



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 989/2024

Resolución nº 1148/2024

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 26 de septiembre de 2024.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. R.P.G., en nombre y representación de KYOCERA DOCUMENTS SOLUTIONS ESPAÑA, S.A., contra el acuerdo de exclusión y la declaración de desierto del procedimiento para la adjudicación del contrato de “*servicio de mantenimiento del proyecto SIOS*” (número de expediente 23-002308) convocado por SOLIMAT, MUTUA COLABORADORA CON LA SEGURIDAD SOCIAL Nº 72, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. SOLIMAT, MUTUA COLABORADORA CON LA SEGURIDAD SOCIAL Nº 72, convocó, mediante un anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el DOUE el 23 de noviembre de 2023, la licitación, por el procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de “*servicio de mantenimiento del proyecto SIOS*” (expediente 23-002308), con un valor estimado de 157.855,94 euros.

Segundo. Con fecha de 23 de febrero de 2024, la mesa de contratación acuerda proponer como adjudicatario a la sociedad KYOCERA DOCUMENT SOLUTIONS, al ser la oferta mejor valorada con 80 puntos, seguida de la oferta de CAPGEMINI ESPAÑA, S.L., con 79,02 puntos.

Tercero. Con fecha de 6 de marzo de 2024, CAPGEMINI ESPAÑA, S.L solicita, de acuerdo con el artículo 52 de 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 (LCSP en



adelante), el acceso al expediente de la licitación. Con fecha de 12 de marzo de 2024, CAPGEMINI ESPAÑA, S.L. tiene acceso a la documentación del referido expediente.

Con fecha de 8 de abril de 2024, se recibe un escrito con alegaciones de CAPGEMINI ESPAÑA, S.L. en las que expone que, a su juicio, la mercantil KYOCERA DOCUMENT SOLUTIONS no justifica el cumplimiento de las competencias específicas exigidas para el perfil de jefe de equipo en el apartado de "Perfiles y experiencia profesionales" del pliego de prescripciones técnicas (PPT).

Estas alegaciones son tomadas en consideración por la Dirección de Sistemas de SOLIMAT que decide rectificar la valoración de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor de la oferta de KYOCERA DOCUMENT SOLUTIONS y realizar una nueva propuesta de adjudicación. Así, el 26 de abril de 2024, la Dirección de Sistemas de la Mutua emite un segundo informe de valoración en el que concluye lo siguiente:

"Como conclusión podemos afirmar que la valoración de la propuesta de KYOCERA es de una calidad baja. Por ello, se ha dado una puntuación de 15 puntos correspondiente a los siguientes conceptos:

0 puntos a Conocimiento y experiencia por parte del responsable de proyecto, en el desarrollo de un sistema integral de prestaciones para Mutua Colaboradora con la Seguridad Social.

10 puntos a Conocimiento en administración y configuración de Azure Service Bus, Azure Functions (Durable), Azure Load Balancer, VNET, Storage Account, COSMOS , desarrollo de aplicaciones basadas en orientación a eventos, prácticas y patrones de SOA y conocimiento en Sistemas distribuidos.

5 puntos a Certificado AZ-900 Azure Fundamentals, DP-900 Azure Data Fundamentals".

Cuarto. Con fecha de 26 de abril de 2024, KYOCERA DOCUMENT SOLUTIONS solicita de acuerdo con el artículo 52 de la LCSP el acceso al expediente de la licitación.



Con fecha de 3 de mayo de 2024 se recibe un escrito de alegaciones de KYOCERA DOCUMENT SOLUTIONS en el que solicita excluir a la entidad CAPGEMINI ESPAÑA, S.L. por no contar con los certificados AZ-900 Azure Fundamentals y el DP-900 Azure Data Fundamentals exigidos en los pliegos, y anular la rectificación de la valoración de la oferta de KYOCERA DOCUMENT SOLUTIONS efectuada por la Dirección de Sistemas.

Quinto. Con fecha de 7 de junio de 2024, el órgano de contratación resuelve lo siguiente:

“Aceptar las alegaciones presentadas por la empresa KYOCERA DOCUMENT SOLUTIONS S.A. y corregir con arreglo a derecho la actuación llevada a cabo por el Órgano de Asistencia para dejarla sin efecto.

Acordar la exclusión de CAPGEMINI ESPAÑA S.L. por no contar con los certificados exigidos en los pliegos.

1. Proponer como nueva empresa adjudicataria a la empresa KYOCERA DOCUMENT SOLUTIONS S.A., comprobando, como paso previo a la adjudicación, que la empresa KYOCERA DOCUMENT SOLUTIONS S.A. dispone de los medios humanos, en particular el perfil de jefe de equipo, adecuados para la correcta prestación del contrato, y que el mismo cumple con las competencias específicas exigidas en el pliego de prescripciones técnicas. Para ello el órgano de contratación, realiza un requerimiento de documentación a través de la PLACSP en el que se establece lo siguiente:

Acreditar documentalmente que el jefe de proyecto cumple con las competencias específicas establecidas en el pliego de prescripciones técnicas, en particular : Experiencia como desarrollador de al menos 5 años Experiencia de Azure & Azure DevOps

Conocimientos en el sistema ASBus72 de Solimat. Azure Functions, App Service, SQL Database, Storage, Application Insights, Azure Service Bus entre otros

Conocimiento de los servicios asistenciales y de prestaciones de SOLIMAT Conocimientos del sistema CRAI de Solimat Conocimientos del Sistema Integral de Prestaciones (SIP) Conocimientos en el sistema PortalV3 de Solimat.

Conocimientos en el sistema HISAM de Solimat.



Conocimientos de la integración entre los sistemas de Solimat.

Indicarles que la no acreditación de manera conveniente de todas las competencias en el plazo establecido podrá suponer una exclusión del licitador por incumplimiento de lo establecido en el pliego de prescripciones técnicas”.

Examinada la documentación presentada por KYOCERA DOCUMENT SOLUTIONS, la Dirección de Sistemas de la Mutua concluye que el Jefe de proyecto no cumple con los requisitos definidos en el PPT. Por ello, el 4 de julio de 2024, el órgano de contratación acuerda excluir a KYOCERA DOCUMENT SOLUTIONS por no cumplir con las competencias específicas exigidas en el PPT y declarar desierto el expediente al no haberse presentado ningún licitador que cumpla con las características establecidas en los pliegos.

Sexto. Con fecha de 18 de julio de 2024, la representación de KYOCERA DOCUMENT SOLUTIONS presentó en el registro electrónico general de la AGE, recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo de exclusión de 4 de julio de 2024. En su recurso, solicita la anulación del acuerdo impugnado y la retroacción del procedimiento al momento inmediatamente anterior a su exclusión, procediendo a la adjudicación del contrato a su favor.

Séptimo. Con fecha de 30 de julio de 2024, previo requerimiento de la Secretaría General de este Tribunal al órgano de contratación, se recibió el expediente administrativo y el correspondiente informe de este.

Octavo. Con esa misma fecha, la Secretaría General del Tribunal dio traslado del recurso presentado a los demás licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaban oportuno, formularan alegaciones. No se han presentado alegaciones.

Noveno. Con fecha de 31 de julio de 2024, la Secretaria General del Tribunal, por delegación de este, resolvió denegar la solicitud medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, de acuerdo con lo dispuesto en artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que el expediente pueda continuar por sus trámites.



FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la LCSP.

Segundo. La actuación impugnada se refiere a un contrato de servicios cuyo valor estimado supera el umbral fijado en el artículo 44.1, a) de la Ley LCSP. Además, el acto recurrido, por el que excluye la oferta del recurrente, es uno de los previstos para su impugnación a través del recurso especial en el artículo 44.2, b) del mismo cuerpo legal, por tratarse de un acto de trámite cualificado.

Tercero. En relación con el plazo para la interposición del recurso especial en materia de contratación, debe tenerse en cuenta lo establecido en el artículo 50.1 c) de la LCSP, con arreglo al cual, *“El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles. Dicho plazo se computará: Cuando se interponga contra actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación o contra un acto resultante de la aplicación del procedimiento negociado sin publicidad, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya tenido conocimiento de la posible infracción”*.

En el presente supuesto, el acuerdo de exclusión se notificó a la recurrente a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público el 4 de julio de 2024, por consiguiente, la presentación del recurso ha tenido lugar dentro de plazo de 15 días hábiles previsto en el citado precepto.

Cuarto. La legitimación se regula en el artículo 48 de la LCSP que señala que *“Podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso”*.

En el presente caso, la oferta de la parte recurrente ha sido excluida del procedimiento de licitación, por lo que dispone de legitimación al ser interesada en la revocación del acuerdo impugnado conforme al citado precepto.



Quinto. En lo que se refiere al fondo del asunto, la recurrente señala que el órgano de contratación excluyó su oferta por incumplir determinadas prestaciones preceptivas del PPT, no obstante, una rápida remisión a lo dispuesto en los Pliegos permite concluir que la experiencia del perfil aportado se configura como un criterio de adjudicación, y no como un criterio de solvencia o prescripción mínima.

En este contexto, la recurrente estima que ha acreditado la solvencia requerida en Pliegos, y que el órgano de contratación pretende excluir su oferta sobre la base de un criterio de adjudicación que fue puntuado con 0 puntos, lo que no resulta ajustado a derecho, ya que esta situación puede suponer la no valoración del criterio indicado, pero no la exclusión.

Sexto. El órgano de contratación, en el informe emitido conforme a lo establecido en el artículo 56.2 de la LCSP, indica que la exclusión de la recurrente se fundamenta en el incumplimiento por el jefe de Proyecto propuesto por la recurrente de elementos absolutamente objetivos y claramente definidos en los pliegos, de tal manera que se deduce sin ningún género de duda la imposibilidad de cumplir con los compromisos de personal exigidos en aquellos.

Séptimo. Expuestas las alegaciones de las partes, es preciso que recordemos la doctrina establecida por este Tribunal en relación con el carácter vinculante de los pliegos, en virtud de la cual, los órganos de contratación y los licitadores están sujetos a las previsiones de los pliegos que rigen la contratación, que se configuran como una verdadera *lex contractus* para todos ellos, y, particularmente, para las empresas licitadoras que no los impugnen en tiempo forma y que tomen parte en el procedimiento de contratación presentando sus proposiciones. En este sentido, el artículo 139.1 de la LCSP establece que:

“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”.



Asimismo, este Tribunal ha venido declarando en reiteradas ocasiones que el carácter preceptivo de los pliegos es igualmente aplicable a los pliegos de prescripciones técnicas o demás documentos contractuales de naturaleza similar, en la medida en que en ellos se establecen las características y condiciones de la prestación objeto del contrato. En este sentido, la Resolución 490/2014 de este Tribunal afirma que:

“De esta forma, y por lo que atañe a los pliegos de prescripciones técnicas, ha de tenerse presente que el artículo 116 TRLCSP establece que ‘el órgano de contratación aprobará con anterioridad a la autorización del gasto o conjuntamente con ella, y siempre antes de la licitación del contrato, o de no existir ésta, antes de su adjudicación, los pliegos y documentos que contengan las prescripciones técnicas particulares que hayan de regir la realización de la prestación y definan sus calidades, de conformidad con los requisitos que para cada contrato establece la presente Ley’.

En consonancia con dicho precepto, tal y como este Tribunal ha señalado en otras resoluciones (verbigracia, las ya citadas 264/2014 y 90/2012 , así como la 84/2011), la presentación de las proposiciones implica igualmente la aceptación de las prescripciones del Pliego de Prescripciones Técnicas, por lo que ‘también es exigible que las proposiciones se ajusten al contenido de los pliegos de prescripciones técnicas en la medida en que en ellos se establecen las características y condiciones de la prestación objeto del contrato’. Consecuentemente, caso de no hacerlo así resultará obligado el rechazo o exclusión de la oferta (por mucho que no se haya previsto explícitamente así en los Pliegos de aplicación), tal y como, por otro lado se infiere (‘sensu contrario’) de los apartados 4 y 5 del artículo 117 TRLCSP, en donde se detallan los presupuestos bajo los cuales, en determinadas modalidades de determinación de las prescripciones técnicas de aplicación, no es dable el rechazo de las ofertas”.

Sentado así el carácter vinculante de los pliegos, queda fijado el ámbito en el que debe desarrollarse el examen del recurso formulado. no obstante, es preciso poner de manifiesto la oscuridad de los pliegos, que no contemplan de forma coherente las exigencias de adscripción de medios.



Es precisamente esta falta de coherencia la que fundamenta en gran medida el recurso objeto de nuestra consideración. En efecto, el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP en adelante) no contempla exigencia alguna de adscripción de medios. Se limita a valorar *“la cualificación y experiencia del personal adscrito al contrato”* (cláusula 7ª del Pliego de condiciones particulares). Precisamente es esta circunstancia la que el recurrente invoca para entender que, puesto que no existe obligación alguna de adscripción de medios, el incumplimiento por el personal adscrito a la ejecución del contrato de alguna de las condiciones objeto de valoración debe traer aparejada una reducción de la puntuación en el criterio y no su exclusión.

No obstante, y pese a la deficiente redacción del PCAP, no es posible atender al argumento del recurrente. Hemos manifestado en reiteradas ocasiones que la interpretación de las cláusulas de los Pliegos debe verificarse con arreglo a los criterios contemplados en los artículos 1281 y siguientes del Código Civil. Es relevante destacar que, como manifestamos en la Resolución 805/2022 de 1 de julio, si bien el criterio preferente para abordar la interpretación de las cláusulas de los Pliegos es el literal, deben considerarse el resto de los criterios enunciados en las normas antes referidas. Y, como en aquella ocasión, hemos de tener en cuenta el criterio sistemático predicado en el artículo 1285 del Código civil (*“las cláusulas de los contratos deberán interpretarse las unas por las otras, atribuyéndose a las dudosas el sentido que resulte del conjunta de todas”*) sin olvidar el criterio teleológico recogido en el propio artículo 1281 referente a la finalidad o intención de los contratantes y que en la contratación pública no es más que la mejor ejecución del contrato que, como tal, define el propio órgano de contratación.

Así las cosas, es preciso considerar las disposiciones del PCAP en relación con las contenidas en el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT en adelante), que en el apartado *“objetivo de contratación”* señala,

“El objetivo de los trabajos a realizar se basa en la integración de los sistemas existentes en la mutua, por lo que es necesario que para la realización de estos se conozcan dichos sistemas, así como sus áreas de negocio para posibilitar la viabilidad técnica de las tareas.

Solimat requiere para estos trabajos de dos perfiles técnicos:



- *Perfil desarrollador back-end con aptitudes de jefe de equipo para todo el ciclo de vida del desarrollo de las funcionalidades necesarias, desde la toma de requisitos hasta el diseño e implementación en .NET.*
- *Perfil desarrollador back-end para la implementación en .NET de los desarrollos solicitados”.*

A renglón seguido, y bajo el título de “*perfiles y experiencias profesionales*”, dice,

“*Los licitadores deben tener una serie de conocimientos raíz tanto a nivel técnico y como a nivel mutua:*

Competencias comunes

- *Conocimientos en arquitectura orientada a microservicios, DDD y Clean Architecture.*
- *Conocimientos en patrones de diseño de software.*
- *Conocimientos en Test Driven Development.*
- *Experiencia en Azure.*
- *Experiencia con Azure DevOps como herramienta ALM.*
- *Conocimiento de Azure Service Bus, Azure Functions...*
- *Visual Studio 2019 o superior.*
- *.NET Core 3 o superior.*
- *EF Core 5 o superior*
- *C# 8 O superior*
- *Capacidad de desarrollo de software en las tecnologías especificadas en cada uno de los perfiles descritos a continuación.*



Competencias específicas perfil Jefe equipo

- *Experiencia como desarrollador de al menos 5 años*
- *Experiencia de Azure & Azure DevOps*
- *Conocimientos en el sistema ASBus72 de Solimat.*
- *Azure Functions, App Service, SQL Database, Storage, Application Insights, Azure Service Bus entre otros*
- *Conocimiento de los servicios asistenciales y de prestaciones de SOLIMAT*
- *Conocimientos del sistema CRAI de Solimat*
- *Conocimientos del Sistema Integral de Prestaciones (SIP)*
- *Conocimientos en el sistema PortalV3 de Solimat.*
- *Conocimientos en el sistema HISAM de Solimat.*
- *Conocimientos de la integración entre los sistemas de Solimat.*

Competencias específicas perfil desarrollador

- *Experiencia como desarrollador de al menos 1 años*
- *Azure Functions, App Service, SQL Database, Storage, Application Insights, Azure Service Bus.*

Certificaciones Microsoft

Como requisito se considerará el poseer algún tipo de certificación Microsoft relacionada con las tecnologías que se utilizan en SOLIMAT. Entre las certificaciones requeridas estarían:



- *AZ-900: Microsoft Azure Fundamentals*
- *DP-900: Microsoft Azure Data Fundamentals*
- *AZ-204 Developing Solutions for Microsoft Azure*
- *AZ-303: Microsoft Azure Architect Technologies*
- *AZ-304: Microsoft Azure Architect Design*
- *AZ-400 Designing and Implementing Microsoft DevOps Solutions*

Será necesario disponer de alguna de estas certificaciones, considerándose como inicial la AZ-900”.

Las consideraciones que hemos hecho anteriormente sobre la deficiente redacción del PCAP son plenamente aplicables al PPT. No obstante, resulta evidente, de su lectura, que el órgano de contratación requiere dos perfiles técnicos para la ejecución del contrato, entre los que se encuentra, en lo que a este recurso interesa, un jefe de equipo.

Una interpretación sistemática de los Pliegos nos permite, salvando la manifiestamente mejorable técnica empleada por el órgano de contratación en su redacción, concluir que existe una obligación de adscripción de medios, consistente en la aportación, para la ejecución del contrato, de dos técnicos con conocimientos específicos relacionados en el PPT.

Ciertamente hemos de coincidir con el recurrente sobre el hecho de que, la conclusión alcanzada determina que se valore un mismo requisito como solvencia y como criterio de adjudicación, extremo este que el Tribunal ha estimado contrario a la LCSP (Resoluciones 677/2017 de 21 de julio o 873/2018 de 1 de octubre). No obstante, nos encontramos ante unos Pliegos firmes, consentidos por el recurrente, por lo que su impugnación en este momento procedimental solo podría ser aceptada si se invocara una causa de nulidad, lo que ni el recurrente hace, ni este Tribunal aprecia.



Por lo tanto, y no siendo cuestión disputada por el recurrente la falta de cumplimiento de las exigencias contempladas en el PPT por el jefe de Equipo que ofertó procede desestimar el recurso, en tanto resulta palmario que el personal técnico que se ha comprometido a adscribir al contrato no cumple con las referidas exigencias.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada en el día de la fecha **ACUERDA**:

Primero. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. R.P.G., en nombre y representación de KYOCERA DOCUMENTS SOLUTIONS ESPAÑA, S.A., contra el acuerdo de exclusión y la declaración de desierto del procedimiento para la adjudicación del contrato de “*servicio de mantenimiento del proyecto SIOS*” (número de expediente 23-002308) convocado por SOLIMAT, MUTUA COLABORADORA CON LA SEGURIDAD SOCIAL Nº 72.

Segundo. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES