



En relación con el borrador remitido por la CNMC sobre el “INF/CNMC/004/15 Informe sobre los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y a los Pliegos de Prescripciones Técnicas (PPT) que rigen la celebración del Acuerdo Marco para los servicios de desarrollo de sistemas de administración electrónica”, esta Dirección General señala lo siguiente:

Previa.- Afirmaciones ajenas al objeto de los pliegos sometidos a informe

El informe contiene determinadas afirmaciones relativas a una encomienda suscrita por la FNMT-RCM y la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas y a una reserva de actividad originada por la reforma de la Ley 59/2003, que no tienen relación con los pliegos objeto de informe ni con la actividad y competencias de esta Dirección General por lo que se solicita que no se incluyan en el informe este tipo de afirmaciones sobre las que nada se puede plantear desde esta Dirección General.

Primera.- Sobre la utilización del acuerdo marco.

Como se ha planteado en respuestas a esta misma observación sobre otros pliegos de contratación, se comparte el hecho de que un acuerdo marco o, en mucho mayor medida, un procedimiento de contratación ordinario con un único adjudicatario (o varios en lotes) provocan que durante su plazo de vigencia, la Administración tenga que satisfacer sus necesidades con estas adjudicatarias sin que puedan entrar nuevas empresas.

Este hecho es criticado por la CNMC arguyendo que el sistema dinámico de contratación permitiría una entrada y salida de operadores que mitigaría este “cierre de mercado”.

De acuerdo con el artículo 200.3 del TRLCSP, “el desarrollo del sistema, y la adjudicación de los contratos en el marco de éste deberán efectuarse, exclusivamente, por medios electrónicos, informáticos y telemáticos”. Actualmente, la AGE no dispone de un sistema contrastado que le permita utilizar el sistema dinámico por lo que no es una opción en este momento.

La coordinación de la implantación de la contratación electrónica compete a la Dirección General del Patrimonio del Estado, que está comenzando a implantar este sistema de licitación electrónica que esta Dirección está analizando para verificar si con ello se podría utilizar el sistema dinámico

Independientemente de lo anterior, cuando se considere factible técnicamente la aplicación de este sistema dinámico, se debería analizar si las razones de eficiencia económica son compatibles con esa apertura de mercado “permanente” dado que si las empresas participantes pueden entrar en cualquier momento no tendrán incentivos a presentar una oferta indicativa competitiva en un estadio inicial y solo participar en el sistema para ciertos contratos, saliendo posteriormente del sistema con el riesgo de no tener participantes suficientes que permitan la concurrencia en el sistema.

Por otra parte, la duración es de 2 años que son prorrogables pero antes de tramitar la prórroga se analiza si el sector ha evolucionado en ese periodo para evaluar si es razonable acordar la misma.



Segunda.- Sobre la determinación del objeto del contrato.

El objeto del acuerdo marco queda totalmente determinado al definirse basándose en las principales fases establecidas en la extendida metodología de desarrollo METRICA v3 (más de 12 años desde su publicación), promovida por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que establece las fases del ciclo de vida del software desarrollado a medida, por lo que el objeto del acuerdo marco es amplio en el sentido de cubrir cualquier fase del desarrollo de software pero muy concreto al restringirlo a tareas directamente vinculadas con el desarrollo de este tipo de software.

En cuanto a la referencia a no haber establecido tipos o lotes por servicios diferenciados, en materia de desarrollo de software no es posible establecer fronteras claras por tipologías de proyectos ya que los solapes serían constantes, por lo que establecer unos tipos a priori definidos por el objeto produciría constante conflictividad por la dificultad de determinar si un organismo debiera solicitar ofertas en un tipo u otro, de esta manera todas las empresas adjudicatarias podrán optar a la ejecución de los proyectos, con la única limitación de sus propias capacidades, siendo ellas mismas las que determinen si son capaces o no en cada caso concreto sin posibilidad de ser discriminadas en base a su adjudicación en un tipo u otro.

Por otra parte, podrían establecerse tipos diferenciándose en el importe de los contratos, pero la experiencia del acuerdo marco anterior demuestra que la adjudicación en base al importe de los contratos no discrimina las empresas adjudicatarias y podría crear conflictos debido a errores en el cálculo del importe de licitación (importe que marcaría en que tipo licitar) si finalmente se hacen ofertas por debajo del umbral que define la separación entre los tipos. Con la solución adoptada, se evitan posibles cálculos interesados y nuevamente se evita cualquier tipo de discriminación.

Tercera.- Sobre la solvencia económica y financiera y técnica o profesional.

El PCAP sometido a informe señala lo siguiente en su cláusula VII:

“3.- Requisitos mínimos de solvencia económica y financiera y técnica o profesional

3.1.- Empresarios nacionales y extranjeros no nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea

Los licitadores españoles y los extranjeros no comunitarios deberán estar debidamente clasificados en el grupo V, subgrupo 2, categoría D, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 65.1 y la disposición transitoria cuarta del TRLCSP.

A las uniones temporales de empresarios se les exigirá la clasificación de acuerdo con el artículo 59 del TRLCSP.

3.2.- Empresarios extranjeros nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea

3.2.1.- Solvencia económica y financiera



Los licitadores deberán tener un volumen de negocios adecuado para la ejecución de los contratos basados en el presente acuerdo marco. El volumen global de negocios, en cada uno de los últimos tres años, deberá ser superior a 600.000,00 €.

3.2.2.- Solvencia técnica o profesional

Los licitadores deberán disponer de experiencia en la prestación de servicios de las mismas características que las de los contratos basados en el presente acuerdo marco, así como del material, equipo técnico y humano necesarios para la ejecución del mismo. El valor global de los servicios acreditados de los tres últimos años deberá ser superior a 600.000,00 €.”

Es decir, se exige para empresarios españoles y extranjeros no comunitarios como requisito de solvencia el estar clasificada en un determinado grupos/subgrupo y categoría por imposición legal (artículo 65.1 del TRLCSP en concordancia con la disposición transitoria cuarta).

Sentado lo anterior, la observación, por tanto, hay que circunscribirla a los extranjeros comunitarios.

En concreto, debe especificarse que el potencial valor de los contratos basados que, simultáneamente, puede tener la adjudicataria es muy superior a las cifras solicitadas tanto de SEF como de STP, por lo que los requisitos empleados se consideran poco exigentes y, por otra parte, equivalentes a los que se exigiría a los empresarios nacionales para su clasificación.

Adicionalmente, el acuerdo marco anterior presenta datos que justifican esta cifra (además de la justificación de equiparación con el sistema de clasificación), así, el contrato basado medio fue de 160.000 € con un total de 600 contratos basados por año, por lo que teniendo en cuenta el número de licitadores, la cifra de negocio generada *per cápita* es superior a esos 600.000 € / año, por lo que se coincidirá que la cifra es ajustada ya que, en términos de teoría económica, el duplicar o triplicar la cifra de negocio en un año en base a un solo cliente (en términos genéricos) cuyo pago es siempre posterior a la realización del objeto ,es un elemento que presume tensiones de balance y tesorería que afectan a la consideración de solvencia económica.

Cuarta.- Sobre la acreditación del cumplimiento de las normas de gestión de calidad

De la experiencia previa se han observado las dificultades que tienen los organismos para ejecutar los proyectos y obtener los resultados adecuándose a los requerimientos establecidos inicialmente. A su vez, también se ha observado que se producen numerosos conflictos relacionados con las modificaciones de los requisitos iniciales, aspecto que el TRLCSP restringe notablemente. Con el objetivo de reducir estas dificultades se ha establecido como obligación esencial la aplicación de una metodología basada en CMMI-DEV v1.3 o alternativamente ISO 15504 o equivalente, metodologías ampliamente extendidas a nivel mundial que hacen hincapié, entre otros aspectos, en documentar y facilitar la trazabilidad de los requisitos de los desarrollos, lo que asegura una ejecución de los proyectos totalmente fiel a lo establecido en



la licitación inicial, aspecto que desde esta Dirección General se considera irrenunciable como buena práctica de contratación.

Por otra parte, el PCAP señala literalmente lo siguiente en su cláusula VII:

“Los licitadores deberán aplicar, a los servicios de desarrollo de sistemas de Administración Electrónica a contratar, una metodología basada en alguno de los siguientes modelos o certificaciones:

- *El modelo CMMI-DEV v.1.3 (Capability Maturity Model Integration for Development), en el nivel de madurez 3 o superior.*
- *El modelo de Madurez de la Ingeniería del Software (Norma ISO/IEC 15504), en el nivel de madurez 3 o superior.*
- *Así como modelos o certificaciones equivalentes a las anteriores, o bien a través de otras pruebas de medidas equivalentes.”*

Por tanto, la redacción recoge la posibilidad de otras certificaciones equivalentes o pruebas de medida equivalentes expresamente. No obstante, se incorporará la mención al apartado segundo del artículo 80 como recomienda la CNMC.

Quinta.- Sobre los criterios de adjudicación del Acuerdo Marco

Plantea la CNMC que no se incluye referencia económica expresa como criterio de adjudicación del acuerdo marco. Esta decisión ha sido adoptada en base a la experiencia de esta Dirección respecto al acuerdo marco precedente dado que existían dos riesgos:

- Obsolescencia del catálogo de perfiles profesionales.
- Ofertas de perfiles a precios irrisorios (por ejemplo, 0.01 €/hora) que nunca se iban a ofrecer por la empresa ya que no puede obligársele a presentarse a los contratos basados que incluyeran dichos perfiles.

Respecto a las observaciones sobre la firma electrónica, se trata de los formatos que permite la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Sexta.- Sobre los contratos basados en el Acuerdo Marco

Respecto a la necesidad de convocar a todas las empresas adjudicatarias del acuerdo marco o a un mínimo de tres en función del valor estimado del contrato basado, esto es la obligación legal existente en la propia normativa.

Debería valorarse la eficiencia de solicitar ofertas a todos los licitadores para un contratos de 50.000 € por los costes de valoración de ofertas para la administración.

Sin perjuicio de lo anterior, esta DG dictará instrucciones para evitar un uso inadecuado de esa limitación al número de empresas invitadas a los procedimientos de segunda licitación incluyendo un número superior y/o una rotación obligatoria de las empresas invitadas por un órgano concreto en sucesivos contratos basados con limitación de empresas invitadas.



Respecto a la ponderación del precio, el PCAP señala que es un mínimo como se propone.

En relación con el equipo técnico, tiene que tener, obviamente, relación con el objeto la cualificación exigida, como cualquier criterio de adjudicación.

Séptima.- Sobre la exigencia de garantías

Se concretarán las precisiones señaladas por la CNMC.

Madrid a 24 de septiembre de 2015