

Àrea: Àrea de Tecnologia

Expedient: OSE00011/2020

Tipus de procediment: Obert

Objecte: Servei de signatura electrònica

Assumpte: Resolució d'exclusió

Data: 12 de novembre de 2020

RESOLUCIÓ D' EXCLUSIÓ DE L' ÒRGAN DE CONTRACTACIÓ

En atenció a l'Acord adoptat per la Mesa de Contractació, de data 11 de novembre de 2020, en relació amb l'exclusió de l'empresa SignaturIT Solutions, SL del procediment de contractació relatiu al "Servei de signatura electrònica", amb número d'expedient OSE00011/2020, i en base als fets que seguidament es relacionen, el Director i Gerent de la Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya, en la seva condició d'Òrgan de Contractació,

EXPOSA

- I. Que, en data 8 de setembre de 2020, es va procedir a l'obertura pública del Sobre núm. 3 que conté les propostes econòmiques formulades per les empreses, la valoració de les quals es realitza a través de fórmules.
- II. Que, havent-se tramitat el procediment mitjançant Sobre Digital 2.0, en la sessió d'obertura del Sobre núm. 3, un cop aplicades les credencials a la Plataforma de Contractació, la mesa de contractació va obrir el Sobre núm. 3 de l'empresa SignaturIT Solutions, SL on hi havia dos documents.
- III. Que, un cop obert el Sobre núm. 3, la Mesa de contractació va poder comprovar que, a més a més de l'oferta econòmica, document amb nom "Plantilla_PROPOSTA_ECONOMICA_1_.docx", també existia un altre fitxer amb nom "Copy of Signaturit-OSE00011_2020 UOC-Servei de Signatura Electrònica.pdf" que recollia elements tècnics del servei.
- IV. Que, en aplicació de la clàusula 11 del Plec de Clàusules Particulars, la Mesa de contractació va sol·licitar als serveis tècnics l'emissió d'un informe on s'analitzés l'esmentat document per tal de conèixer si condicionava l'oferta econòmica i si la descripció del servei era contradictòria o incoherent amb allò previst al Plec de Prescripcions Tècniques.
- V. Que, en data 2 de novembre de 2020, el Director de l'Àrea de Tecnologia de la UOC emeté l'informe requerit amb l'objecte de realitzar la valoració del contingut del document inclòs en el Sobre núm. 3 de l'oferta presentada per la licitadora SignaturIT Solutions, SL en el procediment de contractació relatiu al servei de signatura electrònica, amb núm. d'expedient OSE00017/2020, als efectes de verificar si la seva oferta compleix o no amb les especificacions tècniques requerides.

En concret, en dit Informe s'assenyala que:

“El document que porta per nom “Copy of Signaturit-0SE00011_2020 UOC-Servei de Signatura Electrònica.pdf” presenta una explicació detallada de la solució tècnica de SignaturIT Solutions SL en relació als serveis i requeriments demanats en el Plec de Prescripcions Tècniques.

S’han detectat algunes diferències rellevants entre les propostes presentades per SignaturIT Solutions SL i els requeriments del Plec de Prescripcions Tècniques. A continuació es detallen i se’n fan les consideracions oportunes.

Consideració 1

En el Plec de Prescripcions Tècniques es demanava el següent:

“El servei ha de permetre l’autenticació dels usuaris UOC amb SAML mitjançant el servei UNIFICAT (<http://unificat.cat>) del CSUC implementant el sistema WAYFless de manera que no es presenti l’elecció de l’entitat i porti directament al proveïdor d’identitat UOC. L’accés al Dashboard d’administració i al Dashboard de gestors s’ha de poder fer sempre amb el sistema d’autenticació UOC.”

No obstant això, a la pàgina 51 de l’oferta de SignaturIT Solutions SL es diu:

“En relación a la autenticación de los usuarios de UOC es importante apuntar que el protocolo SAML no es soportado por la plataforma. En cambio si se han desarrollado otro tipo de integraciones mediante otros protocolos, como por ejemplo: LDAP de Azure. Así pues, Signaturit propone revisar este punto al inicio del proyecto para conocer las necesidades concretas de los usuarios de acceso al dashboard, ya que para los entornos donde se plantee una integración el modelo propuesto sería diferente”.

