PCAP expresa que:

«Para ser objeto de valoración, el servicio de mantenimiento proactivo y soporte técnico especializado del sistema que **se describirá en la memoria técnica incluirá entre otras y como mínimo las siguientes prestaciones:** [...]».

La definición de este criterio y su valoración estima que “dependen de meras fórmulas da plena entrada a la discrecionalidad técnica del órgano de contratación para aplicarlo”.

Impugna además este criterio porque conduce necesariamente a una contaminación de los sobres que contienen los criterios sujetos a juicios de valor (sobre B) y los que incorporan los criterios sujetos a fórmulas (Sobre C). A estos efectos señala que “los subcriterios de los criterios sujetos a juicios de valor para comprobar que en ninguno de ellos se hace referencia a un servicio de «mantenimiento proactivo de la instalación y soporte técnico especializado». En efecto, el apartado 9.A del cuadro de características del PCAP describe el contenido de la memoria del siguiente modo: «se deberá aportar una MEMORIA TÉCNICA que contenga al menos la información que se valora en la siguiente tabla: la organización de la empresa, su disponibilidad y puesta a disposición de recursos para abordar la prestación de los servicios planteados, su planteamiento de trabajo y soluciones tecnológicas planteadas para cumplir con las especificaciones contenidas en el pliego de prescripciones técnicas particulares»”.

Expresa que “un licitador solo hará referencia a dicho servicio en su memoria si se va a comprometer a prestar el servicio de mantenimiento proactivo configurado como criterio automático dependiente de fórmulas. En caso contrario, la descripción de dicho servicio no es parte del contenido mínimo de la memoria”. Alega que el órgano de contratación cuando valore las memorias, “sabrán si los licitadores van a prestar el servicio adicional de mantenimiento proactivo si lo describen. Es decir, se conocerá, antes de abrir los sobres sobre los criterios sometidos a fórmulas, el contenido de dichos sobres”.

Posteriormente aborda el criterio B.5 relativo a la Plataforma IoT Smart City, valorable hasta con 14 puntos. Se establece del siguiente modo en el cuadro del PCAP:

“Para la valoración de este criterio se tendrá que realizar la Integración del Sistema de Gestión de la ZBE con una Plataforma de Smart City mediante una API de integración, con el fin de garantizar una interoperabilidad de la Plataforma Smart City con el sistema de cámaras de video vigilancia de gestión y control del tráfico.

La plataforma deberá estar desplegada en los primeros 15 días tras la firma del contrato, no obstante, el Ayuntamiento podrá requerir una prueba de concepto de la integración, cumplimiento y despliegue de forma previa a la adjudicación provisional o firma de contrato.

Las empresas que realicen la citada prueba de concepto, pero ésta no resulte suficientemente satisfactoria para poder llevar a cabo la ejecución de este pliego, no puntuarán por este criterio.

Previamente a su implantación de esta mejora la empresa adjudicataria deberá realizar un análisis de riesgos, según lo previsto en el ENS, así como una evaluación de impacto de protección de datos, si procede.

La Plataforma Smart City cumplirá las capacidades, funcionalidades y modelo de capas definidos en la norma UNE 178104:2017 “Sistemas Integrales de Gestión de la Ciudad Inteligente, requisitos de interoperabilidad para una Plataforma de Ciudad Inteligente”, basada en estándares abiertos, no propietarios y estandarizados por organismos y consorcios internacionales en la Plataforma de Smart City. Se deberá presentar certificado de acreditación de cumplimiento con la norma UNE 178104:2017 “Sistemas Integrales de Gestión de la Ciudad In-



teligente, requisitos de interoperabilidad para una Plataforma de Ciudad Inteligente” por entidad acreditada por ENAC, Entidad Nacional de Acreditación es, según el Real Decreto 1715 de 2010 para que se tenga la valoración.

La solución deberá ser compatible con los componentes abiertos del ecosistema FIWARE para garantizar una óptima gestión de los recursos, replicación de soluciones, escalabilidad e interoperabilidad con otros sistemas de información.

Se deberá entregar el código bajo licencia abierta, correctamente documentado y se realizarán diferentes pruebas de despliegue. El Ayuntamiento podrá reutilizar y evolucionar el código conforme a sus necesidades sin restricción alguna de uso, cesión o publicación del mismo.

Los componentes mínimos que deberá disponer la Plataforma son: [...]».

Expresa que nos encontramos de nuevo ante un criterio formalmente incluido entre los dependientes de la mera aplicación de fórmulas pero que en realidad esconde un criterio sujeto al juicio de valor y margen de apreciación técnica del órgano de contratación. Así se señala que la redacción del PCAP pone de manifiesto que para obtener la puntuación en este criterio es preciso superar de manera «suficientemente satisfactoria» una «prueba de concepto» del servicio de Plataforma IoT Smart City. Así expresa:

*«Para la valoración de este criterio se tendrá que realizar la Integración del Sistema de Gestión de la ZBE con una Plataforma de Smart City mediante una API de integración, con el fin de garantizar una interoperabilidad de la Plataforma Smart City con el sistema de cámaras de video vigilancia de gestión y control del tráfico. **La plataforma deberá estar desplegada en los primeros 15 días tras la firma del contrato, no obstante, el Ayuntamiento podrá requerir una prueba de concepto de la integración, cumplimiento y despliegue de forma previa a la adjudicación provisional o firma de contrato.***

Las empresas que realicen la citada prueba de concepto, pero ésta no resulte suficientemente satisfactoria para poder llevar a cabo la ejecución de este pliego, no puntuarán por este criterio».

Estima que este criterio de adjudicación cuya aplicación depende de fórmulas, en realidad se basa en la superación de una prueba de concepto de manera suficientemente satisfactoria a juicio del órgano de contratación, lo que estima que es lo mismo que haber configurado un criterio de adjudicación que otorga margen de apreciación al órgano de contratación para su aplicación, que deviene imposible mediante una evaluación automática desde el momento de que superar la prueba de resultado depende de un test de suficiencia cuyos parámetros se desconocen por los licitadores antes de formular su oferta. Es decir, **la aplicación del criterio y la asignación de sus 14 puntos nunca va a depender de una actuación meramente mecánica**, sino del juicio técnico del órgano de contratación a la hora de considerar si se supera o no (suficientemente) la prueba de concepto. Estima que el juicio que se emitirá tendrá un amplio margen de discrecionalidad para considerar si el servicio Plataforma IoT Smart City supera los test de integración e interoperabilidad.

Asimismo, respecto de este criterio sostiene que **no guarda vinculación directa con el objeto del contrato**, pues el servicio Plataforma IoT Smart City que se pretende valorar incorpora prestaciones que van mucho más allá del control y gestión del tránsito en la ZBE, la monitorización de la calidad del aire y la información y concienciación, que son las prestaciones que configuran el objeto del contrato conforme al PPT. Así lo explica en su recurso, reconociendo que “*si bien hay varias que pueden guardar relación con la necesidad contractual de controlar la ZBE del Ayuntamiento, tales como la visualización de mapas, el inventario IoT, la monitorización, la gestión de usuarios, la movilidad urbana, la sensórica medioambiental y la gestión paneles informativos, no obstante, de ningún modo puede considerarse que las restantes funcionalidades de la Plataforma IoT Smart City que se mencionan en el pliego tengan relación con el control de la ZBE. Nos referimos a las funcionalidades de tickets, control de aforo, analítica de presencia, gestión edificios, marketing de proximidad, ahorro energético, control de riego, alumbrado inteligente, inventario municipal, acceso wifi en espacios públicos y geolocalización vehículos municipales.*



Todas estas funcionalidades requeridas para obtener la puntuación en este criterio resultan ajenas al objeto del contrato”.

Expresa al respecto que esto lo admite el propio PCAP cuando, antes de enumerar estas funcionalidades, refiere que «*aunque inicialmente solo estarán operativos los genéricos y los correspondientes a lo exigido en el presente pliego (Tráfico y Calidad del Aire), son los siguientes: [...]»*. Es decir, **el criterio otorga hasta 14 puntos sobre 100 por ofrecer una Plataforma IoT Smart City que incorpore funcionalidades no necesarias para cumplir con los requisitos del servicio definidos en el PPT** (que se circunscriben al control de tráfico y la calidad del aire en la ZBE municipal).

En resumen, denuncia que estando incluido entre los criterios cuya aplicación depende de fórmulas, se aplica a través de juicios técnicos sobre una prueba de concepto cuyos umbrales de superación se desconocen. Además, este criterio pretende valorar servicios que son ajenos al objeto contractual definido en los pliegos.

Por último, sostiene la nulidad del criterio “*Mejora 5: Modelado de IA*” valorable con 14 puntos. Este criterio se establece del siguiente modo en el cuadro del PCAP:

“Para la valoración de este criterio se tendrá que definir un componente que permita la monitorización y control de riesgos para bienes materiales y personales en el municipio de La Línea. Este módulo deberá contener mecanismos de integración compatible con la capa de interoperabilidad definida en la norma UNE 178104:2017. La incorporación de IA de conformidad a lo que resulte de la evaluación del impacto del proyecto constreñido al objeto del contrato. Tiene como objetivo:

-Una solución tecnológica que permita la modelización, simulación y gestión inteligente de eventos mediante análisis de vídeo con el fin de mejorar la coordinación entre los servicios públicos involucrados y la eficiencia ante situaciones de emergencia, a la vez que permita la activación temprana de protocolos de emergencia.

-Una solución tecnológica que permita la monitorización y control de riesgos para bienes materiales y personales en el municipio de La Línea, que pondrá en marcha un caso de uso de monitorización autónoma, detección inteligente y prevención temprana de riesgo para la seguridad de bienes materiales (públicos o privados).

- Todas estas acciones se recogen, conceptualizan y desarrollan sobre el marco de lo que se denomina una Smart City o Ciudad Inteligente, que se podría describir como una ciudad que aplicando las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, persigue el objetivo de dotarse de infraestructuras y servicios que garanticen un desarrollo sostenible, un incremento de la calidad de vida de sus ciudadanos, mayor eficiencia de sus recursos, correcta difusión de la información generada y una activa participación de los habitantes.

- La solución se planteará como un proyecto llave en mano en el que se realizarán todos los trabajos necesarios para el desarrollo de casos de uso relacionados con la monitorización y control de riesgos para bienes materiales y personales. [...]

- Previamente a su implantación de esta mejora, la empresa adjudicataria deberá realizar un análisis de riesgos, según lo previsto en el ENS, así como una evaluación de impacto de protección de datos, si procede.

Con posterioridad a la apertura del sobre de la documentación técnica, por la Mesa de Contratación, los responsables de este proyecto del Ayuntamiento podrán elaborar un calendario para que cada una de las ofertas presentadas pueda realizar una demostración de la solución del modelado de inteligencia artificial ofertada.

En esta presentación se requerirá una demostración en producción del software con los distintos apartados que contempla el servidor de inteligencia artificial conforme a lo establecido en este PPT. Las empresas que no puedan realizar esta demostración con sus maquetas correspondientes no puntuarán por este criterio.

Al finalizar las demostraciones de todas las empresas que oferten esta mejora, los técnicos municipales emitirán un informe en el que se pronuncien sobre las empresas que han superado esta fase, y aquellas empresas que no hayan superado este test, no puntuarán por este criterio de valoración».



Alega la misma infracción que en el criterio anterior, pues expresa que queda, pues, abierto al juicio de discrecionalidad de los técnicos municipales la consideración de si la demostración supera o no el test y, en función de dicha consideración, se otorgan los 14 puntos del criterio. Denuncia que tampoco es un criterio dependiente de la aplicación de meras fórmulas.

Además, señala que tampoco guarda vinculación con el objeto del contrato. pues *“pretende puntuar es la proposición por los licitadores de una herramienta de Modelado de IA cuyo objetivo «será monitorizar en tiempo real la vía pública y proporcionar a la plataforma datos acerca de factores de análisis clave para la detección, identificación, predicción de situaciones de riesgos para personas o para bienes público y privados y para la gestión de emergencias»”*. No obstante, reconoce que algunas de estas funcionalidades guardan relación con el control de la ZBE que constituye el objeto del contrato, como es el análisis avanzado de matrices origen-destino y detección y caracterización de vehículos, pero que *“las restantes funcionalidades son totalmente ajenas a dicho objeto”*. Así lo estima respecto de las funcionalidades de detección y clasificación de vertidos de residuos, de fenómenos y riesgos atmosféricos, de anomalías en vídeo y de anomalías detectadas en audio no tienen conexión directa con el control de una ZBE. A dichos efectos expresa que el informe de la Secretaría General del Ayuntamiento de 3 de julio de 2024 que se aporta apoya esta alegación porque el mismo expresaba *“se pretende utilizar los datos obtenidos con las cámaras con finalidades diversas a las amparadas por el objeto del contrato. Se recomienda su eliminación o redefinición de este criterio de adjudicación”*.

Posteriormente alega la infracción del artículo 146.2.a) de la LCSP, al incluir como criterios evaluables de forma automática lo que realmente son criterios dependientes de juicios, el PCAP ha eludido de manera fraudulenta la preceptiva constitución del comité de expertos del art. 146.2.a) de la LCSP, al configurar como criterios dependientes de fórmulas lo que en realidad son criterios sujetos a juicios de valor. Así expresa que *“de los 100 puntos que valoran los criterios de adjudicación, el único criterio que realmente consiste en la aplicación de una fórmula es el criterio B.1.- Oferta económica (10 puntos). Los restantes criterios ya hemos visto que son en realidad criterios sujetos a juicios de valor indebidamente incluidos como parte de los criterios automáticos”*. Por ello sostiene que el PCAP ha eludido la constitución del *«comité formado por expertos con cualificación apropiada, que cuente con un mínimo de tres miembros, que podrán pertenecer a los servicios dependientes del órgano de contratación, pero en ningún caso podrán estar adscritos al órgano proponente del contrato, al que corresponderá realizar la evaluación de las ofertas»* del artículo 146.2.a) de la LCSP.

Por último, alega la infracción del artículo 126 de la LCSP porque el PPT establece unas prescripciones técnicas muy exhaustivas para describir los suministros y servicios que constituyen el objeto del contrato sin contar con una justificación concreta, rigurosa y suficiente en el expediente de contratación y, por ello, su efecto es restrictivo de la concurrencia.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

De carácter formal, y si bien en un primer momento parece hacer referencia a la posible inadmisión del recurso por falta de legitimación, al afirmar que solo la tienen las entidades que hayan sido licitadores, finalmente reconoce la legitimación de la misma para plantear el recurso especial en cuanto a la exhaustividad del pliego de prescripciones técnicas.

Respecto de la nulidad de los criterios de adjudicación y una mejora, señala que el recurso se funda en un mero interés en la legalidad abstracta del procedimiento de licitación, y que difícilmente impide la participación del recurrente en el procedimiento en un plano de igualdad.



En cuanto a los motivos del recurso señala que *“el hecho de que el licitador deba hacer mención en la memoria ni le priva, ni desnaturaliza su condición de criterios cuya valoración se remite al automatismo de aplicación de una fórmula y que debe evaluarse por la Mesa de Contratación, sin ninguna discrecionalidad técnica y con posterioridad al examen de los criterios evaluables mediante juicio de valor, no deduciéndose del PCAP ni de la información obrante en el expediente lo contrario”*.

Señala respecto del criterio B3 relativo al *“mantenimiento proactivo de la instalación y soporte técnico especializado”*, que la memoria que habría que incluir en el Sobre C (criterios evaluables automáticamente) es diferente a la del sobre B (criterios sometidos a juicio de valor), pues el criterio es evaluable automáticamente, en tanto y cuanto *“(…) si se ofertan dos años adicionales de mantenimiento proactivo de la instalación y soporte técnico especializado y cumple con los requisitos mínimos se valorará con 2 puntos, y en caso contrario se valorará con 0 puntos”*.

Por otro lado, y respecto al criterio B5 “Plataforma IoT Smart City”, expresa que habrá de incluirse en el sobre C una prueba de concepto que podría ser acreditada mediante la aportación de certificación de cumplimiento de norma UNE 178104:2017 *“Sistemas Integrales de Gestión de Ciudad Inteligente, requisitos de interoperabilidad para una Plataforma de Ciudad inteligente”*, ello supone que necesite valoración sujeta a juicio de valor.

Con respecto a la **mejora M5 Modelado IA**, expresa que la mejora está vinculada con el objeto del contrato, ex art. 145.7 LCSP, reconociendo que para la puntuación de este criterio se exige la presentación de un calendario de implantación, con una demostración de la solución del modelado ofertado, puntuándose si se presenta y no puntuándose en caso contrario. Si así lo requiere la mesa de contratación, para su puntuación y dada la especificidad de la materia, podrá requerir la emisión de informe técnico (art. 146.2.b) LCSP).

Respecto de las alegaciones referentes a que el criterio B5 y la mejora M5 no guardan vinculación con el objeto del contrato, se remite a un informe interno emitido el 21 de agosto de 2024, en donde se sostiene que:

A. Respecto al criterio B5 Plataforma IoT Smart City, considera que las diferentes funcionalidades especificadas guardan vinculación directa con las funcionalidades exigidas en los Pliegos. Expresa que *“una Plataforma Smart City debe ser única para toda la Ciudad, y por tanto, compatible con las funcionalidades estandarizadas en España, de código abierto, con escalabilidad e interoperabilidad, careciendo de sentido requerir una Plataforma con tan solo las funcionalidades de tráfico y calidad del aire ya que en este caso podríamos tener que llegar a adquirir una Plataforma Smart City para cada funcionalidad nueva que se contrate.”*.

Sobre la valoración de este criterio expresa que únicamente se hará en lo que se refiere únicamente a las funcionalidades vinculadas con el objeto del contrato; y que además se valorará su potencial utilidad para ser utilizada para la gestión de otros servicios municipales (riego, alumbrado, wifi de edificios públicos o geolocalización de edificios municipales), garantizando así su interoperabilidad.

B. Con respecto a la mejora M5 Modelado IA, considera que las diferentes funcionalidades especificadas guardan vinculación directa con las funcionalidades exigidas en los pliegos, si bien no señala nada más. Dicho informe al que se refiere el órgano de contratación recomendaba la eliminación o redefinición de este criterio de adjudicación, de este modo este criterio será valorado únicamente en lo que se refiere a las funcionalidades vinculadas con el objeto del contrato.

C. En cuanto a las restricciones que supone la exhaustividad del PPT, afirma que las argumentaciones del recurrente *“son vagas, en tanto que no señala qué prescripciones técnicas crean obstáculos injustificados a la competencia y sean, pues, contrarias al principio de no discriminación”*. Pone de manifiesto el amplio margen de



discrecionalidad técnica de que dispone el órgano de contratación a la hora de definir las características técnicas de aquello que requiere contratar. Así, señala que las especificaciones técnicas del contrato entran dentro de las potestades discrecionales del órgano de contratación, en tanto es el mejor conocedor de las necesidades que pretende cubrir con la licitación, siempre y cuando estén suficientemente motivadas.

SEXTO. Consideraciones sobre el fondo del asunto.

1. Sobre la nulidad de los criterios denunciados como sujetos a fórmulas.

El órgano de contratación goza de cierta libertad para la elección de los diferentes criterios de adjudicación y para fijar su ponderación, debiendo, en todo caso, motivar su decisión, teniendo en cuenta el interés público en juego. De ahí, que el órgano de contratación goce de discrecionalidad técnica para elegir los criterios de adjudicación que mejor se adapten a las necesidades a satisfacer mediante la ejecución del correspondiente contrato.

La concreción en los pliegos de los criterios de adjudicación que serán objeto de valoración es un requisito esencial. En este sentido la Sentencia del Tribunal de las Comunidades Europeas de 24 de enero de 2008, dictada en el asunto C-532/06, -consorcio Lianakis y otros contra el municipio de Alexandroupolis y otros- la cual señalaba que el principio de igualdad de trato comporta una obligación de transparencia, de tal modo que podía concluirse que:

“1. Los potenciales licitadores deben conocer todos los factores que la entidad adjudicadora tomará en consideración para seleccionar la oferta económicamente más ventajosa y la importancia relativa de los mismos.

2. Los potenciales licitadores deben poder conocer la existencia y alcance de dichos elementos en el momento de preparar sus ofertas (véanse en este sentido, en relación con los contratos públicos de servicios, las sentencias Concordia Bus Finland, apartado 62, y ATI EAC y Viaggi di Maio y otros, apartado 23).

3. Por consiguiente, el órgano de valoración no puede establecer a posteriori coeficientes de ponderación, subcriterios o reglas no reflejados en el pliego”.

No obstante, el órgano de contratación goza de libertad para la elección de los diferentes criterios de adjudicación y para fijar su ponderación, debiendo, en todo caso, motivar su decisión, teniendo en cuenta el interés público en juego. De ahí, que el órgano de contratación goce de discrecionalidad técnica para elegir los criterios de adjudicación que mejor se adapten a las necesidades a satisfacer mediante la ejecución del correspondiente contrato. Si bien, esa discrecionalidad se debe circunscribir a la confección del pliego regulador del contrato, debiendo traer a colación la Sentencia de 14 de febrero de 2011 dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid que tuvo ocasión de señalar:

“Según la misma, es tajante el art. 87 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP) al establecer la necesidad de que los pliegos de cláusulas administrativas particulares del concurso fijen los criterios objetivos que han de servir de base para la adjudicación, los cuales se indicarán por orden decreciente de importancia y por la ponderación que les atribuya. Tal exigencia obstaculiza la discrecionalidad administrativa en la adjudicación del concurso por cuanto la Administración para resolverlo ha de sujetarse a la baremación previamente determinada. Su discrecionalidad solo juega con anterioridad a la adjudicación al decidir con libertad de criterio cuáles son los criterios objetivos más significativos respetando, eso sí, las reglas esenciales que impregnan nuestra actual normativa sobre contratación administrativa a partir de la transposición de las múltiples Directivas sobre la materia: publicidad, libre concurrencia y transparencia administrativa”.



Por ello, podemos aseverar, en términos amplios, y en lo que se refiere a la valoración de los criterios automáticos de adjudicación, que no cabe discrecionalidad alguna por parte de la Administración, ni técnica ni de ninguna otra clase, debiendo limitarse la mesa de contratación a aplicar los criterios automáticos sin ningún margen de apreciación técnica o juicio de valor.

En este sentido, es doctrina consolidada que una vez abiertos los sobres correspondientes a los criterios evaluables mediante fórmulas -criterios automáticos de adjudicación-, el resultado de la licitación ya es conocido y en esas condiciones no es posible reconocer discrecionalidad alguna a la mesa de contratación a la hora de aplicar la valoración, pues de otro modo no sería posible garantizar la imparcialidad y objetividad de la misma. Por ello, una vez abiertos los sobres que contienen los criterios de valoración automáticos o evaluables con arreglo a fórmulas matemáticas, no puede el órgano de contratación valorar técnicamente la adecuación o coherencia de las ofertas, salvo que dicha valoración se refiera a criterios también objetivos y que consten claramente en el pliego. Además, en ningún caso la valoración podrá efectuarse con fundamento en la hipótesis sobre la viabilidad de la oferta, pues tales hipótesis habrán de ser valoradas en fase de ejecución.

En este sentido, debe ponerse de relieve el Acuerdo del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, en su resolución 36/2000, de 15 de mayo, el cual estima el recurso especial interpuesto contra la adjudicación de un contrato de servicios, aceptando los argumentos esgrimidos por la recurrente que sostiene, en síntesis, que se aplicaron incorrectamente los criterios cualitativos evaluables mediante la mera aplicación de fórmulas a su oferta, debido a que se utilizaron juicios de valor, lo que incurre en infracción del ordenamiento jurídico.

En su razonamiento jurídico, con fundamento en la doctrina y jurisprudencia comentada, el órgano aragonés concluye manifestando que:

“1. Una vez abiertos los sobres que contienen los criterios de valoración automáticos o evaluables con arreglo a fórmulas matemáticas, no puede el órgano de contratación valorar técnicamente la adecuación o coherencia de las ofertas, salvo que dicha valoración se refiera a criterios también objetivos y que consten claramente en el pliego.

2. La Mesa se excedió de su cometido, ya que debía limitarse a comprobar si las licitadoras ofertaban las mejoras y, en su caso, en qué cantidad o forma y a tal efecto valorar las ofertas otorgando la correspondiente puntuación. Lo que no es admisible, por excederse de su cometido, es que la Mesa de contratación se apartara de dicho cometido para proceder a verificar si las ofertas se cumplían en el momento de la presentación de las proposiciones, tal y como sostiene el órgano de contratación en su informe, pues no es en ese el momento en el que resultan exigibles las exigencias de los pliegos, sino cuando comience la ejecución del contrato.

En este sentido, el considerando 90 de la Directiva 2014/24/UE que garantiza, entre otros extremos, que “la adjudicación de los contratos debe basarse en criterios objetivos que garanticen el respeto de los principios de transparencia, no discriminación e igualdad de trato con el fin de garantizar una comparación objetiva del valor relativo de los licitadores que permita determinar, en condiciones de competencia efectiva, qué oferta es la oferta económicamente más ventajosa”, añadiendo que “los poderes adjudicadores deben estar obligados a procurar la transparencia necesaria para permitir a todos los licitadores estar razonablemente informados de los criterios y modalidades que se aplicarán en la decisión relativa a la adjudicación del contrato”. Todo ello, con el fin último de garantizar el cumplimiento íntegro de los principios de igualdad de trato entre los licitadores y de transparencia; principios vertebrales y centrales de la contratación pública de nuestros días”.

Por ello, podemos aseverar, en términos amplios, que en la valoración de los criterios automáticos de adjudicación no cabe discrecionalidad alguna por parte de la Administración, ni técnica ni de ninguna otra clase,



debiendo limitarse la mesa de contratación a aplicar los criterios automáticos sin ningún margen de apreciación técnica o juicio de valor.

Por ello, una vez abiertos los sobres que contienen los criterios de valoración automáticos o evaluables con arreglo a fórmulas matemáticas, no puede el órgano de contratación valorar técnicamente la adecuación o coherencia de las ofertas, salvo que dicha valoración se refiera a criterios también objetivos y que consten claramente en el pliego. Además, en ningún caso la valoración podrá efectuarse con fundamento en la hipótesis sobre la viabilidad de la oferta, pues tales hipótesis habrán de ser valoradas en fase de ejecución.

Tal y como señaló el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en su sentencia de 14 de febrero de 2011 (recurso 4034/08), la discrecionalidad de la Administración en relación con los criterios automáticos se agota en la redacción del pliego, pues una vez publicado éste carece de discrecionalidad alguna para su aplicación:

“Lo acabado de exponer evidencia que si bien la Administración ostenta, en un primer momento, un margen de discrecionalidad en la fijación de los criterios que han de reunir los que concurran al concurso así como en la determinación de la puntuación atribuible a cada uno de aquellos, no acontece lo propio con la asignación particularizada a cada uno de los concursantes a la vista de la documentación presentada. En esta segunda fase la administración debe respetar absolutamente las reglas que ella estableció en el correspondiente pliego. Es incontestable que en materia de concursos el pliego de condiciones se constituye en la ley del concurso (SsTS de 28 de junio de 2.004, recurso de casación 7106/00 , y de 24 de enero de 2.006, recurso de casación 7645/00).”

De otro modo se estaría alterando el orden del procedimiento de licitación definido legalmente en el artículo 145 de la Ley y en el artículo 30 del Real Decreto 817/2009, y que tiene precisamente como objeto garantizar la objetividad de la adjudicación, evitando que los juicios de valor a emitir por el órgano de contratación y sometidos a discrecionalidad técnica puedan influir en el resultado final de la licitación. Solo así es posible garantizar el principio de no discriminación y libre concurrencia. De este modo, sólo será válida la exclusión del licitador si:

- 1) Los errores imputados acreditan sin género de dudas la falta de viabilidad técnica de la oferta o su incoherencia con los requisitos técnicos exigidos en el PPT, y;
- 2) Dichos errores pueden ser detectados si necesidad de efectuar un juicio técnico o de valor.

Una vez abiertos los sobres que contienen los criterios de valoración automáticos o evaluables con arreglo a fórmulas matemáticas, no puede el órgano de contratación valorar técnicamente la adecuación o coherencia de las ofertas, salvo que dicha valoración se refiera a criterios también objetivos y que consten claramente en el pliego.

En el presente caso nos encontramos con que el órgano de contratación, si bien no excluye a ningún licitador, sí ha establecido la posibilidad que en cuanto a la realización de un juicio técnico la puntuación pueda ser no otorgada, yendo más allá de examinar y constatar errores que acrediten sin género de dudas la falta de viabilidad técnica de la oferta o su incoherencia con los requisitos técnicos exigidos en el PPT, realizando un juicio técnico sobre la viabilidad de las ofertas presentadas, no valorando aquellos aspectos que considera que se apartan de los requisitos exigidos en los pliegos. Esa valoración técnica ha de cumplir con los requisitos antes vistos, a los que se añaden además los siguientes a los que alude la resolución 796/2015 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales:

- Que los pliegos prevean la posibilidad de que el órgano de contratación efectúe esa comprobación.



- Que la valoración se efectúe en la forma establecida en los propios pliegos, sin modificarlos o adaptarlos con posterioridad.
- Que la valoración no se base en hipótesis sobre la viabilidad de la oferta, pues tales hipótesis habrán de ser valoradas en fase de ejecución.

Dicha doctrina aplicada al caso concreto supone que deba declararse la nulidad pues, excede de una mera constatación de requisitos cuando en el criterio B 5 se afirma que *“la plataforma deberá estar desplegada en los primeros 15 días tras la firma del contrato, no obstante, el Ayuntamiento podrá requerir una prueba de concepto de la integración, cumplimiento y despliegue de forma previa a la adjudicación provisional o firma de contrato. Las empresas que realicen la citada prueba de concepto, pero ésta no resulte suficientemente satisfactoria para poder llevar a cabo la ejecución de este pliego, no puntuarán por este criterio”*.

Al igual que ocurre con el criterio B.5, la mejora 5 señala en cuanto a su valoración que:

“Con posterioridad a la apertura del sobre de la documentación técnica, por la Mesa de Contratación, los responsables de este proyecto del Ayuntamiento podrán elaborar un calendario para que cada una de las ofertas presentadas pueda realizar una demostración de la solución del modelado de inteligencia artificial ofertada.

En esta presentación se requerirá una demostración en producción del software con los distintos apartados que contempla el servidor de inteligencia artificial conforme a lo establecido en este PPT.

Las empresas que no puedan realizar esta demostración con sus maquetas correspondientes no puntuarán por este criterio.

Al finalizar las demostraciones de todas las empresas que oferten esta mejora, los técnicos municipales emitirán un informe en el que se pronuncien sobre las empresas que han superado esta fase, y aquellas empresas que no hayan superado este test, no puntuarán por este criterio de valoración”.

Esa prueba y el resultado de la misma, cómo se realizará esa valoración y qué aspectos serán valorados para considerarse superada no se considera que esté suficientemente especificado como aludíamos, de tal modo que no pueda concluirse la eliminación de que exista un juicio de valor que vaya más allá de una simple constatación, conforme a requisitos pormenorizados del pliego en ambos criterios denunciados.

Ambos informes no se basarán en criterios preestablecidos, es decir, de ningún modo en la aplicación objetiva y mecánica de operaciones preestablecidas en los pliegos, sino en la elaboración de un informe municipal cuyo contenido y baremos es desconocido para los licitadores.

Igual ocurre con el criterio B3 pues en cuanto a su redacción es claro que su valoración está vinculada a la descripción del dicho servicio adicional en las memorias, las cuales deben presentarse como parte de los criterios sujetos a juicios de valor, por lo que tampoco puede considerarse que la simple constatación conforme a los pliegos dará lugar al otorgamiento automático de la puntuación correspondiente.

Obviamente, hacer referencia a ese criterio en el sobre B, supone un adelantamiento de información del sobre C, que supondría una infracción del artículo 146. 2 de la LCSP, no obstante, aclara el órgano de contratación que la memoria es diferente, es decir debe presentarse en el sobre C, por lo que no debe considerarse infracción.

En cualquier caso, debe estimarse el recurso por este motivo, puesto que excede la redacción de dichos criterios de adjudicación denunciados los límites admisibles de discrecionalidad que tiene el órgano de contratación de redacción de los criterios automáticos, estimando que en su caso podrían serlo, previa justificación, como criterios sujetos a juicio de valor.



La consideración correspondiente a que es necesario, conforme al artículo 146 de la Ley, un comité de expertos, a los efectos de la valoración de los criterios sujetos a juicio de valor, ello dependerá de la nueva configuración del pliego, no pudiendo adoptar una estimación de esta pretensión, pues tras la anulación de estos criterios, dependerá del órgano de contratación la nueva configuración de los mismos, dado el alcance únicamente revisor de las resoluciones de este Tribunal.

2. Sobre la falta de vinculación de dichos criterios con el objeto del contrato.

Se denuncia la infracción del artículo 145. 7 de la LCSP. En este sentido, el informe 2/2014, de 29 de mayo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Baleares, señala que el órgano de contratación debe determinar en cada contrato los criterios que considere más adecuados para seleccionar la mejor oferta, con la limitación de que los criterios de adjudicación que seleccione estén vinculados directamente al objeto del contrato y no a las características subjetivas de las empresas licitadoras. Dicho informe incide en que, de acuerdo con la jurisprudencia comunitaria, citando, a modo de ejemplo, la Sentencia de 10 de diciembre de 2009 del TJUE dictada en el asunto C-299/08, CAS República Francesa/Comisión Europea, los criterios de adjudicación que establezcan los órganos de contratación deben respetar, en todo caso, los principios fundamentales del derecho comunitario, y, en particular, el principio de no discriminación que deriva de las disposiciones del Tratado en materia de derecho de establecimiento y de libre prestación de servicios.

La fijación de los criterios de adjudicación pretende una comparación de ofertas que favorezca conseguir la mejor oferta, respetando en todo caso el principio de igualdad de trato. Este principio de igualdad deriva de las Directivas relativas a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos, tal y como se ha puesto de relieve en las Sentencias TJUE de 12 de diciembre de 2002 (Universale-Bau y otros), y de 19 de junio de 2003, así como incide en que son manifestaciones particulares de este principio que los licitadores deben hallarse en pie de igualdad tanto en el momento de preparar sus ofertas, como al ser valoradas éstas por la entidad adjudicadora (Sentencia de 25 de abril de 1996, Comisión/Bélgica), que los criterios de adjudicación deben figurar en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación, y que tanto en la interpretación a lo largo de todo el procedimiento, como en la evaluación las ofertas, los criterios de adjudicación deben aplicarse de manera objetiva y uniforme a todos los licitadores (Sentencia de 18 de octubre de 2001, SIAC Construction, EDJ 2001/50462).

La STJUE de 19 de septiembre de 2013 (Comisión contra Reino de España), expresaba:

"«66 El principio de igualdad de trato entre licitadores, que no es más que una expresión específica del principio de igualdad de trato (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de octubre de 2005, Parking Brixen, C-458/03, Rec. p. I-8585, apartados 46 y 48, y la jurisprudencia allí citada; sentencia del Tribunal General de 12 de marzo de 2008, European Service Network/Comisión, T-332/03, no publicada en la Recopilación, apartado 72) y que pretende favorecer el desarrollo de una competencia sana y efectiva entre las empresas que participan en una licitación, impone que todos los licitadores dispongan de las mismas oportunidades al formular los términos de sus ofertas e implica, por tanto, que éstas estén sometidas a las mismas condiciones para todos los competidores (sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de abril de 2004, Comisión/CAS Succhi di Frutta, C-496/99 P, Rec. p. I-3801, apartado 110). De este modo, la entidad adjudicadora está obligada a respetar, en cada fase del procedimiento de licitación, el principio de igualdad de trato de los licitadores (sentencia del Tribunal General de 17 de diciembre de 1998, Embassy Limousines & Services/Parlamento, T- 203/96, Rec. p. II-4239, apartado 85), y éstos deben encontrarse en igualdad de condiciones tanto en el momento en que preparan sus ofertas como en el momento en que éstas se someten a la evaluación de la entidad adjudicadora (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Justicia de 16 de diciembre de 2008, Michaniki, C-213/07, Rec. p. I-9999, apartado 45, y de 17 de febrero de 2011, Comisión/Chipre, C251/09, no publicada en la Recopilación, apartado 39, y la jurisprudencia allí citada).



67 Por otra parte, el principio de igualdad de trato implica, en particular, una obligación de transparencia para permitir a la entidad adjudicadora garantizar su respeto (véanse las sentencias Lombardini y Mantovani, citada en el apartado 64 supra, apartado 38, y Comisión/Chipre, citada en el apartado 66 supra, apartado 38, y la jurisprudencia allí citada).

El principio de transparencia, que constituye el corolario del principio de igualdad de trato, tiene esencialmente por objeto garantizar que no exista riesgo de favoritismo y arbitrariedad por parte de la entidad adjudicadora (sentencias Comisión/CAS Succhi di Frutta, citada en el apartado 66 supra, apartado 111) y controlar la imparcialidad de los procedimientos de adjudicación (véase la sentencia Parking Brixen, citada en el apartado 66 supra, apartado 49, y la jurisprudencia allí citada)."

Todo ello implica que es necesario que los criterios de adjudicación estén vinculados al objeto del contrato, entendiendo que esta vinculación existe cuando se refiera o integre en la prestación contratada, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, y ello porque, de otro modo, se estaría lesionando el principio de igualdad de trato, dando lugar a una discriminación entre las ofertas.

A la vista del objeto del contrato el PCAP señala en la cláusula segunda que éste se concreta en el apartado 2 del Cuadro de Características del Contrato. Examinado éste, se expresa que el mismo viene constituido por:

"(...) el suministro de un sistema completo para la gestión y control de la Zona de Bien Estar y Bajas Emisiones (en adelante ZBE) a implantar en la ciudad de La Línea de acuerdo con lo establecido en la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética y las especificaciones del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT). El sistema comprende los siguientes componentes esenciales:

-El suministro e instalación de todos los equipos a ubicar en calle que permitan controlar los vehículos que circulan por la ZBE y conocer de forma fiable los niveles de contaminación atmosférica y gases de efecto invernadero (GEI) existentes. Ello incluirá:

o Puntos de Control de paso de vehículos equipados con cámaras de lectura automática de matrículas y de entorno.
o Otros elementos complementarios.

o Adicionalmente la extensión de las redes eléctricas y de telecomunicaciones que permita la alimentación de estos equipos y su interconexión a la red municipal de telecomunicaciones.

- El suministro de todos los equipos y sistemas informáticos (Hardware) a instalar en el Centro de Gestión del Tráfico del Ayuntamiento de La Línea, con posibilidad de redundar en otras ubicaciones, que permitan alojar y procesar las aplicaciones informáticas, citadas en el punto siguiente, y almacenar la información apropiada.

- El servicio de desarrollo de todas las aplicaciones informáticas necesarias (Software) para gestionar, operar y controlar los equipos existentes, tanto en calle como en interior antes referidos, así como intercomunicarse con los diferentes componentes del Sistema, así como con sistemas externos.

- El servicio de desarrollo de un Sistema Avanzado para la monitorización y control de la calidad aire asociado a la gestión de la ZBE, que permita conocer la correlación entre los patrones de movilidad y la calidad del aire. Deberá disponer de herramientas de evaluación de las distintas variables medioambientales, en función de diversos escenarios de movilidad para poder diseñar las oportunas políticas en este campo y, en su caso, comprobar la efectividad de las medidas adoptadas.

- Una campaña de comunicación y concienciación dirigida a la ciudadanía para dar a conocer el proyecto de implantación de la ZBE y concienciar sobre la necesidad y conveniencia de la misma.

- El resto de las actuaciones complementarias que permitan operar y gestionar la ZBE, en las condiciones adecuadas de seguridad y funcionalidad apropiadas y de acuerdo con la normativa vigente de aplicación y las especificaciones detalladas en el presente documento."



Examinado el PCAP, y en concreto ambos criterios y su vinculación con el objeto del contrato, debe ponerse de relieve que la determinación de los criterios técnicos en los pliegos, así como su aplicación concreta por la mesa de contratación, son libremente establecidos por las entidades adjudicadoras dentro de los límites de la ciencia y la técnica, por ser ellas las que mejor conocen las necesidades públicas que deben cubrir y los medios de los que disponen. Ello parte de que estas entidades son conocedoras de las necesidades administrativas que demanda la Administración, y conocedor también del mejor modo de satisfacerlas, debe configurar el objeto del contrato atendiendo a esos parámetros, sin que esta discrecionalidad en la conformación de la prestación a contratar pueda ser sustituida por la voluntad de las entidades licitadoras.

Es decir, debe analizarse si se han sobrepasado los límites a la discrecionalidad técnica al redactar los pliegos. En el caso concreto, el Tribunal aprecia que no existe una justificación objetiva para exigir una determinada condición técnica y por ello entiende que no se restringe de manera irregular la libre competencia, pues no ha quedado probado ni justificado por la recurrente, estimando que la amplitud del objeto del contrato permite la valoración de determinados extremos que pueden resultar que no se encuentran dentro del núcleo básico del objeto del contrato, pero si puede deducirse su accesoriadad en este caso concreto.

Estimamos que no ha quedado probado que con la redacción se conculque por este motivo los principios de igualdad de trato, no discriminación entre los licitadores, y la salvaguarda de la libre competencia, reconocidos en los artículos 1 y 132.3, así como el artículo 126.1 respecto de los pliegos de prescripciones técnicas, en virtud del cual, éstas *“proporcionarán a los empresarios acceso en condiciones de igualdad al procedimiento de contratación y no tendrán por efecto la creación de obstáculos injustificados a la apertura de la contratación pública a la competencia”*.

Parece que las condiciones técnicas exigidas responden a una necesidad real para el órgano de contratación, y es el órgano de contratación el conocedor de las necesidades que demanda la Administración y conocedor también del mejor modo de satisfacerlas. Como decimos la discrecionalidad en la conformación de la prestación a contratar pueda ser sustituida por la voluntad de los licitadores y sin que la mayor o menor apertura a la competencia de un determinado procedimiento de adjudicación tenga que suponer en sí misma una infracción de los principios de competencia, libre acceso a las licitaciones e igualdad y no discriminación, cuando encuentra su fundamento en las necesidades o fines a satisfacer mediante la contratación de que se trate. Así, la mayor o menor apertura de los contratos públicos a la competencia no supone, en todo caso, una infracción de los principios de libre concurrencia y de igualdad de trato cuando la supuesta menor apertura encuentra su fundamento en las necesidades o fines a satisfacer mediante la contratación de que se trate, y dichas necesidades están además debidamente justificadas en el expediente.

No obstante, respecto de los criterios, y en concreto respecto del B, dada su impugnación como tal, a mayor abundamiento se dirá que tal y como resulta configurado se está valorando algo que hay que hacerlo efectivo, ejecutarlo, después de la finalización del objeto del contrato que se licita, por lo que no está vinculado al objeto de este contrato dado que ningún tipo de ventaja, beneficio, rentabilidad, va a suponer a la presente licitación pues su ejecución se va a realizar una vez finalice el presente contrato.

3. En cuanto a la infracción de la legislación de protección de datos personales.

Se alega asimismo en el escrito de alegaciones en su recurso, la infracción de la legislación de protección de datos personales. Cumple advertir que no se fundamenta ninguna infracción de la Ley, y en cualquier caso cualquier vulneración excede de la ejecución del contrato, sino que, en su caso, derivaría una responsabilidad del Ayuntamiento, lo cual excede al objeto de este recurso.



4. Respecto a la infracción del artículo 126.2 de la Ley.

El establecimiento de unas prescripciones técnicas tan exhaustivas para describir los bienes que constituyen el objeto del contrato debería contar con una justificación concreta, rigurosa y suficiente en el expediente de contratación, y ello por su efecto restrictivo de la concurrencia.

En la documentación preparatoria del contrato no se encuentra esa motivación, ni en el informe del órgano al recurso se han justificado los motivos que determinaron el establecimiento de los exhaustivos requisitos técnicos, y ni siquiera en este último se han rebatido, desde un punto de vista fáctico, las cuestiones planteadas por la recurrente, limitándose a manifestar, en términos igualmente genéricos, que no existe exclusividad en el mercado en cuanto al equipamiento solicitado, lo que no deja de ser una mera afirmación desprovista de la necesaria acreditación, que no puede admitirse sin más, y que ha sustraído a este Tribunal del conocimiento de las razones de fondo de oposición a las alegaciones vertidas en el recurso.

Si bien es cierto que pueden deducirse las exigencias del pliego de prescripciones técnicas en algunos requerimientos técnicos exigidos en el PPT, no así en otros supuestos, por lo que existe un cierto nivel de incumplimiento en cuanto a la justificación conforme al artículo 126.2 de la Ley. No obstante, no fundamenta la entidad recurrente por qué la descripción de la prestación y suministro es tan pormenorizada que le impida su participación. No concreta qué prescripciones técnicas crean obstáculos injustificados a la competencia y pueden ser consideradas contrarias al principio de no discriminación. Debemos traer a colación en este punto la doctrina del Tribunal acerca del amplio margen de discrecionalidad técnica de que dispone el órgano de contratación a la hora de definir las características técnicas de aquello que requiere contratar.

El diseño de las especificaciones técnicas del contrato entra dentro de las potestades discrecionales del órgano de contratación, en tanto es el mejor conocedor de las necesidades que pretende cubrir con la licitación (Resoluciones 603/2022 de 26 de mayo o 866/2022 de 13 de julio), siempre y cuando estén suficientemente motivadas (Por todas, Resolución 80/2024 de este Tribunal).

Por todo ello, el esfuerzo argumentativo no ha sido suficiente para poder estimar que el pliego de prescripciones técnicas incumpla el artículo 126.2 de la Ley, si bien sería deseable una justificación de determinados extremos de los que no se explicita su correspondencia a su exigencia con alguna normativa administrativa especial, o con cualquier cuestión vinculada con una mejor consecución de la necesidad administrativa a satisfacer.

En consecuencia, en base a las consideraciones realizadas a lo largo de la presente resolución, el recurso analizado ha de estimarse parcialmente.

SÉTIMO. Efectos de la estimación parcial del recurso especial.

Al respecto, la corrección de las infracciones legales cometidas, y que han sido analizadas y determinadas en los fundamentos de derecho de la presente resolución, debe llevarse a cabo anulando los criterios a los que se ha referido el recurso, y que suponen una infracción de los artículos 145 y 146 de la Ley, anulando los pliegos, a efectos de que se configuren correctamente conforme a lo argumentado en el anterior fundamento de Derecho.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal,



ACUERDA

PRIMERO. Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **TEVASEÑAL, S.A.** contra los pliegos que rigen el contrato denominado «Servicio y suministro de equipos de gestión y control para implantación de zonas de bienestar y bajas emisiones del Ayuntamiento de La Línea de la Concepción», (expediente de contratación 21/24)”, convocado por el Ayuntamiento de la Línea de la Concepción (Cádiz), con relación a los criterios de adjudicación a los que hace referencia al fundamento de derecho sexto, con los efectos a los que se refiere el séptimo.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal mediante resolución de medida cautelar 104/2024, el día 23 de agosto.

TERCERO. De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

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

