



Recurso nº 1477/2022

Resolución nº 1590/2022

Sección 1ª

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

En Madrid, a 22 de diciembre de 2022.

VISTO el recurso interpuesto por D. F.J.D.M.L., en representación de ALGORITMOS, PROCESOS Y DISEÑOS, S.A., contra su exclusión del procedimiento del contrato de suministro de *“Adquisición, instalación, actualización y soporte técnico de equipos dispensadores de tickets, sistema de turnos, gestión de espera y citas con destino a las oficinas del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)”*, expediente IPA 10/22, convocado por la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Por el órgano de contratación, la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal se convocó mediante anuncio y pliegos publicados el 23 de abril de 2022 en la Plataforma de Contratación del Sector Público, el 26 de abril en el Diario Oficial de la Unión Europea y el 28 de abril de 2022 en el Boletín Oficial del Estado, licitación para adjudicar mediante procedimiento abierto, el contrato de suministro de *“Adquisición, instalación, actualización y soporte técnico de equipos dispensadores de tickets, sistema de turnos, gestión de espera y citas con destino a las oficinas del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)”*, con un valor estimado de 4.145.683,77 euros.

Segundo. El procedimiento de contratación se financia con fondos “Next Generation EU”, procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Tercero. Finalizado el plazo de presentación de las proposiciones, y tras los trámites oportunos, el órgano de contratación acuerda la adjudicación del contrato a



TECNOLOGÍAS PLEXUS S.L. Con fecha 25 de agosto de 2022, la mercantil licitadora ALGORITMOS, PROCESOS Y DISEÑOS, S.A. interpone recurso especial en materia de contratación, y por Resolución de este Tribunal nº 1055/2022, se acuerda su inadmisión por extemporaneidad.

Mediante Resolución de 6 de septiembre de 2022, el órgano de contratación -advertido por la mesa de contratación en sesión de 2 de septiembre de 2022 error material en la aplicación de la fórmula matemática relativa al precio en el informe técnico de valoración- acuerda anular la resolución de adjudicación de fecha 2 de agosto de 2022 en favor de TECNOLOGÍAS PLEXUS S.L. y retrotraer el procedimiento para requerir la documentación del artículo 150.2 LCSP a la mercantil ALGORITMOS, PROCESOS Y DISEÑOS, S.A.

La mesa de contratación, en sesión de 18 de octubre de 2022, propone excluir a la licitadora mejor valorada ALGORITMOS, PROCESOS Y DISEÑOS, S.A, con base en el informe técnico emitido por la unidad responsable del contrato en fecha 17 de octubre de 2022, al entender que la muestra entregada en su oferta para verificación, no cumple con los requisitos del pliego, y, propone la adjudicación del contrato a TECNOLOGÍAS PLEXUS S.L.

Con fecha 25 de octubre de 2022, el órgano de contratación acuerda la exclusión de ALGORITMOS, PROCESOS Y DISEÑOS, S.A y la adjudicación del contrato a TECNOLOGÍAS PLEXUS S.L..

Cuarto. Con fecha 4 de noviembre de 2022 la mercantil ALGORITMOS, PROCESOS Y DISEÑOS, S.A. interpone recurso especial en materia de contratación, solicitando la nulidad de la resolución recurrida por indebida valoración de los aspectos técnicos de su oferta.

Quinto. De conformidad con lo previsto en el artículo 56.2 LCPS, se solicitó del órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido acompañado del correspondiente informe de fecha 14 de noviembre de 2022.

Sexto. Con fecha 11 de noviembre de 2022, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados para que, en el plazo de cinco días, y si lo estimaban



oportuno, presentasen aquellas alegaciones que considerasen oportunas, habiendo presentado alegaciones la adjudicataria TECNOLOGÍAS PLEXUS S.L.

Séptimo. Con fecha 11 de noviembre de 2022 este Tribunal ha acordado mantener la suspensión del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento, declarando que, prima facie, no se aprecian causas de inadmisibilidad.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El marco jurídico aplicable viene determinado por 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 Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) así como por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC).

Este recurso se ha tramitado con preferencia y urgencia por establecerlo así el artículo 58.2 del Real Decreto-Ley 6/2022.

Segundo. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículos 45 de la LCSP y el artículo 22.1 del RPERMC.

Tercero. El recurso ha sido interpuesto contra la exclusión, acto susceptible de recurso en esta vía, de conformidad con lo establecido en el artículo 44.1 a) y 44.2 b) de la LCSP.

Cuarto. La interposición del recurso ha tenido lugar dentro del plazo legal del artículo 58.2.b) del Real Decreto Ley 36/2020, de 30 de diciembre.

Quinto. La mercantil recurrente goza de legitimación activa para sostener sus pretensiones de anulación del acuerdo de exclusión, a tenor de lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP



al tratarse de una persona jurídica, licitadora en el procedimiento de contratación, que no resulta adjudicataria (es excluida), en virtud del acuerdo que ahora impugna y, por lo tanto, cumple el requisito de constituirse como *“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”* (artículo 48 LCSP).

Sexto. Se impugna en este recurso especial la exclusión de la mercantil recurrente del procedimiento de contratación, así como la adjudicación a favor de la mercantil TECNOLOGÍAS PLEXUS S.L., argumentando como fundamentos jurídicos de sus pretensiones, en relación con cada uno de los aspectos determinantes de su exclusión, que:

1.- Sobre la exigencia de cumplir con el Esquema Nacional de Seguridad

“(…) Si bien es cierto que APD no aporta tal certificado, toda vez que carece de él, no se hace referencia alguna a la obligatoriedad de aportarlo junto con el resto de documentación en los Pliegos del expediente. Únicamente se hace referencia a la exigencia de cumplir con algunos de sus apartados, como consta en las páginas 12 y 46 del Pliego de Prescripciones Técnicas.

Lo que el informe obvia es el hecho de que APD presentó las correspondientes Declaraciones Responsables, manifestando que los equipos ofertados por mi representada cumplían con tales extremos”.

2.- Sobre el apartado 2.1 Dispensadores de tickets

“(…) En relación con los dispensadores de tickets, afirma el órgano de contratación que, en primer lugar, el equipo no cuenta con un lector de DNI electrónico operativo integrado con la aplicación y que, por ello, no ha sido posible comprobar su funcionamiento. Si bien es cierto que no se encontraba operativo, ello no supone que no vaya a funcionar correctamente o sea imposible integrarlo con la aplicación, toda vez que su integración completa, así como su puesta en funcionamiento, al ser una opción valorable, debía quedar operativa en la fase de parametrización y configuración final”.

3. Sobre el apartado 2.3.1 Requerimiento del sistema integral

“Por otra parte, en relación con los requerimientos del sistema integral, el informe dispone que se incumple con una serie de elementos. En primer lugar, con los subsistemas, habida cuenta que, dice el informe, falta información sobre las funcionalidades obligatorias del sistema, como el módulo antifraude, IVR, etc. Sin embargo, y como veremos con más detalle a lo largo del presente escrito, se debe a que el sistema de IVR implica la contratación, al ser un servicio externo, desarrollo e integración con los sistemas del SEPE, aparte de la necesidad de tener las reuniones necesarias para definir el flujo de navegación. La solución ofertada se integra a través de distintas opciones, como son los webhook, con el IVR y en la documentación provista así se confirmó.

En segundo lugar, dice también que el sistema integrado de la muestra presentada por APD no es “multicanal”, porque presenta errores en la emisión de mensajes y locuciones. Además, dicen, la muestra no cumple con las mejoras de teléfono, grabación y almacenamiento ofertadas por APD. Afirmaciones que en ningún caso son correctas, toda vez que la solución cumple con la funcionalidad de poder generar una cita y posteriormente, la recepción y la atención del ciudadano por el canal solicitado.

Por otra parte, el informe establece que la muestra de APD no es continuista con el sistema del que actualmente dispone el SEPE para la gestión de las citas previas, en concreto, porque a diferencia del actual, el sistema presentado no permite, dicen, que la geolocalización del ciudadano respecto de la oficina, asociar gestiones entre oficinas de diferentes entidades, enviar SMS al ciudadano acerca del estado de su cita, introducir captchas, modificar citas, etc”.

Todo ello, tareas muy concretas y que, en la fase tan temprana que nos encontramos, resulta imposible tener desarrolladas, toda vez que como ya dijimos, se carece de la información necesaria del funcionamiento del sistema actual para poder desarrollarlas completamente, por lo que hasta mucho más adelante no podrían configurarse completamente, por tratarse estas de configuraciones muy concretas. A mayor abundamiento, en su momento se mostró al personal del SEPE un gran repertorio de

capacidades de configuración que tienen los sistemas, y lógicamente, su implementación es objeto de la parametrización y puesta en marcha.

En cuarto lugar, dice el informe del SEPE que también se encuentran incumplimientos en el embebido del sistema, ya que este no se adapta a la web como iframe. En relación con esto, señalar que, en el entorno proporcionado, se dio acceso a una herramienta que incorpora la solución para el desarrollo de páginas Web, con la finalidad de mostrar la funcionalidad. Además, en el pliego se indica que deberá poder adaptarse en la web del sepe y de las CCAA de forma transparente, pero no se detallan características técnicas concretas para esa integración y, como se indica al final de las observaciones que el propio SEPE hace en este sentido, “requerirá adaptación”, es decir, el mismo órgano entiende que se deberá desarrollar completamente durante la implantación.

De igual forma, afirman que no se cumple con el requisito “multiidioma” de sistema, porque, aunque se ofrezca en castellano, catalán, euskera, gallego, inglés..., al cambiar de un idioma a otro, aparece un error que impide la navegación por la web. De igual modo, afirman que las comunicaciones solo pueden enviarse en castellano. En definitiva, en palabras del SEPE, no puede probarse la funcionalidad al no poder comprobarse si al reservar cita en otro idioma las comunicaciones serán en este mismo. Sin embargo, teniendo en consideración que nos encontramos en un entorno de pruebas, el software solo se instaló en castellano y en inglés, suficiente para demostrar que el sistema era capaz de soportar el funcionamiento en diferentes idiomas. Este aspecto será objeto de parametrización más adelante.

En cuanto al requisito de contar con un nivel ENS medio “Web” y “Gestor”, como dijimos anteriormente, el pliego no lo requiere, y APD cumple con los requisitos relacionados con este en su totalidad.

Por séptimo, dice el encargado del SEPE que el sistema debe estar integrado y adaptado con el sistema IVR del SEPE, y que en la muestra de APD, no se aporta. El sistema de IVR implica desarrollo e integración con los sistemas del SEPE, aparte de la necesidad de tener las reuniones necesarias para definir el flujo de navegación, es un servicio externo que se

contrataría por APD. La solución ofertada se integra a través de distintas opciones, como son los webhook, con el IVR y en la documentación provista así se confirmó”.

4.- Sobre el apartado 2.3.2. Características. Generales del Sistema de gestión de esperas

“En este apartado, en primer lugar, dice el órgano de contratación que, en relación con las colas virtuales, no puede verificarse el modo en que se le informa al ciudadano a través de la web del estado de su cita, lo cual, no es correcto, dado que la solución cuenta con esta funcionalidad perfectamente operativa, pero no está completamente desarrollada. Como indicamos anteriormente, la Web responsive y embebida de la Web del SEPE implica.

Por otra parte, en cuanto al enmascaramiento del número de teléfono del SEPE cuando se hagan llamadas, dice que no se cumple con ello. Sin embargo, el enmascaramiento forma parte nativa de cualquier plataforma de IVR. El sistema de IVR implica desarrollo e integración con los sistemas del SEPE, aparte de la necesidad de tener las reuniones necesarias para definir el flujo de navegación. Nuestra solución se integra a través de distintas opciones, como son los webhook, con el IVR y en la documentación provista así se confirmó. un desarrollo, configuración e integración que en el estadio actual resulta inviable.

En tercer lugar, se afirma que no es posible obtener informes estadísticos con el sistema presentado por APD, siendo ello completamente erróneo. El ambiente provisto para evaluación de funcionalidades cuenta con un módulo de informes y estadísticas, el cual permite crear informes filtrados por rango de fechas, trámites, citas, etc., con más de 80 informes precargados, aparte de una herramienta para la creación de informes personalizados con los campos deseados.

También se dice que en el sistema presentado no es posible hacer un seguimiento de la cita en curso o de las disponibles, como tampoco puede reservarse manualmente desde el puesto de atención. Tampoco constan las opciones de exportar los listados de citas en un determinado rango de fechas, así como establecer ordenaciones por fecha, por situación de las citas, etc. Sin embargo, una vez más, ello resulta ser incorrecto, toda vez que en el ambiente provisto para evaluación funcional, la solución cuenta con módulo "info Center"



que permite exportar las citas para un rango de fecha determinado. Si se hubiera solicitado información al respecto, se podría haber aclarado.

También dispone el informe que APD no cumple con el régimen de perfiles, ya que, aunque un usuario sólo puede estar asociado a un perfil, no hay un rol diferenciado que permita de forma exclusiva exportar listados u obtener informes estadísticos. Pero como ya hemos hecho referencia, en el ambiente provisto para evaluación funcional, la solución cuenta con módulo de seguridad que permite crear los distintos grupos, usuarios y los perfiles y permisos de cada grupo. Igualmente, asignar un usuario o un grupo a una oficina en particular. Si se hubiera solicitado información al respecto, se podría haber aclarado.

Afirman también que, en relación con el funcionamiento de las videollamadas para la atención al ciudadano, en la muestra de APD, aunque funcione, no puede verificarse cómo se informa al ciudadano del seguimiento remoto de la cita. La solución presentada envía al ciudadano un email o SMS con un enlace y un “token” único para realizar la video llamada. El ciudadano no requiere instalar ninguna app en su móvil o equipo. Si se hubiera solicitado información al respecto, se podría haber aclarado.

Por último, respecto de la “cita y cola”, afirma el órgano de contratación que no es posible hacer el seguimiento a distancia y recibir la notificación de llamada de turno en la web móvil, lo cual, no es correcto. La solución cuenta con esta funcionalidad, pero su implementación implica desarrollo e integración. En este ambiente de validación de pruebas se parametrizó el envío del ticket y el aviso del ciudadano a atención mediante SMS e email, pero el seguimiento vía Web responsive embebida en la página Web del SEPE, implica desarrollo y configuraciones personalizadas”.

5.- Sobre el apartado 2.3.3. Características del Módulo de cita previa

“En cuanto al Apartado 2.3.3, comienza el SEPE diciendo que el sistema presentado no permite la creación de citas desde IVR. Como ya mencionamos anteriormente, el sistema de IVR implica desarrollo e integración con los sistemas del SEPE, aparte de la necesidad de tener las reuniones necesarias para definir el flujo de navegación. La solución ofertada se integra a través de distintas opciones, como son los webhook, con el IVR y en la documentación provista así se confirmó.

En segundo lugar, de nuevo en relación con el embebido de la web, el informe reza que no es un iframe adaptado al espacio del sistema que actualmente usa el SEPE. Sin embargo, en el entorno proporcionado, se dio acceso a una herramienta que incorpora la solución para el desarrollo de páginas Web, con la finalidad de mostrar la funcionalidad. A mayor abundamiento, en el pliego se indica que deberá poder adaptarse en la web del sepe y de las CCAA de forma transparente, donde se detallan características técnicas concretas para esa integración. Sin perjuicio de esto, y tal y como se indica al final de las observaciones hechas por el SEPE, ello requerirá de adaptación, es decir, se entiende que requerirá de desarrollo durante la implantación.

En tercer lugar, en cuanto a la cita web, se determina que se puede comprobar la ubicación de las distintas oficinas del SEPE, y sea posible introducir el Código Postal, no existe una asociación automática entre ambos elementos. Afirmación que resulta no ser cierta. La solución cuenta con esta funcionalidad, y se ha implementado en clientes como el NHS en Reino Unido. La implementación de la búsqueda por código postal en la página Web del SEPE, implica un desarrollo e integración de la página, que resulta inviable en un entorno de pruebas, donde el sistema aún no ha sido configurado ni integrado, ni se encuentra adaptado en la plataforma a las necesidades particulares del cliente.

Por otro lado, también afirman, de nuevo, que el sistema de citas no funciona correctamente, no pudiendo comprobarse el estado de la cita, ni modificarla, ni cancelarla. Sin embargo, como ya ha quedado dicho, en el ambiente provisto para evaluación de funcionalidades, la solución permite crear, modificar, consultar o cancelar cualquier cita. Si se hubiera solicitado información al respecto, se podría haber aclarado.

Por último, afirman que el sistema presentado no genera justificante una vez se pide la cita. Como en tantos otros puntos, ello es un simple aspecto de parametrización y configuración personalizada, que debe hacerse más adelante cuando APD cuente con más información y detalle.

En cuanto a los puntos “gestión de cita”, “oferta” y “geolocalización de oficinas” de este apartado, ya han sido respondidos con anterioridad”.

6.- Sobre el apartado 2.3.4 Características del Módulo de encuestas.

“En este Apartado únicamente hacen mención a que las encuestas deben ser multiidioma, y que no se hace mención a ello en ningún documento. La plataforma ya es en sí, multiidioma como se pudo contrastar en la sesión de presentación. En el ambiente provisto para evaluación de funcionalidades, las encuestas se pueden realizar en múltiples idiomas, dependiendo de cómo se creen la mismas.

En cuanto a los puntos “gestión de cita”, “oferta” y “geolocalización de oficinas” de este apartado, ya han sido respondidos con anterioridad”.

7.- Sobre el apartado 2.3.5. Características del Módulo Antifraude

“En este Apartado, el informe del SEPE hace referencia a varios aspectos relacionados con el sistema Antifraude, como son la recepción de un mail o SMS de validación para proceder con la solicitud, así como el establecimiento de un límite de intentos de dicha validación. En relación con esto, el ambiente provisto para validación de funcionalidad permite crear la cita mostrando la navegación, pero sin las validaciones, las cuales implican el desarrollo de éstas en la Web.

También se vuelve a hacer referencia al sistema IVR, en concreto, a la duración máxima de las llamadas de atención. Este punto ya ha sido tratado ampliamente a lo largo del presente escrito.

En tercer lugar, en lo relativo a la gestión antifraude y las listas antifraude y de confianza, afirma el informe que no se encuentran dentro del sistema presentado por APD. Este punto está relacionado con el desarrollo de la Web responsive de citas embebida en la página Web del SEPE. El ambiente provisto para validación de funcionalidad permite crear la cita mostrando la navegación, pero sin las validaciones, las cuales implican el desarrollo de éstas en la Web.

Por último, dentro de este mismo apartado, se dice que no se detecta “llamada botón” en el caso de que se requiera hacer llamadas automáticas, lo que, de nuevo, no es correcto. En el ambiente provisto para evaluación de funcionalidades, la solución permite hacer tanto la llamada manual del ciudadano, como programar la llamada, para que si hay un

ciudadano en espera sea llamado automáticamente. Si se hubiera solicitado información al respecto, se podría haber aclarado”.

8.- Sobre el apartado 2.3.7 Características del Módulo de informes

“En relación con el mencionado módulo, dice el SEPE que la muestra de APD no dispone ni de módulo informes instalado que permita la generación de ficheros, ni un sistema de filtros para dichos informes. En ambos casos, hemos de decir que el ambiente provisto para evaluación de funcionalidades, cuenta con un módulo de informes y estadísticas con más de 80 informes precargados, los cuales pueden ser exportados en distintos formatos, aparte de una herramienta para la creación de informes personalizados”.

9.- Sobre el apartado 2.3.10 Características del Módulo de gestión de trámites

“En lo relativo al Apartado 2.3.10, el informe reza que el sistema presentado no incluye asociación de trámites y de citas entre la Consejería de Empleo (u órganos similares) de cada Comunidad Autónoma y el SEPE. Afirmación que, de nuevo, resulta no ser correcta, toda vez que en el ambiente provisto para evaluación de funcionalidad está disponible en la solución, relativa a la correspondencia de trámites en la gestión de una cita. Si se hubiera solicitado información al respecto, se podría haber aclarado”.

10.- Sobre el apartado 2.3.11 Características del Módulo check-in

“En cuanto a este Apartado, en primer lugar, el informe determina que la solución ofertada por APD no permite el seguimiento de turnos desde teléfono móvil, ni es totalmente responsive. Sin embargo, al área técnica se le dio acceso a una herramienta que incorpora la solución para el desarrollo de páginas Web, con la finalidad de mostrar la funcionalidad. No parece razonable que para una evaluación de la funcionalidad se solicite desarrollar una Web responsive embebida en la página Web del SEPE adaptada al diseño del SEPE, sin tener la suficiente información de parte del SEPE para generar el diseño y la configuración e integración, más propio de la fase de implantación

En segundo lugar, dice también que no se permite la opción de generar turno sin cita previa desde el teléfono móvil, así como que el dispensador dejar de expedir tickets pasado un

tiempo, sufriendo el sistema una grave inestabilidad. En las pruebas realizadas en nuestro ambiente no se detectó ninguna inestabilidad con el sistema y específicamente con la recepción de los ciudadanos y la impresión de los tickets. En lo referente al móvil, tiene que ver con el desarrollo de la página web responsive, que ya se ha detallado en otros apartados en varias ocasiones.

Por último, también declara encontrar problemas en la geolocalización de oficinas para poder realizar el check-in cuando se esté suficientemente cerca de la oficina del SEPE. Tal y como se ha mencionado en varios puntos anteriores, la geolocalización para ubicar las oficinas por coordenadas y mostrarlas en mapa, se configura en la solución, pero para mostrarla al ciudadano a través de la Web responsive, embebida en la página del SEPE, se requiere un desarrollo, configuración e integración que en la etapa actual resultan imposibles”.

11. Sobre el apartado 2.3.12 Características del Módulo de video atención

“Afirma el SEPE que, al no estar el módulo de seguimiento remoto de la cita operativo, no puede comprobarse el funcionamiento de la sala de espera virtual para la atención por video llamada. Ello es cierto, pero se debe a que no se implementó en este ambiente, provisto únicamente para la evaluación de funcionalidades, no para este tipo de aspectos.

En segundo lugar, afirman que, en esta modalidad, el ciudadano no puede compartir documentos dentro de la video llamada, ni permite la grabación de imágenes, mejora valorable que se incluye en nuestra oferta. Afirmación contraria a la realidad, toda vez que, en el ambiente provisto para evaluación funcional, el módulo de video atención permite que tanto el gestor como el ciudadano compartan documentos”.

12. Sobre el apartado 2.3.13 Características del Módulo MR

“Por último, en relación con el módulo IVR, todas las incidencias y supuestos incumplimientos defendidos por el SEPE en este punto de informe han sido debidamente respondidos y alegados por APD a lo largo del presente escrito, por lo que, a fin de simplificar el recurso, se dan por reproducidos.

Hemos de manifestar también, que el análisis exhaustivo de funcionalidades sobre un entorno de muestras y pruebas llevado a cabo en esta fase, entendemos que es desmedido para este tipo de soluciones ya que siempre se requiere realizar adaptaciones, configuraciones y parametrizaciones. Solo puede tener capacidad de poder acreditar todos los aspectos evaluados, razonablemente, quien lo tenga ya implantado. Esto es así en el caso del nuevo adjudicatario propuesto “Tecnologías Plexus”, dado que ha sido adjudicatario de la fase piloto de este proyecto, actualmente en producción, según puede comprobarse en el siguiente enlace del SEPE donde se declara a Plexus como Socio tecnológico”.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe preceptivo, defiende la conformidad a derecho del acto impugnado, lo mismo que el adjudicatario.

Séptimo. Expuestas las posiciones de las partes, la cuestión controvertida no es otra que determinar la conformidad a derecho del acuerdo de adjudicación, en el que se excluye a la licitadora recurrente

Debemos en primer lugar, acudir a lo dispuesto en la cláusula 2.7.1 del PPT cuando señala:

“Para la comprobación del cumplimiento de los requisitos técnicos se hace necesario que, el licitador mejor valorado entregue una muestra del dispensador y del indicador de turno ofertados previo requerimiento.

Dicha entrega estará debidamente documentada haciendo constar el/los componentes y sus números de serie, debiendo estar a disposición del SEPE (...) para poder realizar las pruebas anteriormente mencionadas.

El tiempo máximo de realización de la prueba, será de 14 días naturales, desde la puesta a disposición del material ofertado. Para ello el licitador designará un técnico responsable, si así lo considera necesario el personal designado por el SEPE, para establecer el oportuno examen y la comprobación que garanticen que el cumplimiento de los requerimientos técnicos.

(...)

A fin de poder realizar una comprobación de los requisitos técnicos completa se requerirá que el licitador haga entrega (en forma de cesión temporal) de una demo o versión de pruebas del software del Sistema Integral de Gestión de citas previas y gestión de esperas ofertado, mediante una URL cuyo acceso se realice con usuario y contraseña”.

De la cláusula anteriormente transcrita resulta que el PPT impone la necesaria verificación del cumplimiento de los requisitos técnicos, de acuerdo con las indicaciones que se recogen en dicha cláusula, al licitador mejor valorado.

Dicho lo anterior, procede recordar que las ofertas de los candidatos se han de ajustar a los términos de los Pliegos, tal y como recuerda el artículo 139.1 LCPS, cuando señala que:

“1. 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”.

Esta obligatoriedad viene referida no sólo a las prescripciones del PCAP sino también a las recogidas en el PPT y así señalábamos en nuestra Resolución 402/2015 que “(...) bien es cierto que el citado precepto (art.145 citado) se refiere tan solo a los pliegos de cláusulas administrativas particulares, parece evidente (y así se ha afirmado en la resolución 264/2014, de 28 de marzo) que dicha exigencia no puede circunscribirse exclusivamente a su contenido y, en particular, que también deberán observarse en las tales proposiciones las exigencias que resultarían tanto del TRLCSP como de la legislación complementaria y de desarrollo de la misma. 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".

Precisamente porque la presentación de las proposiciones supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de las cláusulas o condiciones sin salvedad o reserva alguna, de forma que 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, caso de no hacerlo así resultará obligado el rechazo o exclusión de la oferta.

En suma, es criterio consolidado de este Tribunal el que establece la obligación de adecuar las ofertas presentadas a lo establecido en el pliego de prescripciones técnicas, siendo la consecuencia necesaria de este incumplimiento la exclusión de la oferta presentada, al no adecuarse a las especificaciones establecidas por el órgano de contratación. Por tanto, como ya se indicaba en la Resolución 107/2015, de 30 de enero, "tanto el incumplimiento del PCAP como del PPT dará lugar consecuentemente a la exclusión del licitador."

De otro lado, también es doctrina reiterada de este Tribunal (por todas Resoluciones nº 985/2015) que el incumplimiento del PPT por la descripción técnica contenida en la oferta ha de ser expreso y claro, así, no puede exigirse por los órganos de contratación que las proposiciones recojan expresa y exhaustivamente todas y cada una de las prescripciones técnicas previstas en el pliego, sino exclusivamente aquellas descripciones técnicas que sean necesarias para que la mesa pueda valorar la adecuación de las ofertas al cumplimiento del objeto del contrato.

Más recientemente, la Resolución nº 608/2021, de 21 de mayo resume la doctrina del Tribunal en la materia, señalando:

"A este respecto, hay que tener en cuenta la doctrina de este Tribunal en relación a este aspecto en concreto. La Resolución 1104/2020 pone de manifiesto que: "Es doctrina consolidada de este Tribunal que, para que proceda la exclusión del licitador, el incumplimiento del pliego de prescripciones técnicas por la descripción técnica contenida en la oferta ha de ser expreso y claro. Citamos, por todas, la Resolución nº 323/2020 de 5 de marzo de 2020 que al respecto dispone: 'En efecto, del artículo 139 de la vigente LCSP,



que dispone que las proposiciones de los interesados deben ajustarse a lo previsto en el pliego y que su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de las cláusulas o condiciones sin salvedad o reserva alguna, por lo que establece la presunción en favor de los licitadores de que sus proposiciones se ajustan a los pliegos que rigen la licitación. Así, no puede exigirse por los órganos de contratación que las proposiciones recojan expresa y exhaustivamente todas y cada una de las prescripciones técnicas previstas en el pliego, sino exclusivamente aquellas descripciones técnicas que sean necesarias para que la mesa o el órgano asesor del órgano de contratación, puedan valorar la adecuación de las ofertas al cumplimiento del objeto del contrato. Así en caso de omisiones, debe presumirse que la propuesta del licitador en el aspecto omitido se ajusta al pliego de prescripciones técnicas, y si los términos y expresiones empleados son ambiguos o confusos, pero no obstante admiten una interpretación favorable al cumplimiento de las prescripciones técnicas, esta es la que debe imperar. Solo cuando el incumplimiento que se denuncia sea expreso, de modo que no quepa duda alguna que la oferta es incongruente o se opone abiertamente a las prescripciones técnicas contenidas en el pliego, procede la exclusión. De otro lado el incumplimiento ha de ser claro, es decir, referirse a elementos objetivos, perfectamente definidos en el pliego de prescripciones técnicas, y deducirse con facilidad de la oferta, sin ningún género de dudas, la imposibilidad de cumplir con los compromisos exigidos en los pliegos. Así no es admisible motivar el incumplimiento acudiendo bien a razonamientos técnicos más o menos complejos fundados en valoraciones subjetivas, bien a juicios técnicos o de valor relativos a la capacidad o aptitud de los licitadores para cumplir lo ofertado. (...) Debe recordarse que, como tiene establecido este Tribunal en reiterada doctrina, solo es posible excluir una oferta de una licitadora por incumplimiento del PPT cuando la misma oferta sea abiertamente contraria a los requerimientos del PPT, cuestión que no concurre en este procedimiento de licitación. Así, se recoge en la Resolución 1205/2018: ‘También se ha dicho (resolución 560/2015, de 12 de junio) que el cumplimiento de los requisitos técnicos exigidos en el pliego de prescripciones técnicas no puede ser, en principio, causa de exclusión del licitador, pues tales prescripciones deben ser verificadas en fase de ejecución del contrato y no puede presuponerse ab initio que dicho incumplimiento se vaya a producir, salvo que de las especificaciones de la propia oferta quepa concluir, sin género de dudas, que efectivamente se va a producir tal



incumplimiento'. De la documentación remitida a este Tribunal no cabe deducir que la oferta del adjudicatario incumpla los requisitos técnicos exigidos, sin perjuicio de que, en fase de ejecución del contrato, las prescripciones ofertadas hayan de ser verificadas por el órgano de contratación. (...)”.

Como ya hemos señalado en muchas otras ocasiones anteriores, en casos como el presente, escapa a consideraciones de este Tribunal si la oferta técnica presentada cumple o no los parámetros técnicos. Precisamente, ese marcado carácter técnico es lo que nos obliga a acudir al Informe técnico evaluador del cumplimiento de las prescripciones exigidas en el PPT, que concluyó en el incumplimiento de la oferta de la recurrente de las condiciones del PPT, por lo que ahora no podemos sustituir los juicios técnicos propios de la discrecionalidad técnica, por los juicios subjetivos de la licitadora recurrente e impugnante en esta sede.

Procede por tanto examinar las justificaciones ofrecidas por el órgano de contratación, que, por referencia al informe técnico, se analizan los incumplimientos detectados y se diferencia el incumplimiento de requisitos obligatorios y no obligatorios:

“El primer incumplimiento es la exigencia de cumplir con el Esquema Nacional de Seguridad (en lo sucesivo ENS) y la propia empresa reconoce que no dispone de certificado de su cumplimiento. El cumplimiento del ENS se solicita en las páginas 12 y 46 del PPT y, por su parte, el artículo 2 del Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad, dispone que “los pliegos de prescripciones administrativas o técnicas de los contratos que celebren las entidades del sector público incluidas en el ámbito de aplicación del real decreto del ENS contemplarán todos aquellos requisitos necesarios para asegurar la conformidad con el mismo de los sistemas de información en los que se sustenten los servicios prestados por los contratistas, tales como la presentación de las correspondientes Declaraciones o Certificaciones de Conformidad con el ENS. Esta cautela se extenderá también a la cadena de suministro de dichos contratistas, en la medida que sea necesario y de acuerdo con los resultados del correspondiente análisis de riesgos”.

En consecuencia, no sólo por haber incluido en el PPT dicho condicionante sino por normativa de la Administración General del Estado, es obligatorio que los licitadores deben estar en condiciones de aportar la correspondiente Certificación de Conformidad con el Esquema Nacional de Seguridad, así como mantener esta acreditación en vigor durante toda la vigencia del contrato.

El no cumplimiento de este requisito obligatorio, que es fundamental para garantizar la seguridad y la protección de los datos en instalaciones en la nube, sería suficiente para considerar la no conformidad de la demo con los pliegos; no obstante, se han analizado todos los requisitos de la demo.

En cuanto al resto de incumplimientos, se analizan a continuación:

Apartado 2.1 Dispensadores de tickets: El lector de DNI es una opción valorable en el PPT. Por este motivo y haberse puntuado en la valoración, se ha procedido a comprobar su funcionamiento. Durante el proceso de configuración se indicó que se iba a realizar la prueba de leer el DNI para imprimir ticket de la cita, pero en la demo entregada no estaba operativo, como reconoce la empresa en su recurso.

Apartado 2.3.1 Requerimientos del sistema integral:

El sistema Interactive Voice Response (IVR) es una funcionalidad obligatoria. Este sistema no requiere de ninguna contratación de servicio externo y en el pliego no se ha requerido; este sistema se puede implementar de forma fácil sobre cualquier línea de teléfonos. Para la demo sobre este sistema no se ha exigido ningún tipo de particularización ni flujo propio del SEPE, ni integración con el sistema actual en el momento de la verificación, sino que se ha solicitado un IVR de pruebas con una configuración básica. La recurrente declaró en correo del 6 de octubre que “no podrá comprobarse” en la demo entregada la funcionalidad del IVR.

La multicanalidad es una funcionalidad obligatoria. Su sistema tiene diferenciados canales de atención telefónica, presencial y video. Ahora bien, la funcionalidad de la demo no lo distingue, no está configurado para los diferentes modos de atención presencial y telefónico, es decir, que el sistema actúa igual en ambos supuestos por lo que no es un

tipo de atención diferente y el comportamiento no es el adecuado. Existe un error en la funcionalidad de aviso en el canal telefónico ya que no informa al ciudadano, aunque se manden los mensajes al monitor (en la atención telefónica el ciudadano no está en la sala de espera por lo tanto no se le puede dar por avisado). La demo presentada no generaba adecuadamente las locuciones que se habían configurado, emitiendo mensajes que no se correspondían con el localizador de la cita mostrado en pantalla.

Además, se comprobaron las mejoras valorables en el PPT (Integración teléfono en el sistema, Grabación y almacenamiento de atención telefónica, Grabación y almacenamiento de video atención) ya que se obtuvo puntuación por ellas. La integración del teléfono no existe, pues no se puede llamar al ciudadano desde la misma aplicación y tampoco se puede almacenar la grabación y la video atención tampoco permitía realizar la grabación de la videollamada.

La continuidad es una funcionalidad obligatoria. Es un requisito que “El sistema debería incluir entre otras todas las funcionalidades del sistema actual del SEPE de gestión de cita previa”. Cualquier duda o aclaración del alcance se debería haber preguntado en el plazo de presentación de ofertas. En cualquier caso, para el proceso de comprobación de la funcionalidad se han realizado pruebas muy básicas y genéricas (geolocalización de la oficina, modificación de una cita, información del estado de la cita en un dispositivo móvil) que no han tenido un resultado satisfactorio.

El embebido es una funcionalidad obligatoria. El resultado de embeber la url de la demo en la web del SEPE resulta fallido.

El multiidioma es una funcionalidad obligatoria. Al intentar cambiar de idioma en la navegación de la demo para pedir cita como si fuera un ciudadano, la demo da error por lo que no funciona correctamente.

Apartado 2.3.2 Características Generales del Sistema de gestión de esperas

La cola virtual es una funcionalidad obligatoria. Esta funcionalidad no existe o no está activada en el sistema, así que no se ha podido verificar su funcionamiento.

El enmascaramiento es una funcionalidad obligatoria. No se ha presentado la integración con el teléfono, por lo que no se ha podido probar el enmascaramiento como se indica en el informe.

Las estadísticas y Configuración es una funcionalidad obligatoria. No se ha encontrado ningún módulo de informes exportables en la demo presentada.

Los perfiles es una funcionalidad obligatoria. Sobre los Perfiles, no se indica que no exista la posibilidad de varios perfiles, sino la ausencia de perfiles para exportar datos y por tanto no se puede verificar esa funcionalidad.

La Sala Virtual de videollamada es una funcionalidad obligatoria. Su funcionamiento está equivocado e incompleto porque, aunque se envía un mail de la videollamada en el momento de la reserva, no se le informa de la llamada para ser atendido en el día en el que se le atiende. No cumple el seguimiento de atención remota informando al ciudadano como en la atención presencial.

La Cita y cola es una funcionalidad obligatoria. Al igual que en el requisito anterior, la demo entregada no cumple con el seguimiento a distancia del estado de su cita.

Apartado 2.3.3 Características del Módulo de cita previa:

El Canal para reservar es una funcionalidad obligatoria. Ya se ha explicado anteriormente que la demo aportada no aporta las funcionalidades del IVR.

La Cita web es una funcionalidad obligatoria. Si bien la demo permite introducir un código postal opcional, no existe relación entre el código postal y las oficinas que pueden ofertar citas.

La consulta de citas es una funcionalidad obligatoria. La solución presentada no permite la consulta de las citas de un usuario.

La cancelación de citas es una funcionalidad obligatoria. La solución presentada solo permite la cancelación de la cita que se acaba de crear, no de las citas anteriores.



La Gestión de cita es una funcionalidad obligatoria. Ya se ha explicado anteriormente que la demo aportada no aporta las funcionalidades del IVR, ni tampoco las funcionalidades de modificar y cancelar citas creadas en otro momento.

La Oferta es una funcionalidad obligatoria. En cuanto a la Oferta y la geolocalización, se indicó en repetidas ocasiones durante la preparación de la demo que se harían pruebas de ello. La demo presentada no cumple este requisito.

El justificante es una funcionalidad obligatoria. Se ha comprobado que no genera el Justificante.

La geolocalización de oficinas es una funcionalidad obligatoria. La demo no cumple este requisito, ya que no existe relación entre el código postal introducido y las oficinas de pruebas configuradas en la demo, y tampoco se representan en ningún mapa, ni con la información de la distancia.

Apartado 2.3.4 Características del Módulo de encuestas

El multiidioma es una funcionalidad obligatoria. La demo entregada no cumple al no enviar la encuesta en diferentes idiomas.

Apartado 2.3.5 Características del Módulo Antifraude

La validación de email, la validación de teléfono, la limitación de intentos, la duración del IVR, la lista antifraude, la gestión antifraude y la lista de confianza son todas funcionalidades obligatorias que la demo entregada no cumple.

La llamada automática es una funcionalidad obligatoria, que se corresponde con las funcionalidades solicitadas en el apartado 2.3.6. Características del Módulo de atención de citas del PPT, y a demo no permite.

Apartado 2.3.7 Características del Módulo de Informes

Exportar y Filtrar son funcionalidades obligatorias, que no se han podido verificar ya que el módulo de informes no está instalado en la demo entregada.

Apartado 2.3.10 Características de Módulo de gestión de trámites

La dependencia entre trámites es una funcionalidad obligatoria que la demo no cumple.

Apartado 2.3.11 Características del Módulo de check-in

El Web responsive es una funcionalidad obligatoria, exigido en la página 25 del PPT que no cumple la demo entregada. Tampoco cumple con la funcionalidad de seguimiento de turnos desde el móvil.

El generar turno es una funcionalidad obligatoria. El dispensador deja de hacerlo al cabo de un tiempo de uso lo que impide confirmar el check in por parte del ciudadano. Tampoco permite hacer el check in con el móvil, al no estar disponible la geolocalización en la demo presentada.

La geolocalización es una funcionalidad obligatoria que, como ya se ha indicado, no cumple la demo aportada.

Apartado 2.3.12 Características del Módulo de video atención

La sala virtual es una funcionalidad obligatoria que no cumple la demo.

Compartir es una funcionalidad obligatoria. El gestor puede compartir un documento con el ciudadano, pero no al revés, es decir, el ciudadano no puede compartir un documento con el gestor.

La video llamada, que es una mejora valorable, no se permite en la demo entregada.

Apartado 2.3.13 Características del Módulo de IVR

Como ya se ha indicado, la solución no incorpora el IVR”.

Pues bien, no sólo el requisito de estar en condiciones de aportar la certificación de conformidad con el Esquema Nacional de Seguridad, cuando es la propia empresa la que reconoce que no dispone de dicho certificado, sino los restantes incumplimientos

debidamente acreditados y, en los que se pone de manifiesto, respecto de cada una de las funcionalidades, su falta de operatividad, en unos casos, el mal funcionamiento, en otros así como la imposibilidad de comprobación, en algunos, respecto de la demo entregada por la mercantil recurrente, determinan que, no apreciando error, arbitrariedad o discriminación en el análisis técnico, deba primar la justificación ofrecida por el órgano de contratación en su informe.

En este punto conviene recordar que, con base en la doctrina de la discrecionalidad técnica, este Tribunal no puede corregir o enjuiciar criterios estrictamente técnicos aplicando criterios jurídicos. Esta doctrina de la discrecionalidad técnica se completa con la presunción de acierto y veracidad que se les atribuye a los informes técnicos utilizados o solicitados por la Administración, de manera que la determinación del carácter de especialmente relevante como especificaciones técnicas de determinadas características de un bien o producto, si se apoya o se ve corroborada en un informe técnico elaborado por un especialista en la materia, goza a su favor de esta presunción. En este sentido, podemos citar aquí la Resolución nº 37/2017 de este mismo Tribunal, en la que se establece que: *"Los informes técnicos están dotados de una presunción de acierto y veracidad, precisamente por la cualificación técnica de quienes los emiten y sólo cabe frente a ellos una prueba suficiente de que son manifiestamente erróneos o se han dictado en clara discriminación de los licitadores, en consecuencia este Tribunal ha de limitarse a comprobar si se han seguido los trámites procedimentales y de competencia, analizar si se ha incurrido en error material y si se han aplicado formulaciones arbitrarias o discriminatorias"*.

Asimismo, conviene destacar que muchas de las funcionalidades obligatorias de acuerdo con el PPT, respecto de las que los técnicos han comprobado su incumplimiento en la demo aportada por la mercantil recurrente, no requieren ningún tipo de implantación previa en relación con el entorno del SEPE, por lo que carece de fundamento la alegación del recurrente cuando afirma que solo puede tener capacidad de poder acreditar todos los aspectos evaluados, quien lo tenga ya implantado.

En definitiva, de acuerdo con lo anteriormente expuesto, este Tribunal considera que el órgano de contratación ha justificado de forma objetiva y razonable la existencia de los



incumplimientos que se atribuyen a la oferta de la recurrente y, en consecuencia, se desestima el recurso.

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. F.J.D.M.L., en representación de ALGORITMOS, PROCESOS Y DISEÑOS, S.A., contra su exclusión del procedimiento del contrato de suministro de *“Adquisición, instalación, actualización y soporte técnico de equipos dispensadores de tickets, sistema de turnos, gestión de espera y citas con destino a las oficinas del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)”*, expediente IPA 10/22, convocado por la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con 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 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 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.