



Recurso nº 571/2019

Resolución nº 668/2019

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 20 de junio de 2019.

VISTO el recurso interpuesto por D. J.P.P., en nombre de SERVICIOS SOCIALES DE TELECOMUNICACIONES, S.L. (SERVITELCO), contra el acuerdo de adjudicación de 22 de abril de 2019 de la Junta de Contratación del Ministerio de Educación y Formación Profesional del contrato de *“Servicio de atención multicanal sobre temas educativos en el Ministerio de Educación y Formación Profesional”*, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 9/2017, de 9 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Con fecha 21 de diciembre de 2018 se envió al Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación del contrato de servicio de atención multicanal sobre temas educativos en el Ministerio de Educación y Formación Profesional, con un valor estimado de 1.265.965,18 euros (IVA excluido). El anuncio fue publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el día 24 de diciembre de 2018.

Segundo. El apartado 9 del Cuadro de Características del Pliego de Condiciones Particulares define los siguientes criterios de adjudicación evaluables mediante juicios de valor:

“OFERTA TÉCNICA hasta 50 puntos

Se valorará la organización y niveles de servicio propuestos para el desarrollo de los trabajos, hasta un máximo de 50 puntos que se distribuyen de la siguiente forma



- *Descripción del sistema de monitorización del servicio especificado en el apartado 3.2.2 del PPT. Máximo 20 puntos.*
- *Auditoría en tiempo real del contenido de las conversaciones mantenidas con los usuarios. Máximo 8 puntos*
- *Seguimiento individualizado y en tiempo real de la actividad de cada teleoperador. Máximo 4 puntos*
- *Posibilidad de generar y almacenar ficheros de audio con las grabaciones de todas las conversaciones. Máximo 4 puntos*
- *Posibilidad de generar y exportar a formato excel informes con los principales indicadores de funcionamiento del servicio. Máximo 4 puntos*
- *Descripción de las otras herramientas para la dirección y evaluación de la calidad del servicio contempladas en los apartados 3.2.1 y 3.2.3 del PPT. Máximo 11 puntos.*
- *Informes de gestión del servicio. Máximo 8 puntos*
- *Sistema de evaluación de la satisfacción de los usuarios. Máximo 3 puntos*
- *Descripción de los planes de formación inicial y permanente para teleoperadores contemplados en el apartado 2.3.3 del PPT. Máximo 2 puntos.*
- *Plan de formación inicial. Máximo 1 punto*
- *Plan de formación permanente. Máximo 1 punto*
- *Descripción de los aspectos técnicos relacionados con la prestación del servicio, contemplados en el apartado 4 del PPT. Máximo 17 puntos.*
- *Condiciones y lugar de prestación. Máximo 6 puntos*
- *Protección de datos de carácter personal y requisitos de seguridad. Máximo 3 puntos*



- *Medios tecnológicos del servicio. Máximo 6 puntos*
- *Arranque y puesta en marcha del servicio. Máximo 2 puntos*

El contenido del Sobre nº 2, relativo a los criterios de adjudicación no evaluables mediante fórmulas, será el siguiente:

- a) *Un ÍNDICE firmado por el licitador en el que se reseñe que la documentación incluida en el sobre se refiere a «Oferta técnica».*
- b) *DOCUMENTACIÓN, enunciada en la letra a) anterior, en la que se detalle la información requerida para valorar los 4 subcriterios comprendidos en la «Oferta técnica» y redactada conforme a las prevenciones que se indican sobre este particular en el Pliego de Prescripciones Técnicas. Esta documentación, cuya extensión máxima será de 50 folios en DIN A4 escritos a una cara con tipo de letra mínima de 11 puntos, será entregado en formato papel y en formato electrónico. La documentación que exceda el máximo señalado no será evaluada, teniéndose en cuenta para la puntuación sólo hasta dicho máximo.*

Será requisito necesario obtener una puntuación mínima de 25 puntos en este criterio para que el licitador pueda continuar en el proceso selectivo.”

Tercero. El Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) en su apartado 3.2.2, al que se remite el subcriterio de valoración “*descripción del sistema de monitorización*” señala:

“El adjudicatario deberá facilitar un sistema de monitorización del servicio del canal telefónico que permita al Ministerio acceder desde sus propias oficinas y que ofrezca al menos las siguientes funcionalidades:

- o Auditoría en tiempo real del contenido de las conversaciones mantenidas con los usuarios, con el fin de evaluar la calidad del servicio prestado. El sistema deberá permitir la auditoría de llamadas entrantes seleccionadas al azar, así como de las que esté atendiendo un teleoperador concreto e identificado, seleccionado a tal efecto de entre los que presten servicio en ese momento.*



- o Posibilidad de realizar un seguimiento individualizado y en tiempo real de la actividad de cada teleoperador, así como del número e identificación de teleoperadores que están prestando servicio en cada momento.*
- o Posibilidad de generar y almacenar ficheros de audio con las grabaciones de todas las conversaciones, para fines de control de calidad y referencia ante posibles reclamaciones. El sistema deberá permitir la búsqueda de grabaciones por diferentes campos como: teleoperador, fecha, número llamante, etc.*
- o Posibilidad de generar y exportar a formato excel informes con los principales indicadores de funcionamiento del servicio desagregados por franjas horarias:*
- o Distribución de llamadas entrantes, atendidas, rechazadas, etc.*
- o Tiempos medios de espera y de conversación.*
- o Actividad de cada teleoperador (tiempo en estado libre, en conversación, volumen de llamadas atendidas, etc.).*

Las ofertas que se presenten deberán incluir, a efectos de su valoración, propuesta que recoja los mecanismos que se utilizarán para dar cumplimiento a lo dispuesto en este apartado. Dicha propuesta deberá explicar de manera detallada y pormenorizada la funcionalidad del sistema y el contenido de la información proporcionada.

Respecto del servicio mediante el canal escrito el Ministerio tiene acceso directo a las consultas, tanto al histórico de la tramitación como a la respuesta ofrecida al ciudadano.”

Cuarto. La Junta de Contratación del Ministerio de Educación y Formación Profesional en su reunión celebrada el día 27 de febrero de 2019 aprobó el informe de valoración de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor, que en lo relativo al recurrente presenta el siguiente tenor literal:

“• Descripción de los aspectos técnicos relacionados con la prestación del servicio, contemplados en el apartado 4 del PPT. Máximo 17 puntos. Valoración. 11,5 p



☐ *Condiciones y lugar de prestación Máximo 6 p. Valoración: 5,50 p*

Se valora positivamente la reserva de un espacio dedicado con 45 puestos de trabajo, incluye además puestos para supervisor y coordinador.

Se valora negativamente que los espacios adicionales que se habilitarán en los picos de trabajo no estén situados en el mismo espacio reservado para los operadores habituales, se dice que estarán en el mismo edificio.

Se valora positivamente el detallado dimensionamiento de operadores por mes y franja horaria.

Se valora positivamente los niveles objetivo propuesto que mejoran los niveles mínimos exigidos en el pliego.

La descripción de las condiciones del lugar también es satisfactoria.

☐ *Protección de datos de carácter personal y requisitos de seguridad Máximo 3 p.*

Valoración: 1 p

Se valora la descripción de los requisitos de seguridad, pero no aporta valor en el apartado de protección de datos de carácter personal.

☐ *Medios tecnológicos del servicio Máximo 6 p. Valoración: 5 p*

Se valora la descripción detallada de los medios tecnológicos.

Se valora el sistema de atención omnicanal proporcionada por HERMES que permite el seguimiento de la interacción con un usuario por los distintos canales.

☐ *Arranque y puesta en marcha del servicio Máximo 2 p. Valoración: 1,5 p*

Buena descripción del arranque y puesta en marcha del sistema.

Se valora el establecimiento de un cuadro de mando de monitorización del servicio.”



Quinto. El día 13 de marzo de 2019 la Junta de Contratación del Ministerio de Educación y Formación Profesional propuso como adjudicatario del contrato a ATECH BPO, S.L.

Dicha proposición se fundamenta en la siguiente valoración global de las proposiciones de los licitadores admitidos:

SERVICIOS SOCIALES DE TELECOMUNICACIONES S.L.U. (SERVITELCO) 49,23 (oferta económica) + 34 (puntuación propuesta sobre nº 2) = 83,23 puntos

ILUNION FITEX 50 (oferta económica) + 31 (puntuación propuesta sobre nº 2) = 81 puntos

ATECH BPO, S.L. 40,22 (oferta económica) + 46(puntuación propuesta sobre nº 2) = 86,22 puntos

Sexto. El día 22 de abril de 2019 se dicta el acuerdo de adjudicación del contrato de servicio de atención multicanal sobre temas educativos en el Ministerio de Educación y Formación Profesional a la mercantil ATECH BPO, S.L. Dicho acuerdo fue notificado a la recurrente el mismo día 22 de abril, acusando su recibo el día 24 de abril de 2019.

Séptimo. El día 13 de mayo de 2019, SERVITELCO, interpuso ante este Tribunal recurso especial en materia de contratación.

Octavo. El órgano de contratación ha remitido el informe sobre el recurso que se regula en el artículo 56.2 de la LCSP.

Noveno. Se ha concedido plazo para formular alegaciones al recurso especial en materia de contratación interpuesto. Con fecha 27 de mayo de 2019 ha tenido entrada en el Registro de este Tribunal escrito de la adjudicataria, ATECH BPO, S.L., evacuando el trámite conferido.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45.1 de la LCSP.



Segundo. La recurrente, SERVITELCO, está legitimada al haber participado en la licitación de la que trae causa la resolución de adjudicación impugnada, y haber quedado ordenada en segundo lugar su proposición al efectuarse la valoración global, por lo que debe reconocerse el derecho o interés legítimo para recurrir previsto en el artículo 48 de la LCSP.

Igualmente, consta acreditada el poder de la persona que interpone el recurso por cuenta de SERVITELCO con la documentación que acompaña al recurso.

Tercero. El acto que es objeto de recurso es el acuerdo de adjudicación de 22 de abril de 2019 de la Junta de Contratación del Ministerio de Educación y Formación Profesional del servicio de atención multicanal sobre temas educativos en el Ministerio de Educación y Formación Profesional, con un valor estimado de 1.265.965,18 euros (IVA excluido).

Cuarto. De conformidad con los artículos 44.1.a) y 2.c) de la LCSP, los acuerdos de adjudicación de un contrato de servicio sujeto a regulación armonizada, son susceptibles de recurrirse mediante el recurso especial en materia de contratación.

Quinto. El recurso cumple todos los requisitos previstos en el artículo 50 de la LCSP. En cuanto al plazo para recurrir, presentado el recurso el 13 de mayo de 2019, consta en el expediente la notificación del acuerdo de adjudicación impugnado el día 22 de abril, por lo que el recurso se interpone en el plazo de quince días previsto en el artículo 50.1 d) de la LCSP.

Sexto. En lo que se refiere al fondo del asunto, el objeto del recurso se contrae a determinar si la valoración de los aspectos de la proposición sujetos a juicio de valor efectuada por el órgano de contratación se ha ajustado a las previsiones del Pliego transcritas en los Antecedentes de Hecho Segundo y Tercero de esta resolución.

En primer lugar, la recurrente plantea un error aritmético al sumar los diferentes criterios sujetos a juicio de valor. Dicho error se reconoce por el órgano de contratación en su informe.

En efecto, como se puede apreciar del Antecedente de Hecho Cuarto de esta resolución asignó 11,5 puntos correspondientes al criterio *“Descripción de los aspectos técnicos relacionados con la prestación del servicio, contemplados en el apartado 4 del PPT”*, sin embargo, la suma de cada subcriterio que lo integra arroja 13 puntos.



Por ello, la valoración de los aspectos de la proposición contenidos en el sobre nº 2 no asciende a 34 puntos, como erróneamente ha consignado el órgano de contratación, sino a 35,5 puntos. Correlativamente, la valoración global alcanza los 84,73 puntos y no los 83,23 puntos reflejados inicialmente. Esta modificación no altera el resultado final del procedimiento, puesto que la empresa adjudicataria ATECH obtiene 86,22 puntos.

Séptimo. El núcleo del recurso se concentra en la valoración de dos subcriterios del criterio de adjudicación evaluable mediante juicio de valor denominado “Descripción del sistema de monitorización del servicio especificado en el apartado 3.2.2 del PPT”, a saber: auditoría en tiempo real del contenido de las conversaciones mantenidas con los usuarios, con 8 puntos como máximo; y, seguimiento individualizado y en tiempo real de la actividad de cada operador”, con un máximo de 4 puntos.

El contenido y modo de valorar esos subcriterios se recoge en el apartado 3.2.2 del PPT reproducido en el Antecedente de Hecho Segundo de esta Resolución.

Este Tribunal se ha pronunciado sobre el alcance de su competencia para enjuiciar los criterios no evaluables mediante fórmula señalando en su Resolución 176/2011, de 29 de junio que *“viene considerando de plena aplicación a tales casos la doctrina reiteradamente sostenida por nuestro Tribunal Supremo con respecto de la denominada discrecionalidad técnica de la Administración. Ello supone que **tratándose de cuestiones que se evalúan aplicando criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos. No se quiere decir con ello, sin embargo, que el resultado de estas valoraciones no pueda ser objeto de análisis por parte de este Tribunal sino que este análisis debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o de procedimiento, a que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios o que finalmente no se haya incurrido en error material al efectuarla. Fuera de estos aspectos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración**”*.

Lo anterior supone, como señala la Resolución 132/2015, 6 de febrero, que el enjuiciamiento que este Tribunal puede realizar de los criterios sujetos a juicio de valor quede limitado a comprobar que *“tanto la descripción de los criterios de adjudicación como la determinación de*



las reglas de ponderación de los mismos y de igual modo las mejoras, queden fijados con el necesario nivel de concreción en los Pliegos, permitiendo a los licitadores conocer de antemano cuáles serán las reglas precisas que rijan la valoración de sus ofertas y evitando que puedan producirse arbitrariedades en dicha valoración, cuyos parámetros no pueden quedar discrecionalmente en manos de la mesa de contratación”.

Seguidamente analizamos cada una de las censuras efectuadas por la recurrente a la valoración asignada por el órgano de contratación:

- Sobre la asignación de 4 puntos sobre 8 posibles en el criterio **“auditoría en tiempo real del contenido de las conversaciones mantenidas con los usuarios”**, el recurrente considera que su propuesta que oferta dos modalidades de auditoría (a través de la interfaz, o, mediante teléfono) y una mejora (modo *susurro*, que permite a un coordinador asistir al teleoperador sin que le oiga la persona que ha efectuado la llamada) es acreedora al máximo de los puntos posibles.

El órgano de contratación reconoce como mejora el denominado modo *susurro*, y no valora la auditoría por teléfono.

Las razones de dicha valoración son las siguientes: a) se considera que la operativa para auditar en tiempo real el servicio mediante teléfono es *“poco ágil el método de acceso frente a un simple click en un escritorio”* por lo que no se valora, b) como se expone en el informe del órgano de contratación al recurso, el sistema de auditoría en tiempo real ofertado en la propia interfaz no recibe una puntuación mayor porque *“presenta elementos ajenos al objeto del contrato”* (como las pestañas de servicio de mensajería, chats, emails, redes sociales; botones como *cliente*, o columnas como *campana*), y es *“visualmente poco atractiva en relación a otras ofertadas”*, y, c) el modo *susurro*, es una mejora que no puede suplir el criterio de adjudicación a aplicar en este caso. Añade, además, que esta funcionalidad del modo *susurro* presenta escasa utilidad en relación con la evaluación de la calidad de las llamadas, que se logra esencialmente con los métodos de auditoría señalados, y más particularmente, con la interfaz de monitorización. En este sentido, cuando el informe expresa que la empresa adjudicataria presenta un interfaz muy intuitivo, se engloba en este término la bondad de la solución, así como el nivel de detalle de la descripción y la claridad expositiva.

También razona el órgano de contratación que si bien el gráfico a que alude la empresa recurrente tiene partes coloreadas, poco o nada tiene que ver con un “código de colores”.

Por ello, es correcta la asignación de 4 puntos por el órgano de contratación, en cuanto que su valoración no es arbitraria sino motivada suficientemente, siendo razonable los criterios exteriorizados para efectuar su valoración.

- Sobre la asignación de 2,5 puntos sobre 4 posibles por el criterio “**Seguimiento individualizado y en tiempo real de la actividad de cada operador**”, la recurrente considera que debía haber recibido la máxima puntuación posible. Sin embargo, basta la lectura del informe de valoración de los aspectos subjetivos de su proposición para comprobar que entre su oferta y al de la adjudicataria existe una diferencia que justifica la asignación de 1,5 puntos más consistente en que el sistema de esta última permite “*la comprensión del sistema en un simple golpe de vista*” tanto por totalizar toda la información en una pantalla como por el empleo de un código de colores en la aplicación. Sin embargo, la oferta de recurrente carece de esa claridad, como se indica en el informe del órgano de contratación al recurso, puesto que ninguno de esos elementos está presente en dicha oferta. Añade a mayor abundamiento el órgano de contratación, aunque no ha sido un elemento determinante, que este apartado mereció 3 párrafos en la oferta de la recurrente, frente a las 3 páginas que le dedicó la adjudicataria. De nuevo, se aprecia razonable y motivada la valoración efectuada.

Así las cosas, procede la desestimación del recurso especial interpuesto al estimarse ajustada a derecho la valoración efectuada por el órgano de contratación al no apreciarse que su motivación sea insuficiente, incongruente o revele la existencia de arbitrariedad, siendo obligado respetar, fuera de esos casos, el criterio técnico del órgano de contratación.

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 interpuesto por D. J.P.P., en nombre de SERVICIOS SOCIALES DE TELECOMUNICACIONES, S.L. (SERVITELCO), contra el acuerdo de adjudicación de 22 de abril de 2019 de la Junta de Contratación del Ministerio de Educación y Formación Profesional del contrato de *“Servicio de atención multicanal sobre temas educativos en el Ministerio de Educación y Formación Profesional”*, con un valor estimado de 1.265.965,18 euros (IVA excluido).

Segundo. Levantar la medida cautelar adoptada según lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. 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 sanción prevista en el artículo 58.2 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 al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1.f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.