El requeriment de disposar un sistema d’autenticació amb SAML s’explica per la voluntat de la UOC d’integrar la solució de signatura amb altres eines pròpies de la UOC. Així s’expressa al punt 3 (Objectius) del Plec de Prescripcions Tècniques i així es detalla al punt 4.3.3. (Integració de l’eina) del mateix Plec.

En la seva oferta, SignaturIT Solutions SL reconeix expressament que la plataforma ofertada no suporta el protocol SAML, malgrat ésser una exigència del Plec. Si bé proposa alternatives al requeriment de la UOC, aquestes possibles alternatives requerien uns desenvolupaments que podrien endarrerir el projecte. A més a més, l’ús de SAML com a solució de SSO (Single Sign-on) és un requeriment de la UOC per facilitar l’accés i la identificació a les seves eines, motiu pel qual s’ha configurat com un requisit indispensable.

En definitiva, és evident que el licitador no compleix el requisit d’autenticació dels usuaris UOC amb SAML, malgrat ésser una exigència prevista en el Plec de Prescripcions Tècniques.

Consideració 2

En el document “Copy of Signaturit-0SE00011_2020 UOC-Servei de Signatura Electrònica.pdf” presentat per l’empresa SignaturIT Solutions SL, concretament

en la página 62, es fa una proposta d'Acords de Nivell de Servei (SLA) "a falta de definición exacta del nivel de servicio solicitado por el cliente".

No obstant això, allò cert és que en l'apartat 5.6 del Plec de Prescripcions Tècniques ja existeix una proposta d'Acords de Nivell de Servei que no coincideix exactament amb la proposta efectuada per SignaturIT Solutions SL en el punt 14 "Anexo II – Nivel de servicio".

Així, en l'apartat 5.6 del Plec de Prescripcions Tècniques s'indica que "l'adjudicatari haurà de complir amb el conjunt d'indicadors i acords de nivells de servei més adequat per cadascun dels serveis i activitats que no podran ser mai menors que els mínims indicats a la taula següent".

En concret, un SLA requerit a la citada taula és el temps de resposta (temps de contacte amb un tècnic per assistència tècnica en cas d'incidència) amb un valor màxim d'una hora independentment de la severitat de la incidència. Per tant, en el Plec de Prescripcions Tècniques s'incorpora un ANS que estableix un nivell temporal màxim de resposta sempre davant una afectació en el servei.

Per contra, a l'apartat abans citat de la proposta de l'empresa SignaturIT Solutions SL s'indica els següents compromisos de temps de resposta en funció de la severitat:

P0 Fallo total del sistema, impidiendo el acceso a la plataforma de Signaturit e imposibilidad de hacer uso de cualquiera de sus servicios.

P1 Fallo de una o varias funcionalidades clave del servicio (peticiones de envío de documentos a firmar y firma de los mismos), que afecta severamente al correcto funcionamiento del mismo para todos los usuarios.

P2 Fallo de una o varias funcionalidades del servicio sin presentar un efecto significativo inmediato sobre la calidad de servicio a la totalidad de usuarios.

P3 Fallo de una o varias funcionalidades secundarias que no tengan un efecto sobre el correcto uso de los servicios de Signaturit.

P0 60 minutos

P1 2 horas

P2 4 horas

P3 8 horas

Per tant, pels casos de severitat P1, P2 i P3 s'incompleix el requeriment mínim exigít al Plec, essent dit incompliment especialment greu pel cas de la les incidències de tipologia P1, en les quals l'afectació en el servei és greu.

En conclusió, la proposta de Signaturit Solutions, SL contempla un SLA "temps de resposta" que no cobreix el requisit exigít al Plec de Prescripcions Tècniques.

la qual cosa es considera un incompliment clar respecte d'una exigència objectiva prèviament definida en el Plec de Prescripcions Tècniques".

- VI. Que, en conseqüència, la Mesa de Contractació ha proposat en data 11 de novembre de 2020:

"L'EXCLUSIÓ de l'empresa SignaturIT Solutions, SL del procediment de contractació OSE00011/2020, relatiu al Servei de signatura electrònica, atès que ha presentat dins del Sobre núm. 3, relatiu a la proposta econòmica avaluable a través de fórmula, un document que contempla una proposta tècnica que incompleix els requeriments mínims obligatoris continguts en el Plec de Prescripcions Tècniques".

- VII. Que, d'acord amb allò establert a l'article 139 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de Contractes del Sector Públic:

"Las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna, así como la autorización a la mesa y al órgano de contratación para consultar los datos recogidos en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público o en las listas oficiales de operadores económicos de un Estado miembro de la Unión Europea".

D'aquesta manera, dit precepte estableix que les proposicions dels interessats han d'ajustar-se a allò previst als plecs i que la presentació d'una oferta constitueix l'acceptació incondicionada, per part de l'empresari, del contingut de les clàusules o condicions, de tal forma que els plecs esdevenen *lex inter partes*.

Dita previsió també es conté a la clàusula 1.11 del Plec de Clàusules Particulars amb el següent tenor literal:

"La presentació de proposicions implica l'acceptació incondicionada per part dels licitadors del contingut d'aquest PCP i de tota la documentació contractual que configura aquesta licitació, sense cap excepció o reserva. El desconeixement del contracte en qualsevol dels seus termes i de la resta de documents contractuals que puguin tenir aplicació en l'execució de prestacions, no eximeix l'adjudicatari de l'obligació de complir-ne el contingut".

- VIII. Que tant la doctrina administrativa com la jurisprudència han considerat que la no subjecció de les ofertes als plecs i als documents contractuals d'una determinada licitació permet que durant tot el procediment de contractació aquestes puguin ser excloses per part de l'òrgan de contractació, en la mesura en què no es pot, legalment, adjudicar el contracte a qui les vulneri. En aquest sentit s'ha pronunciat, per exemple, el Tribunal Superior de Justícia d'Extremadura a la seva Sentència de 16 de gener de 2008, en afirmar que:

"(...) el Pliego de Condiciones es la Ley del Contrato, por lo que ha de estarse siempre a lo que se consigne en él respecto del cumplimiento del mismo.

teniendo en cuenta que para resolver las cuestiones relativas al cumplimiento, inteligencia y efectos de los contratos administrativos, es norma básica lo establecido en los Pliegos de Condiciones, (...) teniendo en cuenta, en todo caso, la aplicación supletoria de las normas del Código Civil, puesto que el artículo 3.1 del Título Preliminar prevé que la interpretación de las normas ha de basarse en el sentido propio de las palabras y el artículo 1281 del Código Civil prevé que si los términos del contrato son claros y no dejan lugar a dudas sobre la intención de los contratantes, ha de estarse al sentido literal de las cláusulas.

La Sentencia de este Tribunal de 25 de febrero de 2005, indica que la Administración debe comprobar, como paso previo a la decisión del concurso, cuáles proposiciones presentadas cumplen las condiciones establecidas en el pliego de condiciones, requisito indispensable para poder ser destinatario de la adjudicación, convirtiéndose tal exigencia en una actuación reglada y no discrecional, sin que pueda adjudicarse el contrato a quien no cumple con tales requisitos.

Partiendo de esa exigencia básica, no puede la Administración adjudicar el contrato a quien no cumple los requisitos o condiciones establecidos en el pliego de prescripciones técnicas o económicas. (...)

De la jurisprudencia expuesta y de la propia dinámica del procedimiento de contratación se deduce que el rechazo de proposiciones que no se sujeten al pliego pueda llevarse a cabo a lo largo de todo el procedimiento de contratación, ya que no se puede, legalmente, adjudicar el contrato a quien les vulnere el pliego, e incluso cumpliendo todas las cláusulas, puede la Administración, de forma motivada, declarar desierto el concurso. (...) (el subratllat i la negreta és nostre).

En similars termes s'ha expressat, per exemple, el Tribunal Administratiu Central de Recursos Contractuals a la seva Resolució 985/2015, de 23 d'octubre, en concloure que:

“En suma, es criterio consolidado de este Tribunal el que establece la obligación de adecuar la descripción técnica en las ofertas presentadas a lo establecido en el pliego de prescripciones técnicas, siendo la consecuencia necesaria de este incumplimiento la exclusión de la oferta al no adecuarse a las especificaciones establecidas por el órgano de contratación” (el subratllat i la negreta és nostre).

Ara bé, en dita Resolució, el referit Tribunal assenyala que les exigències dels plecs han d'interpretar-se de manera que no suposin obstacles indeguts als principis generals de la contractació pública, de manera que no qualsevol incompliment ha de suposar automàticament l'exclusió, sinó que: (i) ha de subsumir-se en alguna de les causes previstes; (ii) ha d'interpretar-se d'acord amb els principis d'igualtat i concurrència; (iii) ha de suposar la impossibilitat de l'adequada execució del contracte; (iv) ha de ser exprés, en el sentit de que no existeixi cap mena de dubte de que l'oferta és incongruent o s'oposa obertament a les prescripcions contingudes als plecs; i, finalment, (v) ha de ser clar, és a dir, ha de referir-se a elements objectius perfectament definits en els plecs, deduït-se amb facilitat de l'oferta, sense cap gènere de dubtes, la impossibilitat de complir amb els compromisos exigits en els plecs.

IX. Que, sobre la base de les anteriors consideracions, cal concloure que en el cas que ens ocupa, l'oferta presentada pel licitador incompleix els requeriments previstos al Plec de Prescripcions Tècniques i que dits incompliments són clars i expressos.

En efecte, i tal i com s'assevera en l'informe tècnic esmentat anteriorment, resulta evident que l'oferta no compleix el requisit d'autenticació dels usuaris UOC amb SAML, malgrat ésser una exigència prevista en el Plec de Prescripcions Tècniques, i que s'oferta un SLA "temps de resposta" que no cobreix el requisit exigít al Plec de Prescripcions Tècniques.

A més a més, i tal i com es conclou en dit informe, l'incompliment d'aquests requeriments posarien en perill l'aprovisionament del servei objecte del contracte amb les funcionalitats i qualitat que la UOC requereix.

Per tot allò exposat, en virtut d'allò establert a la clàusula 11.5 del Plec de Clàusules Particulars, segons la qual *"s'han d'excloure d'aquest procediment de contractació les empreses que presentin ofertes que no s'ajustin a les bases explicitades en aquest plec o en la documentació annexa"*, i de conformitat amb els raonaments recollits a la proposta efectuada per la Mesa de Contractació, els quals comparteix i assumeix com a propis, el present Òrgan de Contractació

RESOL

Primer.- EXCLOURE a l'empresa SignaturIT Solutions, SL del procediment de contractació relatiu al "Servei de signatura electrònica", amb número d'expedient OSE00011/2020, per presentar dins del Sobre núm. 3, relatiu a la proposta econòmica avaluable a través de fórmula, un document que contempla una proposta tècnica que incompleix els requeriments mínims obligatoris continguts en el Plec de Prescripcions Tècniques.

Segon.- NOTIFICAR a l'empresa SignaturIT Solutions, SL **la seva exclusió** del present procediment de contractació relatiu al "Servei de signatura electrònica".

Tercer.- PUBLICAR el present acord al Perfil del Contractant d'aquest entitat.

Barcelona, 12 de novembre de 2020

Signa,

Antoni Cahner Monzó
Director i Gerent de la Fundació per
a la Universitat Oberta de Catalunya

Contra aquesta resolució podrà interposar-se recurs especial en matèria de contractació regulat a l'article 44 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de Contractes del Sector Públic (en endavant, «LCSP»).

En cas de voler-se interposar aquest recurs, caldrà anunciar-ho prèviament mitjançant un escrit on s'especifiqui l'acte del procediment objecte del mateix. Aquest escrit s'haurà de presentar davant l'òrgan de contractació d'aquesta entitat en el termini especificat a l'apartat següent per la interposició del recurs.

El termini per a interposar el recurs especial en matèria de contractació serà de 15 dies hàbils, a comptar d'acord amb allò establert en l'article 50 LCSP.

L'escrit d'interposició del recurs s'haurà de presentar en el registre d'entrada d'aquesta entitat o en l'òrgan competent per a la resolució del recurs d'acord amb allò establert per l'article 51 LCSP. La interposició del present recurs comportarà la suspensió de l'expedient de contractació.

Contra la resolució del recurs només procedirà la interposició del recurs contenciós administratiu conforme al que disposa la Llei 29/1998, de 13 de juliol, Reguladora de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa.