



Recurso nº 223/2023

Resolución nº 409/2023

Sección 1ª

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

En Madrid, a 30 de marzo de 2023

VISTO el recurso interpuesto por D. S.H.K., en representación de VF WORLDWIDE HOLDINGS LTD, contra la Resolución de 30 de enero de 2023, del Subsecretario del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, por la que se adjudica el contrato para la concesión de servicios *“Cooperación con un proveedor de servicios externo para la recogida y tramitación de solicitudes de visado, incluyendo servicios de información, recogida de datos y solicitudes (incluidos identificadores biométricos y digitalización de documentos), cobro de tasas, gestión de citas para entrevistas, remisión de solicitudes a la oficina consular y devolución de documentos de viaje a los solicitantes”*, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Mediante anuncio de licitación publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 29 de octubre de 2021, la Subsecretaría de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación convocó licitación por el procedimiento restringido para la concesión del servicio de *“Cooperación con un proveedor de servicios externo para la recogida y tramitación de solicitudes de visado, incluyendo servicios de información, recogida de datos y solicitudes (incluidos identificadores biométricos y digitalización de documentos), cobro de tasas, gestión de citas para entrevistas, remisión de solicitudes a la oficina consular y devolución de documentos de viaje a los solicitantes”*.

El anuncio de licitación fue igualmente publicado en el Boletín Oficial del Estado el 20 de noviembre de 2021 y en la Plataforma de Contratación del sector Público el 18 de noviembre de 2021. Los pliegos fueron publicados el 22 de noviembre de 2021.



Se trata de un contrato de concesión de servicios con un valor estimado de 112.350.000,00 euros, siendo su plazo de ejecución 36 meses.

Segundo. Previamente habían sido aprobados los pliegos de cláusulas administrativas particulares y prescripciones técnicas de los que interesa destacar las siguientes cláusulas.

En cuanto al PCAP, cláusula 2.1, Objeto del contrato:

“El servicio de cooperación por parte de un proveedor de servicios externo en la recepción y tramitación de solicitudes de visado, comprende las siguientes tareas:

a) proporcionar información general sobre los requisitos en materia de visado y los impresos de solicitud;

b) informar al solicitante de los documentos justificativos necesarios, a partir de una lista;

c) recoger datos y solicitudes (incluida la recogida de los identificadores biométricos y la digitalización de la documentación preceptiva de la solicitud) y transmitir la solicitud a la Misión Diplomática u Oficina Consular. Los datos habrán de transmitirse electrónicamente de forma cifrada, y/o físicamente, de manera segura.

d) cobrar las tasas de visado;

e) gestionar las citas con aquéllos que deban comparecer personalmente en la Misión Diplomática u Oficina Consular;

f) recoger de la Misión Diplomática u Oficina Consular los documentos de viaje, incluida, en su caso, la notificación de denegación, y devolverlos al solicitante.

Las tareas relacionadas más arriba serán realizadas por el proveedor de servicios externo desde el inicio del contrato en relación con las solicitudes de visados uniformes (o visados Schengen). Cuando la legislación española lo permita, se podrá extender el servicio a las solicitudes de visados nacionales”.

La cláusula 6.2 del PCAP regulaba los criterios de adjudicación del contrato de la siguiente manera:

“Los criterios a tener en cuenta para la adjudicación del contrato, así como su ponderación y procedimiento de valoración se realizará de acuerdo a la mejor relación calidad-precio (art.145.1 de LCSP).

Conforme al artículo 146.2 de la LCSP, la valoración de las ofertas se efectuará en dos fases, en la primera se evaluará la calidad del servicio de acuerdo con criterios dependientes de un juicio de valor y, en la segunda, se evaluará la tarifa media a cobrar a los solicitantes de visados ofertada por las empresas, de acuerdo con criterios evaluables de forma automática o mediante fórmula matemática.

Los licitadores deberán definir con claridad y concisión todos y cada uno de los aspectos que sean objeto de valoración con la mayor precisión y exactitud posibles, de forma que no den lugar a ambigüedad en su interpretación.

Los criterios de valoración son, por tanto:

PRIMER CRITERIO

Como primer criterio, se utilizará la evaluación de la calidad del servicio que se proponga por los licitadores mediante la presentación de memorias técnicas en las que se detallará la propuesta técnica de ejecución del servicio contratado en relación con distintos aspectos que interesan al órgano de contratación. Las memorias técnicas reflejarán los aspectos recogidos en este apartado. La evaluación de la calidad del servicio reflejada en las memorias técnicas recibirá una puntuación de cero a sesenta puntos.

Para realizar dicha evaluación, se valorarán los siguientes apartados según el detalle de la solución propuesta y su idoneidad para satisfacer las necesidades expuestas en el documento de licitación. La puntuación se asignará conforme a la siguiente tabla:



Información y atención al público 100 puntos

Locales y cuestiones de personal 100 puntos

Tratamiento documental 100 puntos

Protección de datos y medidas de seguridad documental 100 puntos

Sistemas antifraude y otras medidas de seguridad 100 puntos

TOTAL 500 puntos

INFORMACIÓN Y ATENCIÓN AL PÚBLICO (100 puntos). Se valorará:

- Página web (30 puntos):

a) Calidad de la información o del contenido (10 puntos):

- Identificación de los responsables de los contenidos del sitio web (1 punto).

- Nivel de especificación de los contenidos: información ofrecida sobre requisitos, procedimiento y acceso a los servicios (3 puntos).

- Actualización de los contenidos (3 puntos).

- Disponibilidad en otros idiomas de amplio uso en el país (3 puntos).

b) Calidad formal del sitio (10 puntos):

- Accesibilidad (5 puntos)

o Páginas que cumplan estándares de accesibilidad internacionalmente aceptados (1 punto).



o Separación entre elementos de presentación y de estructura; empleo de hojas de estilo (1 punto).

o Características de HTML (4.0) para proporcionar contenido rico sobre el propósito y la función de los elementos (1 punto).

o Métodos alternativos para el contenido no textual (imágenes, scripts, multimedia, tablas, etc.) (1 punto).

o Ausencia de publicidad ajena a los servicios prestados por el propio adjudicatario, salvo información de interés general (1 punto).

-Usabilidad (5 puntos):

o Facilidad de navegación (1 punto).

o Información bien presentada y organizada (1 punto).

o Herramientas de búsqueda (1 punto).

o Enlaces operativos (1 punto).

o Recursos y enlaces que amplían información (1 punto).

c) SEO (Search Engine Optimization u Optimización de motores de búsqueda) (10 puntos): visibilidad del sitio web en los resultados orgánicos de diferentes buscadores.

- Medios de comunicación con el solicitante (25 puntos):

- existencia de teléfono o centralita de atención al público por país u oficina de recogida de solicitudes (5 puntos).

- capacidad de recepción y atención de llamadas (5 puntos).



- existencia de correo corporativo y/o formulario web para obtener información (5 puntos).
- presencia en redes sociales (5 puntos).
- atención presencial (5 puntos).
- *Sistemas de gestión de citas (25 puntos):*
 - posibilidad de obtención de cita por teléfono (5 puntos).
 - posibilidad de obtención de cita a través de la página web (7 puntos).
 - posibilidad de solicitud de cita por aplicación Android/IOs (4 puntos).
 - posibilidad de obtención de cita solicitada de forma presencial (4 puntos).
 - posibilidad de solicitar citas de grupos (limitación de número de citas por grupos y formas de colaboración con agencias autorizadas (5 puntos).
- *Sistemas de pago (10 puntos):*
 - posibilidad de pago en efectivo (2,5 puntos).
 - posibilidad de pago con tarjeta bancaria (2,5 puntos).
 - posibilidad de uso de otros medios de pago (2,5 puntos).
 - experiencia con sistemas de prepago (2,5 puntos).
- *Oferta de servicios adicionales (10 puntos):*
 - se valorará la cantidad, calidad y oportunidad de los servicios ofrecidos (5 puntos)
 - oferta de servicio de biometría móvil (5 puntos)



LOCALES Y CUESTIONES DE PERSONAL (100 puntos). Se valorarán los locales en los que actualmente ofrece servicios la empresa:

- Locales (50 puntos)

a) Edificio y local (20 puntos):

- exclusividad del local para un cliente o local compartido por varios clientes (con o sin espacios diferenciados – salas de espera y mostradores) (4 puntos).
- idoneidad del local y del edificio en el que se ubica (4 puntos)
- ausencia de barreras para personas con movilidad reducida (3 puntos).
- accesibilidad mediante transporte público (3 puntos).
- localización dentro de la ciudad (2 puntos).
- distancia con la oficina consular a la que presta servicio (2 puntos)
- señalización (1 punto)
- climatización (1 punto).

b) Organización interna de los locales (20 puntos):

- distribución del espacio (separación de espacio de atención al público y espacio de trabajo) (3 puntos).
- medidas de seguridad en los flujos de trabajo (3 puntos).
- disponibilidad de cajas fuertes o zonas seguras (3 puntos).
- disponibilidad de tableros de anuncios (3 puntos).



- control de entrada y salida (2 puntos)
- circuitos de video vigilancia (2 puntos).
- disponibilidad de aseos para el público (2 puntos).
- gestión de turnos en el interior y exterior de los locales (2 puntos).

c) Medidas de carácter sanitario en los locales (10 puntos):

- control de aforos (3 puntos).
- mamparas, oferta de gel y mascarillas (3 puntos).
- limpieza y desinfección de locales y valijas (4 puntos).

- Cuestiones de personal (50 puntos):

a) Cumplimiento de la normativa local en materia laboral: salarios, permisos y excedencias, seguridad social y otros seguros sanitarios (16 puntos).

b) Proceso de selección del personal (12 puntos):

- criterios de selección de personal (formación, idiomas y experiencia laboral) (6 puntos).
- controles de seguridad previos a la contratación (6 puntos).

c) Programas de formación (12 puntos):

- formación inicial (6 puntos).
- formación continua (6 puntos).

d) Identificación del personal de atención al público (2 puntos).

e) Asignación clara de tareas del personal (4 puntos).



f) Rotación del personal de atención al público (4 puntos).

TRATAMIENTO DOCUMENTAL Y GESTIÓN DE DATOS (100 puntos). Se valorará:

- Procedimiento y calidad del proceso de captura de datos biométricos (45 puntos):

- características de la zona específica de toma de datos biométricos (4 puntos)

- personal específico y formación de ese personal (2 puntos).

- equipamiento (4 puntos).

- cumplimiento de estándares sobre calidad de huellas y fotografías (10 puntos).

- mecanismos de control de calidad (7 puntos).

- toma de huellas de 10 dedos (7 puntos).

- normalización de datos y generación de ficheros NIST (3 puntos)

- almacenamiento/custodia de los datos obtenidos (5 puntos).

- procedimiento de remisión de datos biométricos (3 puntos)

- Procedimiento y calidad del proceso de grabación de datos (calidad de datos) (10 puntos):

- protocolo de grabación de datos por parte del personal (5 puntos).

- información sobre el porcentaje de errores de grabación (5 puntos).

- Procedimiento y calidad del proceso de digitalización de documentos (35 puntos):



- *características técnicas de los escáneres (5 puntos).*
- *características y calidad del proceso de escaneo (5 puntos).*
- *escaneo parcial o completo de la documentación (5 puntos).*
- *catalogación de la documentación (5 puntos)*
- *transmisión electrónica de los documentos digitalizados (5 puntos).*
- *digitalización certificada cumpliendo las Normas Técnicas de Interoperabilidad de Digitalización, de Documento Electrónico y resto de normativa de digitalización, mediante la firma y sello electrónico de la entidad (10 puntos)*
- *Información estadística (10 puntos): herramientas de consulta de los datos de las citas y las solicitudes gestionadas por la empresa, con datos por país, oficina consular y oficina de recogida de solicitudes, a disposición del órgano gestor del contrato.*

PROTECCIÓN DE DATOS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD DOCUMENTAL (100 puntos). Se valorará:

- *Medidas de seguimiento de cada expediente (15 puntos):*
 - *seguimiento informatizado y manual (10 puntos).*
 - *registro y control de los cambios de estado (5 puntos).*
- *Medidas de protección de la confidencialidad de los expedientes (30 puntos):*
 - *seguridad básica de las aplicaciones de recogida de datos (10 puntos).*
 - *seguridad del almacenamiento electrónico (10 puntos).*
 - *ubicación de los servidores (10 puntos)*



- Posibilidad de verificación de los empleados que han tratado cada expediente (15 puntos):

- medidas de identificación del acceso a las aplicaciones de gestión (5 puntos).

- registro de operaciones con información asociada del tramitador (10 puntos).

- Medidas de control de los datos personales (20 puntos):

- medidas de control de acceso, copia, modificación o supresión de los datos para fines distintos o por personal ajeno a la tramitación del expediente (10 puntos).

- medidas que garanticen la supresión de datos personales del solicitante tras su transmisión a la oficina consular y borrado completo tras entrega de documentos de viaje al solicitante (10 puntos).

- Procedimiento de remisión de expedientes físicos (15 puntos):

- uso de valijas seguras selladas (10 puntos).

- seguridad de los modos y medios de transporte de las valijas (5 puntos).

- Certificación de Conformidad con el Esquema Nacional de Seguridad, nivel medio (5 puntos)

SISTEMAS ANTIFRAUDE Y MEDIDAS DE SEGURIDAD DE RED (100 puntos). Se valorará:

- Medidas de seguridad del sistema de gestión de citas (30 puntos):

- a) Solicitud de cita (12 puntos):

- campos identificativos que deben rellenarse (4 puntos)

- posibilidad de cambios en el formulario una vez solicitada la cita (4 puntos).

- control de solicitudes múltiples por o para un mismo solicitante (4 puntos).

b) Gestión del sistema de citas (12 puntos):

- personal autorizado para acceder al sistema de gestión de citas (6 puntos).

- sistema de apertura, reasignación y cancelación de citas (6 puntos).

c) Control físico (6 puntos):

- verificación de la identidad del usuario a la entrada de la oficina del proveedor.

- Medidas de prevención y protocolo de actuación antifraude (20 puntos):

a) medidas de prevención de actuaciones indebidas y de contactos con organizaciones delictivas por parte del personal (5 puntos).

b) existencia de un protocolo de actuación en caso de detección de actuaciones de este tipo (5 puntos).

c) casos detectados en los últimos cinco años y medidas adoptadas (10 puntos).

- Medidas de seguridad "perimetral" de red (50 puntos):

a) existencia de cortafuegos (filtrado de tráfico, filtrado de contenido, filtros anti spam, control de la navegación, clasificación de contenidos, detección y prevención de intrusiones) (10 puntos).

b) existencia de cortafuegos a nivel de aplicación (control de aplicaciones, calidad del servicio, priorización de tráfico) y existencia de cortafuegos de aplicaciones web (WAF) (protección de aplicaciones web, control de extremo a extremo, cumplimiento de requerimientos normativos «PCI-DSS, LOPD, SOX, GDPR») (10 puntos).

c) protección frente a ataques de denegación de servicios (DDoS) (10 puntos).

d) correlación de eventos para detección y prevención de ataques e intrusiones (gestión de eventos de aplicación, seguridad y sistemas) (10 puntos).

e) medidas de seguridad en la provisión de accesos VPN/SSL o VPNIPSec (con/sin Autenticación Fuerte) (10 puntos).

Los criterios recogidos se valorarán asignando puntuaciones de acuerdo al siguiente baremo:

a) No se justifica. Puntuación = 0% de la puntuación máxima

El licitador no aporta justificación alguna en su oferta o la justificación proporcionada no se corresponde con lo especificado en el PPT.

b) Se justifica de forma insuficiente. Puntuación = de 1 a 25% de la puntuación máxima

La justificación aportada por el licitador se ajusta de forma limitada a las características y especificaciones técnicas señaladas en el PPT, pero no las llega a cubrir de forma completa.

c) Se justifica de forma normal. Puntuación = de 26 a 50% de la puntuación máxima.

Se produce alguno de los siguientes supuestos:



- La oferta del licitador se limita a replicar el contenido del PPT y de sus anexos, sin aportar detalles, elaboración o características propias.

- La oferta se limita a declarar de forma genérica el acatamiento general de las características y especificaciones técnicas contenidas en el PPT.

- La oferta se limita a realizar un planteamiento teórico, somero y/o genérico, poco claro, abstracto y carente de vinculación o adaptaciones al contexto propio del servicio requerido en el PPT.

d) Se justifica de forma adecuada. Puntuación = de 51 a 75% de la puntuación máxima

La justificación proporcionada por el licitador en su oferta es suficientemente clara y detallada, específica, congruente y adaptada al contexto propio del servicio requerido en el PPT, pero sin ofrecer valor añadido significativo sobre las características y especificaciones técnicas señaladas en el PPT. De su lectura y análisis se puede desprender, en relación con el objeto del contrato, que su aplicación puede asegurar el nivel de calidad mínimo en la ejecución del contrato.

e) Se justifica de forma óptima. Puntuación = de 76 a 100% de la puntuación máxima

El licitador incluye en su oferta una justificación con alta especificidad y detalle, congruente y completamente adaptada al contexto propio del servicio requerido en el PPT, ofreciendo adicionalmente elementos que aportan un valor añadido significativo sobre las características y especificaciones técnicas señaladas en el PPT. De su lectura y análisis se puede desprender que presenta un enfoque completamente particularizado y, en relación con el objeto del contrato, que su aplicación puede asegurar el nivel de calidad óptimo en la ejecución del contrato.

Los licitadores que no alcancen una puntuación igual o superior al 25% exigido para cada uno de los grupos de criterios definidos (conforme a lo indicado en la tabla



anterior), y una puntuación igual o superior al 50% para el conjunto de criterios quedarán automáticamente excluidos del procedimiento.

La puntuación de esta PRIMERA FASE se establecerá del siguiente modo: la empresa licitadora que obtenga la mayor cifra de la suma de las puntuaciones obtenidas para cada uno de los criterios establecidos en la tabla anterior, obtendrá el 100% de la puntuación total conforme a este primer criterio, esto es, 60 puntos. El resto de empresas obtendrá una puntuación proporcional.

$$\text{Puntuación Oferta } n = 60 \times (\text{Puntuación técnica Oferta } n / \text{Puntuación de Oferta con más puntuación técnica})$$

SEGUNDO CRITERIO

Como segundo criterio, se utilizará el de la menor tarifa media a cobrar a los solicitantes de visado que los licitadores oferten.

La tarifa media se obtendrá de la suma de los resultados de la aplicación de un coeficiente a la tarifa ofertada por la empresa en cada uno de los países incluidos en la lista de Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares a las que debe prestarse el servicio, de acuerdo con el cuadro contenido en el Anexo III del presente pliego.

El importe de las tarifas ofertadas para cada uno de los países no podrá ser superiores a la mitad del importe de la tasa de visado que figura en el artículo 16, apartado 1 del Código comunitario sobre visados.

Se atribuirá la puntuación máxima con arreglo a este criterio a la oferta de importe más reducido en cuanto a la tarifa media y, proporcionalmente, al resto de ofertas, siendo la puntuación para cada oferta presentada el resultado del siguiente multiplicador (Regla de Proporcionalidad Inversa):

$$\text{Puntuación Oferta } n = 40 \times (\text{precio Oferta más económica} / \text{precio Oferta } n)$$

PUNTUACIÓN DE LA OFERTA

La puntuación final de la oferta será la suma de la puntuación obtenida en ambos criterios de adjudicación, siendo la máxima puntuación del criterio de calidad del servicio 60 puntos, y la máxima puntuación del criterio de la tarifa media máxima a cobrar 40 puntos:

Puntuación de la Oferta n = Puntos de valoración de la calidad del servicio de la oferta + Puntos obtenidos en aplicación del criterio del precio medio a cobrar a los solicitantes de visado por el ofertante”.

Asimismo, la cláusula undécima, bajo la rúbrica “*Presentación de las proposiciones y documentación*”, indicaba el siguiente contenido para el Sobre 3: Proposición Económica:

“Este sobre contendrá la proposición económica en los términos expresados en el apartado 6 del presente pliego, de acuerdo con el modelo incluido en el Anexo III del presente pliego.

Cabe señalar que la inclusión de documentación o información en el sobre que no corresponda, conllevará la exclusión automática del licitador en el presente procedimiento”.

En cuanto al contenido del Anexo III, llevaba por rúbrica Modelo de proposición evaluable mediante fórmulas (Sobre 3) y en él consta la siguiente declaración a firmar por el licitador:

“El abajo firmante, en virtud de la representación que ostenta, se compromete en nombre de su representado a la ejecución de las tarifas reflejadas en la tabla adjunta a esa proposición”.

Tabla con el título de Cuadro de tarifas propuestas por país, coeficiente aplicable y tasa media y en el que constaban cuatro columnas, las dos primeras con el nombre del país y el coeficiente país dado a cada país por el órgano de contratación, y las otras a dos a rellenar por los licitadores, Tarifa propuesta por país y Tarifa propuesta por coeficiente.



Tercero. Con fecha 22 y 23 de noviembre de 2021, DEFENSOR ZALOŽNIŠKO PODJETE, D.O.O. y THINK HOTELES, LTD interpusieron sendos recursos especiales en materia de contratación contra los pliegos del contrato que dieron lugar a los recursos 1746/2021 y 1751/2021 y que concluyeron mediante resolución nº 1842/2021, de 16 de diciembre de 2021, en la que este Tribunal estimó parcialmente el primer recurso y acordó inadmitir el segundo recurso.

Cuarto. La anterior resolución de este Tribunal fue ejecutada mediante resolución del Subsecretario de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, de fecha 27 de diciembre de 2021, por la que se aprobó la modificación de los pliegos en el sentido de eliminar la referencia del Anexo IV del PCAP *“Identificación de sucursal abierta en España”* a la vez que se ordenaba su publicación y se abría un plazo de un mes desde esa publicación para la presentación de las solicitudes de participación.

Los nuevos pliegos fueron publicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 27 de diciembre de 2021.

Quinto. La mesa de contratación, en sesión de 17 de marzo de 2022, acordó declarar la admisión de las siguientes empresas y/o uniones temporales de empresas:

- VF WORLDWIDE HOLDINGS LTD, BLS INTERNATIONAL SERVICES LIMITED, CAPAGO, S.A.
- SOCIÉTÉ GÉNÉRALE DE SURVEILLANCE, S.A.
- TLS CONTACT GROUP, S.A.,

e invitar a estas empresas a la siguiente fase de la licitación; y declarar la exclusión de la UTE LLC VISA MANAGEMENT SERVICES - VISA HANDLING SERVICES, S. R. L., por no cumplir el requisito de reciprocidad exigible a las empresas no comunitarias conforme al artículo 68 de la LCSP.

Frente a este último acto se interpuso, con fecha 29 de abril de 2022, recurso especial en materia de contratación por la UTE LLC VISA MANAGEMENT SERVICE - VISA HANDLING SERVICES, S.R.L. que dio lugar a la resolución nº 576/2022, de 19 de mayo de 2022, recurso nº 545/2022, en la que este Tribunal acordó inadmitir el recurso.



Sexto. Habiéndose invitado a presentar oferta a las empresas admitidas en el procedimiento, la mesa de contratación, en sesión de 2 de junio de 2022, procedió en acto público a la apertura de los sobres nº 2 correspondientes a la documentación técnica de valoración subjetiva.

Tras comprobar que todas las empresas presentaban memoria y documentación adicional, conforme a lo establecido en la cláusula 11 del PCAP, la mesa de contratación hizo entrega de la misma al órgano gestor para su valoración por el comité de expertos designado, dándose por finalizado el acto público.

Las empresas admitidas en el procedimiento fueron las siguientes:

- UTE CAPAGO S.A. – SOCIÉTÉ GÉNÉRALE DE SURVEILLANCE S.A.
- TLS CONTACT GROUP, S.A.
- VF WORLDWIDE HOLDINGS LTD
- BLS INTERNATIONAL SERVICES LIMITED

Séptimo. La mesa de contratación, en sesión de 29 de septiembre de 2022, al considerar que la puntuación otorgada a cada empresa en el informe de valoración realizado no estaba debidamente justificada acordó posponer su aprobación, dándosele instrucciones al gestor para rehacer el mismo teniendo en cuenta diversos aspectos que constan en el acta.

Octavo. En sesión de 10 de noviembre de 2022 la mesa de contratación procedió a la aprobación del informe de valoración de criterios evaluables mediante juicio de valor correspondiente al expediente *“Cooperación con un proveedor de servicios externo para la recogida y tramitación de solicitudes de visado”*.

La puntuación obtenida por las empresas licitadoras fue la siguiente:

- BLS INTERNATIONAL SERVICES LIMITED 402,14 puntos
- VF WORLDWIDE HOLDINGS LTD 375,42 puntos
- TLS CONTACT GROUP, S.A. 347,06 puntos
- UTE CAPAGO 323,39 puntos.

Aplicando la fórmula prevista en los pliegos se obtenía la siguiente puntuación:

- BLS INTERNATIONAL SERVICES LIMITED 60 puntos
- VF WORLDWIDE HOLDINGS LTD 56,013 puntos
- TLS CONTACT GROUP, S.A. 51,782 puntos
- UTE CAPAGO 48,250 puntos.

Noveno. El 17 de noviembre de 2022 la mesa de contratación procedió a la apertura del sobre 3, de acuerdo con lo establecido en el PCAP, ofreciendo la Presidenta la posibilidad a los licitadores asistentes de comprobar que los sobres se encontraban en la misma situación que cuando se presentaron.

A continuación, se procedió a la apertura de sobres con la lectura de las ofertas que fueron remitidas a los servicios técnicos del órgano de contratación para su valoración.

Décimo. La mesa de contratación, en sesión de 24 de noviembre de 2022, aprobó el informe de valoración presentado por el centro gestor, de fecha 18 de noviembre de 2022, y, a la vista de lo contenido en dicho informe, acordó proponer la adjudicación del expediente a favor de BLS INTERNATIONAL SERVICES LIMITED siéndole requerida a esta empresa, por los gestores del órgano de contratación, la documentación prevista en el art 150.2 LCSP.

Undécimo. Tras el análisis de documentación por él aportada en cumplimiento del artículo 150 LCSP, la mesa de contratación en sesión de 30 de enero de 2023, acordó que el licitador reunía los requisitos exigidos para contratar con la Administración y participar en la licitación por lo que aprobó proponer la adjudicación a su favor por el importe de su oferta.

Duodécimo. La puntuación obtenida por las empresas licitadoras fue la siguiente:

PRIMER CRITERIO

BLS	402,14 puntos	Valoración 60 puntos
VF	375,42 puntos	Valoración 56,013 puntos



TLS CONTACT GROUP, S.A.	347,06 puntos	Valoración 51,782 puntos
UTE CAPAGO	323,39 puntos	Valoración 48,250 puntos.

SEGUNDO CRITERIO

TLS CONTACT GROUP, S.A.	13,49 puntos	Valoración 40 puntos
UTE CAPAGO	15 puntos	Valoración 35,998 puntos
BLS	15,89 puntos	Valoración 33,966 puntos
VF	15,99 puntos	Valoración 33,755 puntos

VALORACION FINAL

BLS INTERNATIONAL SERVICES LIMITED	93,96 puntos
TLS CONTACT GROUP, S.A.	91,78 puntos
VF WORLDWIDE HOLDINGS LTD	89,76 puntos
UTE CAPAGO S.A.–SOCIÉTÉ GÉNÉRALE DE SURVEILLANCE S.A.	84,24 puntos

Decimotercero. Mediante resolución del Subsecretario de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, de fecha 30 de enero de 2023, se acordó la adjudicación del contrato para la concesión de servicios *“Cooperación con un proveedor de servicios externo para la recogida y tramitación de solicitudes de visado, incluyendo servicios de información, recogida de datos y solicitudes (incluidos identificadores biométricos y digitalización de documentos), cobro de tasas, gestión de citas para entrevistas, remisión de solicitudes a la oficina consular y devolución de documentos de viaje a los solicitantes”* a favor de BLS INTERNACIONAL SERVICES LIMITED.

Decimocuarto. El acuerdo de adjudicación le fue notificado a VF WORLDWIDE HOLDINGS LTD el 30 de enero de 2023, quien interpuso contra el acuerdo de adjudicación recurso especial en materia de contratación, ante este Tribunal, el 20 de febrero de 2023.



Decimoquinto. Recibido en este Tribunal el expediente, el órgano de contratación acompañó el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) y 28.4 del Reglamento de los Procedimientos Especiales de Revisión de decisiones en material contractual y de Organización del Tribunal Central de Recursos Contractuales (RPERMC).

Decimosexto. El expediente fue puesto de manifiesto para posibles alegaciones el 27 de febrero de 2023, habiendo presentado alegaciones TLS CONTACT GROUP, S.A. el 6 de marzo de 2023 y BLS INTERNACIONAL SERVICES LIMITED el 7 de marzo de 2023, fuera de plazo.

Decimoséptimo. Con fecha 28 de febrero de 2023 la Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, acordó 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 de los recursos nº 223/2023 y 224/2023, relativo este último al mismo procedimiento de contratación, la que acuerde el levantamiento.

A los anteriores Hechos le son de aplicación los siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso se interpone ante este Tribunal, sin perjuicio de apreciar la concurrencia de los demás requisitos de procedibilidad, que es competente para resolverlo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45.1 de la LCSP, al ser el contratante la Administración General del Estado.

Segundo. Se recurre el acto de adjudicación de la licitación de un contrato de concesión de servicios de valor estimado superior a tres millones de euros. El contrato y el acto son susceptibles expresamente de recurso en virtud del artículo 44.1.c) y 44.2.c) de la LCSP.

Tercero. La interposición se ha producido dentro del plazo legal del artículo 50 de la LCSP ya que el acuerdo de adjudicación le fue notificado a VF WORLDWIDE HOLDINGS LTD el



30 de enero de 2022 habiendo interpuesto recurso contra el mismo el 20 de febrero de 2023 ante este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Cuarto. Con relación a la legitimación el artículo 48 de la LCSP señala como:

"Podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda 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 de recurso".

Dicha norma remite a la doctrina jurisprudencial del concepto interés legítimo en el ámbito administrativo.

En reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, plasmada entre otras sentencias las de 31 de mayo de 1990, 19 de noviembre de 1993, 27 de enero de 1998, 31 de marzo de 1999 y 2 de octubre de 2001, que por interés debe entenderse toda situación jurídica individualizada. Dicha situación, que supone una específica relación con el objeto de la petición o pretensión que se ejercita, se extiende a lo que, con más precisión, se titula interés legítimo, que es el que tienen aquellas personas, físicas o jurídicas, que, por la situación objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal o por ser los destinatarios de una regulación sectorial, son titulares de un interés propio, distinto del de los demás ciudadanos o administrados y tendente a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico cuando incidan en el ámbito de ese su interés propio. El interés legítimo abarca todo interés material o moral que pueda resultar beneficiado con la estimación de la pretensión ejercitada, siempre que no se reduzca a un simple interés por la pura legalidad, en cuanto presupone que la resolución a dictar puede repercutir, directa o indirectamente, de un modo efectivo y acreditado, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien recurre o litiga.

Se distingue por tanto entre una primera legitimación abstracta o general (legitimación *ad procesum*) y una exigencia adicional relativa a la concurrencia de conexión entre el que recurre y la pretensión ejercitada (legitimación *ad causam*), precisando determinar en cada supuesto si existe un vínculo entre la recurrente y la pretensión que ejerce, materializado en un interés legítimo.



Este Tribunal ya ha tenido ocasión de señalar en resoluciones como la nº 1530/2019, de 11 de diciembre de 2019, recurso nº 1248/2019, como:

“...este Tribunal, en una doctrina ya consolidada, sintetizada entre otras, en la Resolución nº 236/2019, de 8 de marzo, y que cita la previa Resolución 226/2015, de 13 de marzo, ha abordado la interpretación del actual artículo 48 de la LCSP, que establece que «podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier 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», en los siguientes términos:

«Como ha señalado ya este Tribunal en resoluciones anteriores, entre ellas, la 226/2012 relativa al recurso 207/2012, para determinar si la recurrente se halla o no legitimada para interponer recurso, debe, antes, analizarse su relación con respecto al propio objeto del recurso y al resultado final del procedimiento de adjudicación. Para precisar el alcance del “interés legítimo” ha de tenerse en cuenta que, aunque la doctrina jurisprudencial en el ámbito administrativo considera el concepto con criterios amplios, lo que permitiría recurrir a quienes tengan un interés legítimo distinto al de obtener la adjudicación, tal interés ha de ser propio e ir más allá de la mera defensa de la legalidad. Y, respecto al interés legítimo, en la misma resolución, se afirmaba, citando otra previa del propio Tribunal (la nº 290/2011), que:

“Según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, plasmada, entre otras, en sentencias de 19 de noviembre de 1993 y 27 de enero de 1998, el interés legítimo equivale a la titularidad de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría, de prosperar ésta, en la obtención de un beneficio de índole material o jurídico o en la evitación de un perjuicio, con tal de que la obtención del beneficio o evitación del perjuicio sea cierta y no meramente hipotética...”.

Consideraciones las anteriores que, trasladadas al caso que nos ocupa, conducen a afirmar la legitimación de la empresa recurrente que, pese a haber sido la tercera clasificada (BLS INTERNATIONAL SERVICES LIMITED 93,96 puntos, TLS CONTACT GROUP, S.A. 91,78 puntos, VF WORLDWIDE HOLDINGS LTD 89,76 puntos y la UTE CAPAGO S.A. – SOCIÉTÉ GÉNÉRALE DE SURVEILLANCE S.A. 84,24 puntos), combate, entre otras cuestiones, la valoración llevada a cabo por el Comité de Expertos que, en su opinión, debiera arrojar otra clasificación distinta a la efectuada, en la que ella resultaría la adjudicataria.

Por ello, y para el caso de aceptarse en su integridad las pretensiones de VF WORLDWIDE HOLDINGS, LTD, podría resultar adjudicataria del contrato por lo que procede reconocerle la legitimación necesaria para interponer el recurso que pasamos a analizar.

Quinto. El primer motivo de impugnación alegado de contrario se centra en la falta de acceso al expediente y en la indebida aplicación del régimen de confidencialidad de las ofertas.

En relación con la primera cuestión, alega VF WORLDWIDE HOLDINGS, LTD que el expediente administrativo no está completo al ser éste mucho más que las ofertas de los licitadores y no haber rastro alguno entre la documentación entregada de ningún acto de trámite, diligencia o acta que se haya dictado en el procedimiento de contratación. Así, no aparece la documentación preparatoria de la licitación y que conforma el expediente en la fase de preparación del contrato conforme a lo dispuesto en el artículo 116 de la LCSP; tampoco consta el anuncio de licitación, ni siquiera los pliegos, tampoco los informes emitidos en el procedimiento, ni las actas de las reuniones de los órganos colegiados (como las de los comités de expertos o de la mesa de contratación). En definitiva, ni se ha entregado ni se ha permitido acceder a ningún acto de trámite dictado en el procedimiento de contratación. Además, y en relación con la documentación aportada por los licitadores, tampoco consta toda la documentación que los mismos debieron haber aportado al procedimiento.

Por otro lado, y dentro de la documentación que el órgano de contratación sí ha proporcionado, indica VF WORLDWIDE HOLDINGS LTD que la misma se encuentra

censurada casi en su totalidad. A continuación, desgrana la recurrente la doctrina de este Tribunal sobre la materia para después afirmar que el órgano de contratación la ha incumplido por cuanto que no ha explicado las razones motivadoras de la decisión de considerar confidencial la oferta de las competidoras. Antes al contrario, se ha limitado a darle entrega de las ofertas técnicas, en su mayoría censuradas, sin que se tenga noticia de cuál ha sido el fundamento por el que acepta la petición de confidencialidad de cada uno de los licitadores. Por ello, no ha existido, en opinión de VF WORLDWIDE HOLDINGS LTD, razón justificada, ni motivación alguna, que permite conocer por qué la documentación entregada constituye en su mayoría, información confidencial.

De igual modo, también se ha incumplido lo señalado por la ley en materia de confidencialidad en la medida en que se ha omitido trasladar documentación que no era secreta, sino pública, como la documentación del sobre número 1, capacidad y solvencia.

Ha habido, en consecuencia, una indebida aplicación del régimen de confidencialidad pues la documentación relativa a la capacidad y solvencia es pública y accesible por lo que el órgano de contratación debió permitir su acceso. En cuanto a la documentación del sobre número 2, oferta técnica, pone de manifiesto VF WORLDWIDE HOLDINGS LTD que la oferta técnica de la adjudicataria ha sido declarada confidencial en más de un 90%.

En suma, considera VF WORLDWIDE HOLDINGS LTD que en el trámite de puesta de manifiesto del expediente el órgano de contratación ha vulnerado los artículos 52 y 133 de la LCSP, y 16 del Reglamento. toda vez que no le ha permitido ejercitar su derecho de acceso al expediente completo sino sólo a una mínima parte de la documentación presentada por los licitadores en sus ofertas con infracción del régimen de confidencialidad en relación con la documentación de los sobres número 1 y 2, originándose con ello un menoscabo de su derecho de defensa en la formulación del presente recurso, razón por la que solicita a este Tribunal que, al amparo del artículo 52.3 de la LCSP, se le permita acceder al expediente administrativo completo y a las ofertas presentadas por los licitadores respetando los límites del régimen de confidencialidad mediante una aplicación razonada del mismo y, en todo caso, previa motivación por parte del órgano de contratación.



La segunda gran alegación de VF WORLDWIDE HOLDINGS LTD se centra en la nulidad del acuerdo de adjudicación por falta de exclusión de licitadores que presentaron ofertas económicas irregulares, entre ellos, la finalmente adjudicataria BLS.

En este sentido, la recurrente, tras citar la doctrina de los pliegos como *lex contractus* y recordar lo dispuesto en el artículo 139.1 de la LCSP sobre la obligación de que las proposiciones de los licitadores se ajusten a los mismos, transcribe lo dispuesto en la cláusula 6.2.1. del PCAP, y lo pone en relación con el Anexo II (Oferta Económica a presentar los licitadores), explicando como el licitador tenía que consignar una tarifa específica por país (columna nº 3) por cada uno de los países de prestación del servicio (columna nº 1) de modo que la tarifa ofertada específica de cada país multiplicada por el coeficiente asignado por el pliego a ese concreto país – en función del volumen de solicitudes de visado- (columna nº 2) daría una tarifa específica ponderada con el coeficiente asignado (columna nº 4). A partir de las cantidades resultantes de la columna nº 4 se extraería el precio ofertado por el licitador mediante el cálculo de la media ponderada de las cantidades previstas en dicha columna.

Para VF WORLDWIDE HOLDINGS LTD el PCAP no da lugar a otra interpretación que la siguiente: cada licitador debió presentar su oferta económica consignando la tarifa particular que ofrecía en cada país de prestación del servicio en atención a las circunstancias locales. Es decir, los pliegos exigían una diferenciación de tarifa por país y no la formulación de un precio único o de diferentes precios agrupados por países.

Ahora bien, explica la recurrente, tanto la finalmente adjudicataria, BLS INTERNATIONAL SERVICES LIMITED, como la UTE CAPAGO, consignaron la misma tarifa para la totalidad de los países. Así, en el caso de la UTE CAPAGO, 15 euros para todos los países, y, en el caso de BLS INTERNATIONAL SERVICES LIMITED, 16,90 euros con la sola excepción de China (14,90 euros) y Rusia (14,70 euros). Por ello, en su opinión, el órgano de contratación debió haber acordado la exclusión de BLS INTERNATIONAL SERVICES LIMITED y la UTE CAPAGO por haber formulado una oferta contraria al contenido de los pliegos.



Además, para la recurrente, la oferta de BLS INTERNATIONAL SERVICED LIMITED se hizo en fraude de ley al haber formulado una tarifa única para todos los países ya que formular el mismo precio para todos los países podría considerarse como un precio cierto y de mercado, circunstancias que exige la normativa de contratación, si el coste de precio fuera el mismo para todos los países. Sin embargo, cada país tiene circunstancias distintas y constituye mercados geográficos diferenciados. Además, la finalmente adjudicataria no solamente formula un precio global, sino que lo excluye en dos supuestos en que opta por ofrecer un precio más bajo, China y Rusia, en los que el número de visados va a ser más reducido, y ello porque el único objetivo de su oferta no es dar el mejor precio para la prestación del servicio sino obtener mejor puntuación. Esto es, estamos ante un precio irreal, que no responde a ningún fundamento material, ni está vinculado a la prestación real y efectiva del contrato, sino que es un precio ficticio. Solo obedece a una estrategia del licitador de obtener la mayor ventaja posible de la fórmula infringiendo las exigencias de los pliegos.

Esta forma de proceder, en opinión de VF WORLDWIDE HOLDINGS, LTD, también vulnera los principios de igualdad y transparencia ya que si hubiera sabido que podía ofertar la misma tarifa para todos o para la mayoría de los países sin tener en cuenta las particularidades locales habría ofertado un precio distinto, más bajo, algo que le habría permitido la aplicación de las economías de escala. Sin embargo, esta posibilidad no estaba prevista en los pliegos, de ahí la situación de desventaja en que se coloca a los demás licitadores si el órgano de contratación admite proposiciones formuladas en términos distintos a los previstos en los pliegos.

Por todo ello procede la anulación de la adjudicación y la retroacción del procedimiento al momento de valoración de las ofertas con exclusión de los licitadores BLS INTERNATIONAL SERVICES LIMITED y la UTE CAPAGO.

Por último, solicita la empresa recurrente la nulidad del acuerdo de adjudicación por concurrir errores patentes y falta de motivación en el informe de valoración emitido por el Comité de Expertos en el que aquél se basa.

En este sentido VF WORLDWIDE HOLDINGS, LTD reconoce que los órganos calificadores disponen de un ámbito de discrecionalidad en sus decisiones no obstante el cual su actuación no está exenta de control y puede ser revisada siempre que se acredite que adolece de vicios que determinan desviación de poder, arbitrariedad, errores patentes o indefensión. Por otra parte, tampoco cabe que el órgano destinado a la calificación de los criterios sometidos a juicio de valor introduzca nuevos requisitos o subcriterios ya que se trata de una actuación no permitida por la doctrina de este Tribunal. Además, el informe carece de motivación en muchas ocasiones.

Por todo ello, en su opinión, la oferta técnica por ella presentada debió haber obtenido una puntuación superior en varios de los apartados correspondientes a la evaluación de criterios dependientes de juicio de valor y por ello solicita la nulidad de la adjudicación y la retroacción del procedimiento de adjudicación para que por el Comité de Expertos se valore nuevamente la oferta técnica. En concreto, y por las razones que analizaremos después, considera VF WORLDWIDE HOLDINGS LTD que debiera haber obtenido 403,61 puntos en lugar de 375,42, lo que conllevaría 60 puntos en la fase primera, que, sumados a los 33,75 conseguidos por la oferta económica en la fase segunda, determinarían una puntuación total de 93,75 puntos, siendo por ello la empresa finalmente adjudicataria.

Sexto. Frente a ello alega el órgano de contratación, en su informe de fecha 23 de febrero de 2023, que el régimen jurídico relativo al derecho de acceso a los documentos que componen el procedimiento de licitación se encuentra no en el artículo 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, sino en el artículo 52 de la LCSP, conforme al cual el examen del expediente de contratación solo es posible de forma previa a la interposición de recurso especial.

Esto es, los interesados no tienen derecho a la puesta de manifiesto en cualquier momento sino con carácter previo a la interposición del recurso especial. En otro caso, no tendrán la consideración de “*interesados*”.

En la presente licitación tal circunstancia no se producía a la fecha en que tuvo lugar la primera solicitud (18 de noviembre de 2022), ni la segunda (29 de noviembre de 2022), y concurrió, sin embargo, en la fecha en que se acordó la adjudicación (30 de enero de 2023).

Explica en este sentido el informe del órgano de contratación que el 18 de noviembre de 2022 la recurrente solicitó acceso al expediente y, en particular, el informe de valoración del Comité de Expertos. Este informe se comunicó a través de su publicación el 28 de noviembre de 2022 en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

El 29 de noviembre de 2022 se reiteró la solicitud de acceso al expediente, pero a la vista del estado del procedimiento, tal solicitud no podía tener acogida por el órgano de contratación por cuanto que VF WORLDWIDE HOLDINGS LTD no tenía la condición de interesada al no haber posibilidad de recurso alguno por falta de existencia de acto administrativo impugnado.

En consecuencia, fue la primera vez que, existiendo un interesado con posibilidad de recurso, con carácter previo a la interposición de éste (en las condiciones del artículo 52 de la LCSP) se solicitó el acceso al expediente (mediante escrito presentado el 31 de enero de 2023) cuando se concedió, a primer requerimiento válido, el acceso, el 7 de febrero de 2023.

En cuanto a la aplicación del régimen de confidencialidad, señala el órgano de contratación el respeto a la legalidad vigente al haberse requerido a los licitadores para que manifestaran los elementos de su oferta que consideraban confidenciales. Transcribe en este punto el informe el requerimiento efectuado a los licitadores en el que expresamente se les indicaba que:

“...la designación de extremos confidenciales no puede ser genérica...sino que deberán ustedes individualizar precisamente (señalando su ubicación en la oferta con mención del apartado de las mismas y páginas en que se encuentran) qué concretos elementos deben excluirse de una eventual puesta de manifiesto, por estar amparados por la noción de confidencialidad”.

Además, a tal efecto, se adjuntaba un cuadro para poder verificar qué partes de la oferta no eran confidenciales (es decir, podían ser objeto de puesta de manifiesto) y, asimismo, la autenticidad de las ofertas.

En resumen, y siguiendo lo dispuesto en el artículo 133 de la LCSP, el órgano de contratación no aceptó la calificación como confidencial de la documentación de los recurrentes al tiempo de formular sus ofertas, sino que emitió el requerimiento transcrito que advertía, expresamente, de que no se admitiría la declaración genérica de confidencialidad.

Por último, indica el informe del órgano de contratación que no resulta admisible la alegación de que, por faltar diligencias o providencias el expediente administrativo no está completo, pues, en modo alguno, la omisión de tales actos de trámite (que vienen subsumidos en cada actuación ulteriormente documentada de los órganos de asistencia o del presente órgano de contratación) puede dar lugar a una indefensión que la recurrente no ha sufrido. Antes al contrario, la recurrente ha podido participar en el procedimiento, ha tomado conocimiento del mismo en los términos legales y ha podido interponer su recurso por lo que sus alegaciones sobre el particular han de ser rechazadas.

A continuación, y en relación con el segundo motivo de oposición, señala el informe del órgano de contratación que la oferta de BLS no ha sido formulada en fraude de ley porque la recurrente está en realidad aplicando el contenido de los pliegos de la licitación de 2016 y no el de la que nos ocupa.

Así, el apartado 11 del PCAP señala que:

“Este sobre contendrá la proposición económica en los términos expresados en el apartado 6 del presente pliego, de acuerdo con el modelo incluido en el Anexo III del presente pliego”.

Explica a continuación el informe que el Anexo a rellenar por los licitadores contiene, efectivamente, un coeficiente por país y la posibilidad de incluir una tarifa propuesta por país y tarifa propuesta por coeficiente estableciendo el modelo que:

“El abajo firmante, en virtud de la representación que ostenta, se compromete en nombre de su representado, a la ejecución del contrato de acuerdo con las tarifas reflejadas en la tabla adjunta a esa proposición”.

Ahora bien, en ningún modo el PCAP exige que la tarifa sea distinta para cada país. Esto depende la consideración de cada licitador de cómo quiere calcular y obtener su beneficio industrial en la celebración del contrato, bien desde un punto de vista global, o bien individualmente para cada una de las representaciones y, aunque ello puede ser discutible, es legítimo.

La oferta de BLS SERVICES LIMITED fue ajustada a los pliegos y si la recurrente consideraba que la misma (o la de la UTE CAPAGO) contravenía los pliegos debiera haber impugnado su admisión en el momento en que aquella tuvo lugar, esto es, en el momento de admisión de las ofertas lo que tuvo lugar el 10 de enero de 2023, mediante acuerdo de esa fecha notificado el 17 de enero de 2023.

Por último, y en relación con la nulidad del acuerdo de adjudicación por falta de motivación del informe del comité de expertos, señala el órgano de contratación en su informe que lo existe es una discrepancia valorativa, obviamente legítima, pero no por ello sancionable. Por lo demás, recuerda como el informe finalmente aprobado (de fecha 18 de noviembre de 2022) no fue la versión inicial, sino que la mesa de contratación, actuando como órgano de asistencia, rechazó la primera versión por considerar que la misma, precisamente desde el punto de vista de la motivación y la homogeneidad en la valoración, era susceptible de mejora.

En consecuencia, la motivación contenida en el informe del Comité de Expertos es inatacable bajo el parámetro del principio de respeto a la discrecionalidad técnica y las alegaciones del recurrente, en tal sentido, deben ser rechazadas.

Por todo ello solicita el órgano de contratación la desestimación del recurso para lo cual acompaña, junto con su informe jurídico, nuevo informe técnico del Comité de Expertos de fecha 23 de febrero de 2023.

Séptimo. Pues bien, comenzando por la primera cuestión planteada, indebida aplicación del régimen de confidencialidad, para resolver la controversia este Tribunal ha de partir de lo señalado en el artículo 133.1 de la LCSP según el cual:



“Sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación vigente en materia de acceso a la información pública y de las disposiciones contenidas en la presente Ley relativas a la publicidad de la adjudicación y a la información que debe darse a los candidatos y a los licitadores, los órganos de contratación no podrán divulgar la información facilitada por los empresarios que estos hayan designado como confidencial en el momento de presentar su oferta. El carácter de confidencial afecta, entre otros, a los secretos técnicos o comerciales, a los aspectos confidenciales de las ofertas y a cualesquiera otras informaciones cuyo contenido pueda ser utilizado para falsear la competencia, ya sea en ese procedimiento de licitación o en otros posteriores.

El deber de confidencialidad del órgano de contratación así como de sus servicios dependientes no podrá extenderse a todo el contenido de la oferta del adjudicatario ni a todo el contenido de los informes y documentación que, en su caso, genere directa o indirectamente el órgano de contratación en el curso del procedimiento de licitación. Únicamente podrá extenderse a documentos que tengan una difusión restringida, y en ningún caso a documentos que sean públicamente accesibles.

El deber de confidencialidad tampoco podrá impedir la divulgación pública de partes no confidenciales de los contratos celebrados, tales como, en su caso, la liquidación, los plazos finales de ejecución de la obra, las empresas con las que se ha contratado y subcontratado, y, en todo caso, las partes esenciales de la oferta y las modificaciones posteriores del contrato, respetando en todo caso lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal”.

Preceptos estos sobre las que ha recaído una reiterada y pacífica doctrina por parte de este Tribunal que podemos sintetizar sobre la base de lo señalado en la resolución nº 616/2019, de 6 de junio de 2019, recurso nº 484/2019, conforme a la que:

“A la vista de lo anterior, este Tribunal ha venido generando una doctrina constante, que se basaba ya en lo dispuesto en el antiguo artículo 140 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y que resulta plenamente aplicable a la



luz de la nueva normativa antes expuesta. En síntesis, dicha doctrina viene a señalar:

a) El carácter confidencial de la documentación no puede señalarse de forma genérica sobre la totalidad de la documentación, debiendo venir referida a secretos técnicos o comerciales, como aquella documentación confidencial que comporta una ventaja competitiva, desconocida por terceros y que, representando un valor estratégico para la empresa, afecte a su competencia en el mercado, siendo obligación del licitador que invoca el deber de confidencialidad justificar suficientemente que la documentación aportada es verdaderamente confidencial y al órgano de contratación decidir de forma motivada (Resolución nº 58/2018).

b) El derecho de acceso se extiende a lo que constituye el expediente, tal y como éste viene definido en el artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común, no extendiéndose a otros documentos que, aun cuando hubieran sido aportados por los licitadores, no hayan servido de antecedente de la resolución impugnada (Resolución nº 732/2016).

c) La confidencialidad solo puede propugnarse de documentos que sean verdaderamente secretos, es decir, que no resulten accesibles o puedan ser consultados por terceros (Resolución nº 393/2016).

d) En todo caso, el derecho de acceso al expediente tiene un carácter meramente instrumental, vinculado a la debida motivación de la resolución de adjudicación como presupuesto del derecho de defensa del licitador descartado, por lo que no es imprescindible dar vista del expediente al recurrente más que en aquellos aspectos respecto de los cuales quede justificada la necesidad de su conocimiento para fundar el recurso (Resolución nº 741/2018)".

De acuerdo con el artículo 133 de la LCSP, por lo tanto, los intereses en conflicto son, por un lado, el derecho de los licitadores a la confidencialidad de los documentos de su oferta que pudieran contener secretos profesionales o comerciales y cualquier otra información cuyo contenido pueda ser utilizado para falsear la competencia; y, por otro, el derecho de acceso al expediente del competidor excluido como garantía del derecho a recurrir.

Como hemos visto, este Tribunal ha venido señalando que el carácter confidencial no puede reputarse de cualquier documentación que así sea considerada por el licitador, sino que, en primer lugar, debe ser verdaderamente confidencial, en el sentido de venir referida a secretos técnicos o comerciales. En relación con la definición de secreto técnico o comercial, en la Resolución nº 196/2016, se estableció que se consideran secretos técnicos o comerciales el:

“conjunto de conocimientos que no son de dominio público y que resultan necesarios para la fabricación o comercialización de productos, la prestación de servicios, y la organización administrativa o financiera de una unidad o dependencia empresarial, y que por ello procura a quien dispone de ellos de una ventaja competitiva en el mercado que se esfuerza en conservar en secreto, evitando su divulgación”.

También se señaló en esta misma resolución que, para que la documentación sea verdaderamente confidencial, es necesario que se trate de documentación que:

“a) que comporte una ventaja competitiva para la empresa, b) que se trate de una información verdaderamente reservada, es decir, desconocida por terceros, c) que represente un valor estratégico para la empresa y pueda afectar a su competencia en el mercado”.

Por otro lado, también ha venido señalando este Tribunal que el carácter confidencial no puede ser declarado de forma genérica sobre la totalidad de la documentación, ni ser aceptada dicha declaración de forma acrítica por parte del órgano de contratación, sino que tiene éste la competencia para analizar la documentación específicamente señalada por el licitador como confidencial y, a la vista de sus justificaciones y argumentos, determinar si, efectivamente, concurren los requisitos y criterios señalados para poder otorgarle tal carácter, sacrificando así el principio de transparencia que ha de inspirar con carácter general la actuación de los poderes públicos particularmente en el procedimiento de contratación. Así señalamos en la resolución 343/2015:

“ A estos efectos, este Tribunal considera que esta obligación de confidencialidad no puede afectar a la totalidad de la oferta realizada por el adjudicatario, habida

cuenta de que el propio artículo 140.1 del TRLCSP garantiza que este deber de confidencialidad no debe perjudicar el cumplimiento de las obligaciones en materia de publicidad e información que debe darse a candidatos y licitadores, obligaciones entre las que se encuentran incluidas las enumeradas en el artículo 151.4 del TRLCSP, habiendo entendido el Tribunal (Resolución 45/2013, de 30 de enero) que una extensión de la confidencialidad a toda la proposición del adjudicatario podría estar incurso en fraude de ley en los términos previstos en el artículo 6.4 del Código Civil. En la Resolución 62/2012 el Tribunal concluyó que "puesto que la adjudicataria del contrato de forma indiscriminada ha calificado como confidencial toda la documentación incluida en su proposición, cuestión ésta del todo improcedente, corresponderá al órgano de contratación, al objeto de dar cumplimiento al principio de publicidad y transparencia consagrado en la LCSP (ahora TRLCSP) y así motivar suficientemente la adjudicación, determinar aquella documentación de la proposición de la empresa adjudicataria que, en particular, no afecta a secretos técnicos o comerciales o no se corresponde con aspectos confidenciales, siendo necesario que se justifique debidamente en el expediente, y en su caso a la propia UTE recurrente -de solicitado expresamente la misma-, las causas que determinan el carácter confidencial de la citada documentación, sin que como consecuencia de ello pueda resultar la motivación de la adjudicación insuficiente a los efectos de interponer recurso especial suficientemente fundado". En definitiva, para que pueda ser sacrificado el principio de transparencia y el derecho de defensa de los licitadores a favor del deber de confidencialidad configurado con arreglo al artículo 140 TRLCSP es necesario que los licitadores que invocan tal deber justifiquen suficientemente que la documentación aportada es verdaderamente confidencial, justificación que debe ser revisada por el propio órgano de contratación, que es el competente para decidir si efectivamente concurre dicho carácter, sin que en ningún caso pueda invocarse la misma de forma general a toda la documentación que constituye la oferta del licitador".

Octavo. Pues bien, aplicadas las consideraciones anteriores al caso que nos ocupa, este Tribunal ha de declarar, como se explica en el informe de fecha 27 de febrero de 2023, no ha habido ninguna decisión del órgano de contratación sobre la declaración de confidencialidad hecha por los licitadores sobre sus ofertas. No obstante, la recurrente, en

la página 25 de su oferta técnica declaró como confidenciales una amplia serie de apartados de la misma, relacionados bajo las letras A) a D) y ha tenido acceso al informe técnico de valoración de ofertas, exponiendo fundadamente en el recurso su disconformidad con la valoración realizada por el comité de expertos y con la motivación ofrecida en el informe, por lo que entiende este Tribunal que no se le ha originado indefensión. Tales cuestiones se analizarán en el último fundamento de derecho de esta resolución.

En cuanto a la falta de acceso a la totalidad de los documentos relativos a la solvencia económica y financiera de la adjudicataria, por razones de economía procedimental entiende el Tribunal que no procede su puesta de manifiesto, pues en vista de las alegaciones de la recurrente, pueden resolverse en esta sede sin necesidad del tal trámite.

En atención a lo expuesto, se desestima el acceso al expediente solicitado.

Noveno. Seguidamente, procede abordar el resto de cuestiones planteadas por VF WORLDWIDE HOLDINGS LTD.

En relación a la solvencia económica y financiera de la adjudicataria, la recurrente señala que:

“Por lo que se refiere a BLS, únicamente resulta visible (i) una declaración responsable de la propia entidad en la que se indica cuál es el volumen de negocio en el ámbito de la actividad en los ejercicios que van del 2015 al 2020 y (ii) una parte de un documento elaborado por la entidad censora de cuentas Rahul, S Sharma & Company, en la que se recogen estos mismos volúmenes de negocio consolidado en el ámbito de la actividad, así como los generales del grupo social en todos sus negocios.

Pues bien, de la poca información visible se deduce que el importe de la cifra de negocios al que se refieren ambos documentos se incluyen los ingresos obtenidos por la ejecución del contrato licitado por el MAEUEC con el número de expediente 1/2016 EX, es decir, de la licitación anterior. Esta circunstancia no tendría por qué tener especial trascendencia si no fuera por el hecho de que la adjudicación a BLS



ha sido anulada en virtud de la Sentencia de 13 de julio de 2022 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (JUR 2022\306760) precisamente por el hecho de que esta compañía no acreditó su solvencia económica, conforme también fue reconocido por el propio órgano de contratación y así se recoge en esta resolución judicial”.

Pues bien, en primer lugar, conviene precisar que la sentencia citada por la recurrente ha sido recurrida en casación, no obstante, con independencia de que hubiera sido anulada la anterior contratación, se ha ejecutado parcialmente el contrato y el resultado económico de esta ejecución debe incluirse contablemente en los estados financieros de la entidad adjudicataria y reputarse válida a efectos de acreditar la solvencia económica y financiera de la compañía.

Descartada la anterior alegación de la recurrente, si bien es cierto que la recurrente no ha accedido a la totalidad de la documentación relativa a la solvencia económica y financiera de la adjudicataria y se reserva efectuar alegaciones complementarias en caso de que se le conceda acceso al expediente, este Tribunal entiende que la solvencia económica y financiera ha sido acreditada correctamente. Así el PCAP que rige la licitación, establece hasta cuatro medios de acreditación de este tipo de solvencia. La cláusula 5.1.3 establece:

“La admisión a la licitación requerirá la previa acreditación de la capacidad de obrar y la solvencia económica y financiera y profesional o técnica necesaria para la ejecución del contrato, lo que se acreditará mediante la presentación de los documentos exigidos en el apartado 6.1 de este pliego.”

El apartado 6.1 recoge:

“6.1.- CRITERIOS DE SELECCIÓN

Los criterios de selección de las empresas que podrán acceder a la adjudicación del contrato estarán basados en el cumplimiento de los requisitos previos respecto a las condiciones de aptitud del empresario en cuanto a su personalidad y capacidad de obrar, representación, habilitación profesional o empresarial, los medios para acreditar la solvencia económica y financiera, la solvencia técnica o



profesional, la clasificación, en su caso, la concurrencia o no concurrencia de las prohibiciones de contratar y el cumplimiento de las normas de garantía de la calidad conforme a los artículos 74, 87, 90 y 93 de la LCSP.

Para poder acceder a la adjudicación del contrato, los licitadores deberán acreditar tanto su solvencia económica y financiera como su solvencia técnica o profesional por los siguientes medios:

SOLVENCIA ECONÓMICA Y FINANCIERA

Declaración del volumen de negocios en el ámbito de actividades correspondiente al objeto del contrato referido a los últimos cinco ejercicios, en función de la fecha de creación o de inicio de las actividades del empresario.

Acreditación de un volumen de negocios en el ámbito de actividades correspondiente al objeto del contrato de 6 millones de euros anuales de media durante los ejercicios 2017, 2018 y 2019, en función de la fecha de creación o de inicio de las actividades del empresario. No será necesaria la acreditación de este volumen de negocios con respecto al año 2020 y 2021, debido al efecto de la pandemia de COVID-19 en este sector de actividad.

La acreditación de este volumen de negocios se ajustará a lo previsto en el artículo 87.2 de LCSP: certificación bancaria, póliza o certificado de seguro por riesgos profesionales, cuentas anuales y declaración del empresario indicando el volumen de negocios global de la empresa. En todo caso, la inscripción en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público acreditará frente a todos los órganos de contratación del sector público, a tenor de lo en él reflejado y salvo prueba en contrario, las condiciones de solvencia económica y financiera del empresario.”

Por tanto, el pliego menciona hasta cuatro medios de acreditación de la solvencia (certificación bancaria, póliza o certificación de seguro por riesgos profesionales, cuentas anuales y declaración del empresario).



Obra en el expediente declaración responsable de la adjudicataria, doc. nº 10 del sobre nº 1, sobre el volumen de negocios, en euros, en el ámbito de actividades correspondiente al objeto del contrato, referido a cinco ejercicios (2015-2016; 2016-2017; 2017-2018; 2018-2019; 2019-2020), reflejando unos importes que de media anual superan ampliamente la cuantía mínima exigida en el pliego de 6 millones de euros. Adicionalmente se acompaña documento traducido oficialmente y emitido por censores jurados de cuentas, que detalla la facturación anual consolidada derivada de servicios de visado en los ejercicios citados. Por último, en el documento nº 11 del sobre nº 1 se aportan cuentas anuales de los ejercicios antedichos selladas por la Cámara de Comercio Indolatinoamericana de Nueva Delhi. Del examen de la anterior documentación el Tribunal entiende que la solvencia económica y financiera de la adjudicataria se ajusta formalmente a lo exigido en el PCAP y consta debidamente acreditada.

Décimo. Por lo que se refiere a la nulidad del acuerdo de adjudicación por falta de exclusión de licitadores que presentaron ofertas económicas irregulares, esto es, la finalmente adjudicataria, BLS INTERNATIONAL SERVICES LIMITED, y la UTE CAPAGO. Y ello por cuanto que, recordemos, ofertaron la misma tarifa por país lo cual, en opinión de la recurrente, vulnera lo señalado en los pliegos, además de incurrir en fraude de ley, y contravenir los principios de igualdad y transparencia.

Afirmación que, ya se adelanta, este Tribunal no puede compartir partiendo de la dicción literal del PCAP que, en su cláusula 6, indicaba, en relación con la oferta económica:

“SEGUNDO CRITERIO

Como segundo criterio, se utilizará el de la menor tarifa media a cobrar a los solicitantes de visado que los licitadores oferten.

La tarifa media se obtendrá de la suma de los resultados de la aplicación de un coeficiente a la tarifa ofertada por la empresa en cada uno de los países incluidos en la lista de Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares a las que debe prestarse el servicio, de acuerdo con el cuadro contenido en el Anexo III del presente pliego.

El importe de las tarifas ofertadas para cada uno de los países no podrá ser superiores a la mitad del importe de la tasa de visado que figura en el artículo 16, apartado 1 del Código comunitario sobre visados.

Se atribuirá la puntuación máxima con arreglo a este criterio a la oferta de importe más reducido en cuanto a la tarifa media y, proporcionalmente, al resto de ofertas, siendo la puntuación para cada oferta presentada el resultado del siguiente multiplicador (Regla de Proporcionalidad Inversa):

Puntuación Oferta n = 40 x (precio Oferta más económica/precio Oferta n)".

Asimismo, la cláusula undécima del PCAP, en relación con el contenido de los sobres, indicaba sobre el número 3, Proposición Económica, que:

"Este sobre contendrá la proposición económica en los términos expresados en el apartado 6 del presente pliego, de acuerdo con el modelo incluido en el Anexo III del presente pliego.

Cabe señalar que la inclusión de la documentación o información en el sobre que no corresponda, conllevará la exclusión automática del licitador en el presente procedimiento".

Y en el Anexo III, a rellenar por los licitadores con su proposición evaluable mediante fórmulas, aparecía un cuadro con cuatro casillas, dos ya rellenas por el PCAP como eran los países y el coeficiente del país, y dos a rellenar por los licitadores, entre ellas, la tarifa propuesta por país, donde el licitador debía indicar la tarifa por él ofertada por cada país, pero sin que en ningún sitio se indicara que la misma no pudiera ser igual para varios o todos los países.

Esto es, lo que se exigía es que se ofertara una tarifa por país que, multiplicada por el coeficiente país, daría lugar a la tarifa propuesta por coeficiente cuya media ponderada daría lugar a la tarifa media ponderada sobre la que se aplicaría la fórmula prevista en los pliegos para determinar la puntuación de los licitadores.



Actuación cumplimentada por todos los licitadores, entre ellos, BLS INTERNATIONAL SERVICES LIMITED y la UTE CAPAGO que, ciertamente, ofertaron la misma tarifa para todos los países (menos para China y Rusia, en el caso de la adjudicataria) lo cual no supone infracción de los pliegos por lo que el recurso debe ser desestimado en este extremo.

Undécimo. La última cuestión es la relativa a la nulidad del acuerdo de adjudicación por concurrir errores patentes y falta de motivación en el informe de valoración emitido por el Comité de Expertos en que aquél se basa para resolver la cual este Tribunal ha de partir de lo señalado en numerosas resoluciones (por todas, Resoluciones 246/2012, de 7 de noviembre, 606/2013, de 4 de diciembre, 288/2014, de 4 de abril, 344/2014, de 25 de abril, 718/2014, de 26 de septiembre, 255/2015, de 23 de marzo, 694/2021, de 11 de junio, y 38/2023, de 26 de enero de 2023) en las que ha señalado que, en la valoración de los criterios eminentemente técnicos, asiste a la Administración la denominada discrecionalidad técnica:

“Es de plena aplicación a los criterios evaluables en función de juicios de valor la jurisprudencia del Tribunal Supremo 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 puedan 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 procedimiento, a que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios, o que finalmente no se haya recurrido en error material al efectuarla. Fuera de estos casos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración”.

En la resolución 38/2023, de 26 de enero, decíamos sobre la motivación de los informes técnicos:

“también se ha indicado que no precisan de un razonamiento exhaustivo y pormenorizado, bastando con que sea racional y suficiente, así como de suficiente amplitud para que los interesados tengan el debido conocimiento de los motivos del acto para poder defender sus derechos e intereses, pudiendo ser por ello sucintos siempre que sean suficientes (STC 37/1982, de 16 junio, SSTs de 9 junio 1986, 31 de octubre de 1995, 20 de enero 1998, 11 y 13 de febrero, 9 de marzo 1998, 25 de mayo 1998, 15 de junio de 1998, 19 de febrero 1999, 5 de mayo de 1999 y 13 enero 2000)”.

Duodécimo. Partiendo de las anteriores consideraciones pasamos a analizar las alegaciones concretas realizadas por la recurrente y la respuesta dada a las mismas por el nuevo informe del Comité de Expertos para concluir, ya adelantamos, que lo que hay solamente es un intento legítimo de VF WORLDWIDE HOLDINGS LTD de intentar una nueva valoración más acorde con sus intereses sin que pueda apreciarse arbitrariedad o discriminación.

Así, en primer lugar, este Tribunal ha de rechazar que el informe del Comité de Expertos pueda adolecer de falta de motivación pues el mismo es prolijo y extenso y explica con claridad las razones que han conducido a la valoración de todos los criterios para cada uno de los licitadores. No son admisibles, por lo tanto, las alegaciones de la recurrente que, en el fondo, lo que busca es una valoración más acorde con sus intereses. En todo caso, y mayor abundamiento, este Tribunal quiere poner de manifiesto la incorrecta forma de proceder de la recurrente, que no desgana con claridad qué criterios concretos están carentes de falta de motivación, sino que se limita a aportar junto con su recurso un documento 18 con los epígrafes y subepígrafes en los que concurre falta de motivación, pero reproduciendo solamente alguno de ellos en su recurso.

La misma actuación lleva a cabo la recurrente en relación con los epígrafes y subepígrafes en los que concurren errores patentes, para lo cual aporta un documento 17, pero luego en el recurso solamente se centra en alguno de ellos, explicando solamente en este caso porqué concurriría error material. Pasemos a analizar estos últimos.



Considera, en primer lugar, la recurrente que ha habido una errónea valoración por el informe técnico de los criterios relativos a INFORMACIÓN Y ATENCIÓN AL PÚBLICO (100 puntos).

Dentro de ello, y comenzando por el criterio página web (30 puntos), combate la empresa recurrente el subcriterio relativo a la:

“Identificación de los responsables de los contenidos del sitio web” (1 punto), en el que ha obtenido 0,5 puntos, y ello por cuanto que “en la oferta sí se identifica a los responsables de contenido web. Ahora bien, no se detalla cómo será el workflow de publicación (quien ordena o autoriza una petición de cambio, quién edita, quién puede revisar el contenido...), ni cómo será la gestión de las traducciones”.

A lo que la recurrente replica que las exigencias a que refiere el informe de valoración (workflow y gestión de traducciones) no constan ni en el PCAP ni en el PPT, es decir, no existe ni un solo apartado de los pliegos de la licitación que permita entender incluidas tales exigencias en el punto ahora discutido. Por eso, y como resultado del error en que incurre el informe del Comité de Expertos, se le confiere una puntuación a la oferta técnica de normal aun cuando su contenido responde a lo exigido en el PCAP.

Frente e ello alega el Comité de Expertos en su informe que:

“En la oferta presentada por el licitador, en adelante VF WORLDWIDE HOLDINGS LTDS, se menciona la presencia de un equipo de editores formado por cinco personas bajo la dirección de dos content manager.

En virtud de lo expuesto, este comité considera que la oferta está justificada de forma básica, es por ello que se le otorgan 0.5 puntos. La propuesta podría mejorarse con la especificación detallada del flujo que sigue una petición de cambio en el portal web: de forma genérica, desde su origen en las Misiones Diplomáticas u Oficinas Consulares, y/o Dirección General de españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares que, como máximos responsables del dato, comunican con el content manager, quién a su vez reportará a los editores la información para actualizar la web”.

En segundo lugar, considera la recurrente errónea la valoración del criterio “*Actualización de los contenidos (3 puntos)*” donde recibió una valoración de 1,5 puntos ya que, según el informe de 18 de noviembre de 2022:

“En la oferta se especifica el workflow de una petición de cambio (las imágenes aportadas son ilegibles y se cometen errores, como en la primera figura del workflow, donde se indica que el user developer realiza la contribución de contenido). Se habla de Jira como herramienta de control de solicitudes mediante un panel Kanban”.

Para la recurrente, sin embargo, todas las imágenes son perfectamente visibles y no se refieren a ningún *software developer* como sugiere el Comité de Expertos. Por eso, y como resultado del error en que incurre el informe del Comité de Expertos, se confiere una puntuación a la oferta técnica de normal aun cuando su contenido responde a lo exigido en el PCAP.

Frente a ello explica el informe del Comité de Expertos que:

“En la oferta presentada por el licitador se recoge que se usará un CMS Headless para la actualización de contenidos en el portal, y que se usará Jira para el proceso de gestión de los cambios.

En virtud de lo expuesto, este comité considera que la oferta está justificada de forma básica, por ello se le otorga 1.5 puntos. Si bien la infraestructura propuesta es correcta, el workflow de cambios de contenidos no lo es, como puede observarse en la figura de la página 29 del PDF correspondiente a la Carpeta 1 de la Oferta, en la que figura un desarrollador para realizar los cambios, cuando, en realidad, los cambios deberían ser implementados por un editor”.

Alegaciones ambas que han de ser desestimadas por cuanto que el informe del Comité de Expertos se ha limitado a aplicar lo dispuesto en el PCAP según el cual:

“Los criterios recogidos se valorarán asignando puntuaciones de acuerdo al siguiente baremo:



a) No se justifica. Puntuación = 0% de la puntuación máxima

El licitador no aporta justificación alguna en su oferta o la justificación proporcionada no se corresponde con lo especificado en el PPT.

b) Se justifica de forma insuficiente. Puntuación = de 1 a 25% de la puntuación máxima

La justificación aportada por el licitador se ajusta de forma limitada a las características y especificaciones técnicas señaladas en el PPT, pero no las llega a cubrir de forma completa.

c) Se justifica de forma normal. Puntuación = de 26 a 50% de la puntuación máxima.

Se produce alguno de los siguientes supuestos:

- La oferta del licitador se limita a replicar el contenido del PPT y de sus anexos, sin aportar detalles, elaboración o características propias.

- La oferta se limita a declarar de forma genérica el acatamiento general de las características y especificaciones técnicas contenidas en el PPT.

- La oferta se limita a realizar un planteamiento teórico, somero y/o genérico, poco claro, abstracto y carente de vinculación o adaptaciones al contexto propio del servicio requerido en el PPT.

d) Se justifica de forma adecuada. Puntuación = de 51 a 75% de la puntuación máxima

La justificación proporcionada por el licitador en su oferta es suficientemente clara y detallada, específica, congruente y adaptada al contexto propio del servicio requerido en el PPT, pero sin ofrecer valor añadido significativo sobre las características y especificaciones técnicas señaladas en el PPT. De su lectura y análisis se puede desprender, en relación con el objeto del contrato, que su aplicación puede asegurar el nivel de calidad mínimo en la ejecución del contrato.

e) Se justifica de forma óptima. Puntuación = de 76 a 100% de la puntuación máxima

El licitador incluye en su oferta una justificación con alta especificidad y detalle, congruente y completamente adaptada al contexto propio del servicio requerido en el PPT, ofreciendo adicionalmente elementos que aportan un valor añadido significativo sobre las características y especificaciones técnicas señaladas en el PPT. De su lectura y análisis se puede desprender que presenta un enfoque completamente particularizado y, en relación con el objeto del contrato, que su aplicación puede asegurar el nivel de calidad óptimo en la ejecución del contrato”.

Esto es, en ambos casos, se ha de dado el 50% de la puntuación máxima, justificación de forma normal, por ajustarse la oferta del licitador al contenido del PPT sin aportar detalles, elaboración o características propias y limitarse a realizar un planteamiento teórico, somero y/o genérico, poco claro, abstracto y carente de vinculación o adaptaciones al contexto propio del servicio requerido en el PPT.

El siguiente criterio que la recurrente combate es el relativo a la obtención de cita por teléfono en el que se le dieron 4,6 puntos frente a los 5 posibles ya que, indica el informe del Comité de Expertos, se:

“posibilita la atención a través de canal telefónico y otros alternativos (chat y chat-bot). Se echa en falta la posibilidad de acceso a herramienta estadísticos, y comparativa sobre la actividad de este canal de solicitudes frente a otros, tendencia y entre países. No indica que se realiza el pago en el momento de la cita. Posibilidad de inundación de agenda”.

Para la recurrente, no existe la menor relación lógica y razonable entre los requerimientos del Comité de Expertos y el enunciado del criterio, sino que se trata de un subcriterio que no debiera ser admitido en esta fase del procedimiento. Por lo que se refiere a la posibilidad de acceso a la herramienta de estadística, dicha información se encuentra recogida en su apartado específico con amplio detalle y, en cuanto a la posibilidad de inundación de agendas, tampoco se ajusta a la realidad ya que no es posible que esta contingencia ocurra.

Explica el Comité de Expertos:

“De la lectura de la oferta respecto a la atención telefónica, no puede colegirse que el SLA (Acuerdo de Nivel de servicio), que se comprometen a cumplir, pueda ser comprobado por el ministerio a través de ninguna herramienta que se le proporcione.

Así, datos como el tiempo medio de espera por llamada telefónica, la cantidad de llamadas abandonadas, el tiempo medio de atención, el total de llamadas por demarcación, las monitorizaciones realizadas, etc. y otros datos que permitieran al ministerio comprobar que el licitador está cumpliendo con el SLA, no aparecen referenciadas en la oferta ni en este apartado, ni en el de estadísticas, por lo que no procede puntuar ni considerar tal extremo como ofertado. Por otra parte, la inundación de agendas sí es posible. No se trata de que los slots sean ocupados por dos ciudadanos a la misma hora, como se argumenta en el recurso, sino que al permitir que los ciudadanos no estén obligado al pago por el uso de un slot, se da la circunstancia de que pueden llenarse de ciudadanos con identidad imaginaria (datos personales inventados), lo que inutilizaría el sistema de citas si todas ellas se ocupan de ciudadanos imaginarios. Este tipo de ataque es muy frecuente en ubicaciones del norte de África, Latinoamérica y en España”.

Conclusiones que este Tribunal comparte por lo que procede desestimar esta concreta alegación de la recurrente sin perjuicio de poner de manifiesto la alta nota obtenida siendo la oferta de la licitadora considerada óptima.

En cuanto a la oferta de servicios adicionales (10 puntos), en concreto valoración de la cantidad, calidad y oportunidad de los servicios ofrecidos, 4,1 puntos de los 5 posibles, la recurrente entiende que en contra de lo que señala el inicial informe, los servicios sí están claramente desarrollados (*“Buena oferta de servicios adicionales, que sin embargo son meramente enunciados sin entrar en su desarrollo, lo que dificulta valorar su oportunidad y calidad”*).

Tampoco está conforme con los 4,7 puntos de los 5 posibles por la oferta de servicio de biometría móvil ya que:



“Se facilita al solicitante la recogida de sus datos biométricos en el marco de la oferta de servicios adicionales. Sin embargo, dicho servicio sólo puede ser prestado en el domicilio del cliente o en el centro móvil y no en cualquier lugar que elija el cliente”.

Y es que, afirma la recurrente, antes al contrario, el centro móvil es un vehículo y por ello el servicio puede prestarse en cualquier lugar que el cliente decida.

Vemos que, en ambos casos, la discrepancia es de índole técnica, excediendo por ello de la competencia de este Tribunal, sin perjuicio de poner de nuevo de manifiesto las altas notas obtenidas por el licitador que lo que no puede pretender es una valoración al 100% coincidente con sus intereses.

A continuación, se examina el criterio sobre LOCALES Y CUESTIONES DE PERSONAL (100 PUNTOS).

En relación con el mismo, y dentro de los 50 puntos otorgados por el criterio locales, no está conforme con la puntuación dada por exclusividad del local para un cliente o local compartido por varios clientes (con o sin espacios diferenciados – salas de espera y mostradores (3,9 de 4 puntos posibles) ya que según el inicial informe de 18 de noviembre de 2023:

“En las oficinas correspondientes se atiende en principio a un solo cliente, pero sin garantizarlo plenamente”

Y ello porque, afirma VLS, su compromiso es muy claro: los locales de cobertura obligatoria por los pliegos de la licitación se ofrecen en exclusiva.

A lo que el nuevo informe del Comité de Expertos de 27 de febrero de 2023 replica:

“Este comité se ratifica en su alta valoración de 4,9 sobre 5, dado que al no garantizar la oferta la exclusividad al 100%, pero sí de forma muy elevada, no se estimó alcanzara la perfección que hubiera supuesto la calificación máxima”.

En cuanto a los circuitos de videovigilancia, VF obtuvo 1,25 de los 2 posibles ya que:



“La oferta garantiza una cobertura completa de CCTV durante 24 horas al día para todas las áreas del VAC – precisándose las mismas. Asimismo, se limita a 30 días naturales el tiempo mínimo de conservación de las cintas (lo que se ajustará, no obstante, a lo que diga la legislación local). Sin embargo, la monitorización del CCTV en remoto dificulta que pueda dar una calificación superior”.

Para la recurrente el Comité de Expertos comete un error ya que no solo existe un control remoto de los centros de solicitud de visados, sino que hay un control *in situ* del local por personal especializado, además del control remoto general.

Transcribimos lo señalado por el nuevo informe del Comité de Expertos:

“El Comité ratifica la valoración expuesta ya que un circuito de vigilancia privada tipo CCTV (circuito cerrado de televisión) por definición se plantea “cerrado”, no debiendo permitir ningún tipo de control ni de monitorización en remoto ya que podría generar una importante “brecha” en materia de seguridad, por hacer posible un acceso a terceras personas no autorizadas a través de la red informática. El monitor y videograbador que debiera existir en la propia oficina se plantea como único medio de acceso a las imágenes “in situ”, como así se proyecta en este tipo de subsistema para las Representaciones de España en el exterior”.

Discrepancias que, de nuevo, son de índole técnica, excediendo por ello de la competencia de este Tribunal, sin perjuicio de poner de nuevo de manifiesto las altas notas obtenidas por el licitador. Visto cuanto antecede, se desestima este motivo de recurso y con este, el recurso interpuesto en su totalidad, confirmando la adjudicación efectuada, sin que resulte necesario el acceso solicitado a la documentación de la oferta de la segunda clasificada.

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. S.H.K., en representación de VF



WORLDWIDE HOLDINGS LTD WORLDWIDE HOLDINGS LTD, contra la Resolución de 30 de enero de 2023, del Subsecretario del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, por la que se adjudica el contrato para la concesión de servicios *“Cooperación con un proveedor de servicios externo para la recogida y tramitación de solicitudes de visado, incluyendo servicios de información, recogida de datos y solicitudes (incluidos identificadores biométricos y digitalización de documentos), cobro de tasas, gestión de citas para entrevistas, remisión de solicitudes a la oficina consular y devolución de documentos de viaje a los solicitantes”*.

Segundo. Acordar el levantamiento de la suspensión acordada en Resolución de 28 de febrero de 2023.

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.f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES