



Recurso nº 1460/2023

Resolución nº 1621/2023

Sección 1ª

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

En Madrid, a 14 de diciembre de 2023.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. F. C. A. C., en nombre y representación de ADESSO SPAIN CONSULTORÍA Y SOLUCIONES TECNOLÓGICAS, S.L.U., (en adelante, ADESSO), contra su exclusión del procedimiento de licitación para el *“Contrato mixto de suministro de licencias en régimen de alquiler y servicio de desarrollo y operación de la automatización de procesos para la UNED”*, con expediente AM 39/2023, convocado por el Rectorado de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), financiado con cargo al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, Fondos NextGenerationUE; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Por Resolución del Rectorado de la UNED de fecha 19 de junio de 2023, se autorizó la tramitación e inicio del expediente de contratación por procedimiento abierto, financiado con fondo de la Unión Europea NextGenerationEU del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y sujeto a regulación armonizada *“Contrato mixto de suministro de licencias, en régimen de alquiler, y servicio de desarrollo y operación de la automatización de proceso para la UNED”*, expediente AM 39/2023.

Aprobado el expediente y los pliegos rectores de este contrato mixto sujeto a regulación armonizada, el anuncio de licitación se publicó en el DOUE con fecha 22 de junio de 2023, en el BOE de 26 de junio de 2023 y en la Plataforma de Contratación del Sector Público de 22 de junio de 2023, estableciéndose como plazo para la presentación de ofertas hasta las 23:59 horas del día 20 de julio.



Segundo. El procedimiento de adjudicación siguió los trámites que prescribe la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo, 2014/23/UE y 2014/34/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP), propios del procedimiento abierto para un contrato mixto de suministros y de servicios sujeto a regulación armonizada con un valor estimado de 1.330.336,97 €.

Tercero. Al procedimiento abierto, según obra en el certificado expedido desde la Plataforma de Contratación del Sector Público, presentaron sus proposiciones, las siguientes empresas:

- ATOS IT SOLUTIONS AND SERVICES IBERIA, S.L.,
- CIBERNOS CONSULTING, S.A.,
- HABBER TEC, S.L.,
- INDRA SOLUCIONES TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN, S.L.U.,
- INETUM ESPAÑA, S.A.,
- IBERMÁTICA, S.A.,
- PROSEGUR AVOS ESPAÑA, S.L.,
- SERVIFORM, S.A.,
- TELEFÓNICA SOLUCIONES DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA, S.A.U.,
- UTE 300 DEC – PSS – ECI,
- UTE SERMICRO – BALEA CONSULTING,
- VECTOR SOFTWARE FACTORY, S.L. y



- ADESSO SPAIN CONSULTORÍA Y SOLUCIONES TECNOLÓGICAS, S.L.U.

Cuarto. Siguiendo los trámites de apertura de la documentación prescrita en el pliego de cláusulas administrativas particulares, la mesa de contratación de la UNED con fecha 23 de julio fue convocada y procedió a la apertura del sobre nº 1 relativo a la documentación general y estudiado su contenido, se acordó admitir a las empresas presentadas y continuar con el procedimiento.

Quinto. El día 26 de julio de 2023, se procede a la apertura del sobre/archivo electrónico nº 2: *“Documentación que permita valorar los criterios dependientes de juicio de valor”* y se da traslado de las propuestas técnicas aportadas por los licitadores a los técnicos del Centro de Tecnología de la UNED (en adelante, CTU) para su evaluación e informe de valoración.

Sexto. Con fecha 5 de octubre de 2023, la mesa de contratación recibe el informe de valoración con las puntuaciones obtenidas por cada licitador y su motivación, y ese mismo día se publican en la Plataforma de Contratación del Sector Público las puntuaciones y el informe.

En éste, la empresa ADESSO SPAIN, CONSULTORÍA Y SOLUCIONES TECNOLÓGICAS, S.L.U. (en adelante ADESSO), junto a otras tres, no alcanza el mínimo de 25 puntos necesarios para pasar a la siguiente fase de valoración de criterios automáticos, pues son 23,5 los puntos obtenidos, y, consiguientemente, es eliminada de la licitación en aplicación de lo previsto en el apartado E del cuadro de características

Séptimo. Con fecha 19 de octubre de 2023 el representante de ADESSO disconforme con su exclusión anunció primero, por correo electrónico al órgano de contratación su intención de recurrir y formalizó en sede electrónica del Ministerio de Hacienda y Función Pública el presente recurso especial en materia de contratación, instando su estimación y la anulación del acuerdo de exclusión de su oferta, a la que considera la mejor en su relación calidad/precio.



Octavo. Con fecha 27 de octubre de 2023, la Secretaria dio traslado a las licitadoras concurrentes para que, por un plazo común de cinco días, pudieran presentar las alegaciones que a derechos conviniesen, sin que se hayan presentado.

Noveno. Con fecha 21 de noviembre de 2023, la Secretaría del Tribunal solicita informe complementario al órgano de contratación sobre las cuestiones de fondo esgrimidas por el recurrente, remitiéndose aquel al informe de valoración de los técnicos que sirvió de asesoramiento a la mesa de contratación para acordar el otorgamiento de las puntuaciones de cada propuesta y su publicación en la Plataforma.

Décimo. En la tramitación de este recurso, se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, lo prescrito por la vigente LCSP y por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

En particular, el recurso se ha tramitado con preferencia y urgencia en esta sede por así venir exigido en el artículo 58.2 del Real Decreto –Ley 36/2020, introducido por el apartado cinco de la disposición final trigésima primera del R.D.-Ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para conocer del recurso interpuesto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 LCSP.

Segundo. La recurrente, ADESSO SPAIN CONSULTORIA Y SOLUCIONES TECNOLÓGICAS, S.L.U., presentó su oferta en esta licitación de la que ha sido excluida, por lo que goza de legitimación para sostener sus pretensiones de nulidad de conformidad con el artículo 48 de la LCSP.

Tercero. La actuación impugnada se refiere a un contrato mixto de suministros y de servicios sujeto a regulación armonizada que supera el umbral del valor estimado del



contrato fijado en el artículo 44.1, a) de la LCSP, es decir, superior a 100.000 €, y además se contrae a una actuación administrativa susceptible de revisión en esta sede, el acto de exclusión de su oferta técnica por no superar el umbral exigido en los pliegos, pues se trata de un acto de trámite cualificado de los del artículo 44.2 letra b) del mismo cuerpo legal.

Cuarto. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo general de quince días hábiles, pues no es de aplicación el plazo especial de diez días naturales pese a tratarse de un contrato financiado con cargo a Fondos de la Unión Europea, puesto que, este plazo más reducido se aplica únicamente para los actos de adjudicación, en virtud del artículo 58 del Real Decreto –Ley 36/2020 y el criterio de este Tribunal manifestado en su Acuerdo de Pleno de 27 de enero de 2022.

Se ha dado del mismo modo, cumplimiento a todas las demás exigencias formales.

Quinto. Esgrime la defensa de ADESSO que la exclusión de su oferta es contraria a Derecho y que no ha sido evaluada correctamente en los criterios de adjudicación del contrato sujetos a juicios de valor, en particular, en los criterios 3, 4 y 6.

Muestra su disconformidad en la valoración del criterio 3 referida a la oferta sobre formación y así expresa que:

“La propuesta de ADESSO para la formación es completa y está basada en tres ejes:

- Transferencia de Conocimiento Técnico.*
- Transferencia de Conocimiento Funcional.*
- Formación RPA (UiPath)*

Este es un plan de formación, que no incluye solamente formación de UiPath, sino también una formación completa a tanto el equipo que se encargará del mantenimiento y operación de los procesos, cómo al equipo de IT de UNED como a los propios usuarios demandantes de la robotización del proceso. Es decir, adicional a la formación solicitada por la UNED, adesso ha propuesto un plan de formación en la propia herramienta de UiPath.



Así mismo, la formación supera las 100 horas, y dicho parámetro no se evalúa en nuestra propuesta”.

Por lo que concierne al criterio 4 referido a “*Equipo técnico, Aspecto a valorar: Perfiles y dedicación del equipo*” la defensa de ADESSO también se opone a la valoración dada y explicita que:

“Describe el equipo de trabajo de forma genérica. Dos perfiles relevantes, Jefe de Proyecto y Arquitecto. El resto sin concretar. 3 desarrolladores (1 senior). Ponen menos perfiles que el equipo mínimo solicitado”. El criterio de evaluación es: “Se valorará la calidad de los perfiles, la dedicación de estos al desarrollo del proyecto, y su adecuación y coherencia con los requisitos del proyecto y su planificación.

En el documento de prescripciones técnicas se indica el equipo estimado en base al número de procesos, así como la complejidad de estos. Desde ADESSO, en base a nuestra experiencia, sabemos que los tiempos necesarios para la implementación de los procesos, en base a los requisitos definidos por la UNED, son menores. Por tanto, las horas estimadas para el desarrollo de los procesos son inferiores, por lo que reducimos el equipo de desarrollo de 4 desarrolladores a 3, siempre cumpliendo con la exigencia de disponer de un equipo que pueda ejecutar 3 desarrollos en paralelo. Por tanto, la valoración debería verse actualizada, ya que en ningún caso la UNED solicita un equipo mínimo, sino que estima.

Así mismo, no se tiene en cuenta en nuestra valoración el pool de expertos que ADESSO pone a disposición, así como nuestro Centro de Excelencia en Automatización Inteligente”.

Por último, también ADESSO se opone a la valoración que el informe técnico le ha dado a su oferta en el criterio 6: Herramienta RPA, Aspecto a valorar: Plan de implantación y mantenimiento, se indica: “*Plan de implantación y soporte detallado, aunque falta concreción en algunos aspectos. Propone un único sistema y no menciona entornos distintos para desarrollo, test y producción*”.

A juicio de ADESSO:



“El criterio de evaluación es: ‘Se valorará la coherencia del Plan de Implantación con la planificación del conjunto del proyecto de la implantación y su detalle del Plan de Implantación. Metodología y recursos para el mantenimiento de la plataforma. Medidas para el aseguramiento de la continuidad del servicio’.

En la propuesta de ADESSO, dentro del capítulo 6, herramienta RPA, primero se hace referencia al apartado 2.2., y más tarde a la arquitectura, donde se especifican diferentes entornos de integración, tanto en el diagrama, como en la tabla de licencias, como en el texto final (páginas 50 y 51)”.

También muestra su oposición a la valoración hecha en el informe técnico sobre esta Herramienta RPA cuando se dice: *“Propone como plataforma de robotización UiPath con una arquitectura híbrida, con Orquestador en cloud y tres entornos diferenciados (desarrollo, calidad y producción). Ofrecen una mejora sustancial en el número de licencias de desarrollo y pruebas”. El criterio de evaluación es: “Se valorará la calidad de la arquitectura del software propuesto. Funcionalidades ofrecidas. Adecuación a las necesidades de la UNED. Reconocimiento en el mercado por consultoras independientes”.*

En la propuesta de adesso, se propone como herramienta de RPA a UiPath, la cual lleva siendo reconocida en el mercado por diferentes analistas independientes durante más de 5 años. Este es un criterio evaluable que no ha sido tenido en cuenta. Así mismo, se indica que nuestra propuesta ofrece una mejora sustancial en el número de licencias de desarrollo y pruebas, siendo superiores a la que ofrece por ejemplo INDRA SOLUCIONES TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN, S.L.U. Obteniendo el mismo comentario por parte de la UNED, y siendo la propuesta de adesso la que ofrece una mejora sustancial, nuestra propuesta se valora de peor manera”.

Por todo ello, solicita la estimación del recurso y la anulación del acto de exclusión de su oferta técnica.

Sexto. Por su parte, el informe del órgano de contratación firmado por el Gerente de la UNED el 25 de octubre del presente, se opone a las alegaciones de la recurrente, considerando que el informe técnico evaluador de los criterios de adjudicación sujetos a juicios de valor es ajustado a la legalidad.



Además, opone una causa de inadmisibilidad del recurso por entender que el mismo es extemporáneo pues en su consideración, es de aplicación el plazo especial de diez días naturales por tratarse de un contrato financiado con cargo al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de los llamados Fondos NextGeneration-UE.

Por ello, con fundamento en el artículo 58 del Real Decreto-Ley 36/2020, pide a este Tribunal la inadmisión del recurso por extemporáneo.

Séptimo. En primer lugar, se ha de proceder al análisis del motivo de inadmisión opuesto en el informe del poder adjudicador, pues esgrime que dado que se trata de un contrato financiado con cargo al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia se ha de aplicar el plazo especial para impugnar el acto recurrido de diez días naturales del artículo 58.1 del Real Decreto-Ley 36/2020.

El citado precepto, literalmente dispone cuanto sigue:

“1. En los contratos que se vayan a financiar con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia susceptibles de recurso especial en materia de contratación conforme a lo previsto en el artículo 44 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y siempre que los procedimientos de selección del contratista se hayan tramitado efectivamente de forma electrónica:

a) El órgano de contratación no podrá proceder a la formalización del contrato hasta que hayan transcurrido diez días naturales a partir del día siguiente a la notificación, la resolución de adjudicación del contrato. En este mismo supuesto, el plazo de interposición del recurso especial en materia de contratación, cuando proceda, será de diez días naturales y se computará en la forma establecida en el artículo 50.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre.

b) El órgano competente para resolver el recurso habrá de pronunciarse expresamente, en el plazo de cinco días hábiles desde la interposición del recurso, sobre la concurrencia de alguna de las causas de inadmisibilidad establecidas en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre y sobre el mantenimiento de las medidas cautelares adoptadas, incluidos los supuestos de suspensión automática”.



De una interpretación literal del precepto transcrito se infiere que la reducción del plazo de quince días hábiles a diez días naturales para formalizar el recurso especial en materia de contratación (artículo 50 de la LCSP versus artículo 58.1 del Real Decreto-Ley 36/2020) se ha de limitar exclusivamente a los supuestos en los que la actuación recurrida sea la adjudicación del contrato, y no en otros casos, como el que ahora nos ocupa, la exclusión de la oferta por no alcanzar el umbral mínimo señalado en el apartado E del cuadro de características anejo al PCAP.

De esta forma, lo ha aclarado este Tribunal en el Acuerdo Plenario de 27 de enero de 2022 en el que, tras exponer los razonamientos jurídicos conducentes a la interpretación dada, concluye así:

“La reducción del plazo de interposición del recurso especial solo cuando este se interponga contra el acuerdo de adjudicación, cobra especial sentido si se tienen en cuenta las consecuencias que provoca solo cuando se dirige frente a ese acuerdo y no frente al resto de actos susceptibles de recurso especial. En efecto, la interposición del recurso frente a la adjudicación es el único acto susceptible de recurso especial que a tenor de lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley 9/2017, determina la suspensión automática del procedimiento de licitación ex lege y ello en el momento “más sensible” por los plazos del propio procedimiento que se licita, por el fin de la vigencia del contrato precedente al cual sustituye, por su impacto en la ejecución presupuestaria del órgano de contratación... Circunstancias todas ellas que justificarían que el fin perseguido por el legislador le hubiese conducido a la reducción del plazo de interposición del recurso especial solo cuando el acto recurrido sea el de adjudicación. No ocurre lo mismo, a modo de ejemplo, cuando se impugna a través del recurso especial, como supuesto frecuente, los pliegos de la licitación que no lleva aparejada la suspensión automática del procedimiento y que, además, dado el momento inicial de la tramitación no resulta determinante que se adopte el plazo de 15 días hábiles que establece, con carácter general, la Ley 9/2017, en lugar de los 10 días naturales que introduce el RDL 36/2020. El mismo razonamiento cabe aplicar a otro tipo de actos de trámite cualificados susceptibles de recurso especial, de acuerdo con el artículo 44.2 de la citada Ley, en los que la interposición del recurso no suspende automáticamente el procedimiento de contratación y que se producen en distintos momentos del procedimiento antes de la adjudicación del contrato, en los que tampoco resulta

especialmente decisivo que se adopte un plazo u otro y menos aún que para la impugnación de este tipo de actos, la elección del plazo, más amplio, establecido en la Ley 9/2017, pueda suponer, por sí, una merma de derechos o que esta circunstancia impida, de alguna manera, articular el recurso especial en materia de contratación con todas las garantías para el recurrente”.

En concreto, en lo tocante a los actos de exclusión de las ofertas realizadas con carácter previo a la adjudicación del contrato, como ocurre en el supuesto que analizamos, el Acuerdo del Pleno de este Tribunal referido precisa que:

“El acuerdo de exclusión puede adoptarse y formar parte del contenido del acto que resuelve la adjudicación o con carácter previo y de forma autónoma a este. En este segundo supuesto nos encontramos con dos actos administrativos, con notificación y pie de recurso distintos. Atendido lo anterior, en aplicación del criterio establecido en el PRIMERO de este acuerdo, el plazo de diez naturales para la interposición del recurso especial, se aplicaría exclusivamente en el recurso contra la adjudicación. Por el contrario, el plazo general de quince días hábiles regiría la interposición del recurso contra la exclusión. Cuando el acuerdo de exclusión forme parte del contenido del acuerdo de adjudicación, ambos se notifican al mismo tiempo, indicándose un único pie de recurso. Por ello, con independencia de que el recurso efectivamente se dirija exclusivamente contra la exclusión, el plazo para recurrir será de diez días naturales. A mayor abundamiento refuerza la conclusión anterior, el hecho de que incluso cuando el recurso se dirija frente a la exclusión, sus consecuencias impactan en la adjudicación, paralizándose ex lege su ejecución, es decir, la formalización del contrato y anulándola, en caso de que el recurso sea estimado”.

Ello nos conduce a la aplicación del plazo general de los quince días hábiles del artículo 50 de la LCSP y, por ende, a la no aceptación de la causa de inadmisibilidad esgrimida en el informe de la UNED.

Octavo. Entrando a valorar el fondo del asunto, la parte recurrente cuestiona la valoración de los criterios sujetos a juicios de valor e insiste en que su oferta no ha sido debidamente valorada en varios de los criterios, proponiendo una nueva valoración que, a su juicio, le



hace superar el umbral mínimo requerido. El recurrente, por tanto, discrepa de la obtención de obtenido 23,5 puntos., por la que no alcanza el umbral mínimo del 50% de los criterios de calidad.

El órgano de contratación requerido en virtud de lo dispuesto en el artículo 56.2 LCSP, remitió a este Tribunal un primer informe de fecha 26 de octubre de 2023, en el que sostenía la inadmisibilidad del recurso por haber sido presentado transcurrido el plazo de diez días naturales, a su juicio aplicable, al encontrarse la contratación financiada con fondos de la Unión Europea NextGenerationEU del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, sin abordar las cuestiones suscitadas con el recurso.

Con posterioridad, tras un nuevo requerimiento de este Tribunal en el que se le solicitó expresamente la remisión de un informe que abordara el fondo de las cuestiones planteadas en el recurso especial, en contestación al mismo, presentó informe de fecha 23 de noviembre, en el que únicamente señalaba:

“Por último, insistir en que el fondo de las cuestiones planteadas en el recurso, como se puso de manifiesto en el expediente remitido al TACRC en fecha 31 de octubre de 2023, quedó ampliamente desarrollado en el informe de valoración de los técnicos que sirvió de asesoramiento a la mesa de contratación para acordar el otorgamiento de las puntuaciones de cada propuesta y su publicación en la Plataforma”, por tanto, no se ha aportado por el órgano de contratación en el trámite previsto para ello, respuesta a los motivos de impugnación planteados por el recurrente que en suma cuestionan la valoración efectuada y la puntuación obtenida en varios criterios de adjudicación contenidos en el informe técnico.

Debemos partir, para la resolución del recurso, de lo dispuesto en el PCAP, páginas 26 a 29, sobre los criterios sujetos a juicio de valor:

“Método de valoración:

La valoración de cada Oferta se efectuará a nivel de cada Aspecto a valorar que está definido en los Criterios de adjudicación cuya valoración depende de un juicio de valor.



Para cada Aspecto a valorar se analizará el contenido del subapartado correspondiente de la Memoria Técnica que lo trata. En este sentido, es importante resaltar que la estructura de la Memoria Técnica (Apartados/Subapartados) coincide con la estructura de los criterios cuya valoración depende de un juicio de valor (Criterios /Aspectos a valorar).

La valoración de los criterios sujetos a un juicio de valor se hará en base a la siguiente tabla de valoración: (...)

– Se evalúa, para el ‘aspecto a valorar’, el grado de calidad (alto, medio, bajo o ninguno) de la propuesta en función del contenido del subapartado correspondiente de la “Descripción Técnica Detallada”.

– Para establecer el resultado de la evaluación, se tomará, como pauta general, lo siguiente:

☐ Muy Alto: está alineado con lo establecido en los Pliegos y el valor aportado y el nivel de excelencia es muy alto.

☐ Alto: está alineado con lo establecido en los Pliegos y aporta un valor significativo sobre los requisitos básicos.

☐ Medio: está alineado con lo establecido en los Pliegos y el valor aportado y/o nivel de excelencia es medio.

☐ Bajo: está poco alineado con lo establecido en los Pliegos y el valor aportado o nivel de excelencia es bajo.

☐ Ninguno: no se identifica lo que propone, no es coherente o no está alineado con lo establecido en los Pliegos, no aporta ningún valor y/o se reproduce, de forma más o menos aproximada el contenido de los Pliegos.



□ *El porcentaje que se aplicará a la puntuación máxima de cada ‘aspecto a valorar’ será el indicado en la columna 2 de la tabla de valoración”.*

Noveno. La recurrente menciona en último lugar de su escrito, si bien pasaremos a analizarlo en primer lugar por su trascendencia para la resolución del asunto, su disconformidad con el aspecto a valorar del criterio 6, *“Funcionalidades RPA”*, valorable con hasta 10 puntos. De acuerdo con lo consignado en el PCAP, de este aspecto se valorará: *“la calidad de la arquitectura del software propuesto. Funcionalidades ofrecidas. Adecuación a las necesidades de la UNED. Reconocimiento en el mercado por consultoras independientes”.*

En el informe técnico se califica la propuesta como de grado de calidad *“medio”*, indicando: *“Propone como plataforma de robotización UiPath con una arquitectura híbrida, con Orquestador en cloud y tres entornos diferenciados (desarrollo, calidad y producción). Ofecen una mejora sustancial en el número de licencias de desarrollo y pruebas”.*

Defiende la recurrente que esta herramienta UiPath lleva siendo reconocida en el mercado por analistas independientes durante más de cinco años, sin que haya sido tenido en cuenta y que ofrece mejora sustancial en el número de licencias de desarrollo y pruebas, *“siendo superiores a la que ofrece por ejemplo INDRA SOLUCIONES TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN, S.L.U. obteniendo el mismo comentario por parte de la UNED, y siendo la propuesta de Adesso la que ofrece una mejora sustancial, nuestra propuesta se valora de peor manera”.* La oferta técnica de la recurrente recoge que dispondrá de 5 licencias de desarrollo, y cada licencia incluye adicionalmente un robot de pruebas/test (página 51).

En este punto, es preciso reconocer que le asiste la razón a la recurrente, pues ante un juicio técnico similar en cuanto a la plataforma Uipath emitido por los técnicos en la valoración de la oferta y una mejora sustancial en el número de licencias de desarrollo y pruebas por parte de ADESSO, la oferta de esta resulta peor valorada. Así para ambas propuestas se señala en el informe técnico:

“Propone como plataforma de robotización UiPath con una arquitectura híbrida, con Orquestador en cloud y tres entornos diferenciados (desarrollo, calidad y producción)”.

Adicionalmente en el caso de ADESSO se indica: *“Ofrecen una mejora sustancial en el número de licencias de desarrollo y pruebas; respecto de la oferta de INDRA se afirma:*

“Ofrecen dos licencias de prueba como mejora”. Sin embargo, la primera obtiene una valoración de calidad de grado *“medio”*, asignándole 5 puntos, y la segunda obtiene una valoración de calidad de grado *“alto”*, asignándole 7 puntos, sin que el informe de valoración explique o justifique tal diferencia. Pese a la afirmación del órgano sobre que el fondo de las cuestiones planteadas quedó ampliamente desarrollado en el informe de valoración de los técnicos que sirvió de asesoramiento a la mesa de contratación para otorgar las puntuaciones, lo cierto es que el informe no contiene desarrollo alguno que permita explicar la diferencia en la asignación de puntuaciones, evidenciándose la falta de motivación en este punto. Esta ausencia de motivación afecta asimismo a una diferencia de 2 puntos con la empresa mejor valorada, diferencia muy relevante pues con su obtención la recurrente habría superado el umbral establecido en el PCAP para la apertura de la oferta económica.

Visto lo anterior, constatada la ausencia de la adecuada motivación en el informe de valoración, queda desvirtuada la presunción de certeza y veracidad del juicio técnico que se apoya en el citado informe, debiendo estimarse el recurso respecto del motivo alegado.

Seguidamente se analizarán el resto de motivos hechos valer por la recurrente.

Décimo. Por lo que respecta al criterio 3, *“Formación”*:

“Se valorará el número de clases y horas, recursos destinados a la formación y documentación puesta a disposición, la calidad y cantidad de la formación. Planificación y metodología de la transferencia de los desarrollos”.

La valoración que arroja el informe técnico de 5 de octubre de 2023 es la siguiente: *“Propone un curso básico sobre UiPath”*, valoración, *“bajo”*, puntuación, 0,6 puntos.

Vista la documentación técnica de la recurrente, su propuesta relativa tanto a la formación técnica como a la funcional es descrita de forma somera y genérica, sin detallar el contenido de las sesiones a impartir, pues se limita enunciar los aspectos generales que va a cubrir

y a indicar el número de horas y sesiones. Es en la propuesta de formación en UiPath, formación adicional que abarca 72 horas, donde la propuesta concreta recoge un temario del curso formativo, que el informe ha valorado como “básico”. En vista de ello no se aprecia error en el resultado de la valoración, “*bajo, el valor aportado o nivel de excelencia es bajo*” de un criterio que atiende no solo a considerar la cantidad o nº de horas de formación sino la calidad de la misma.

Undécimo. Seguidamente discrepa el recurrente de la valoración del criterio nº 4, referido al equipo técnico, perfiles y dedicación. Para valorar este criterio el PCAP refiere: “*Equipo Técnico. Se valorará la calidad de los perfiles, la dedicación de los mismos al desarrollo del proyecto, y su adecuación y coherencia con los requisitos del proyecto y su planificación*”. El informe técnico recoge la siguiente consideración: “*Describe el equipo de trabajo de forma genérica. Dos perfiles relevantes, Jefe de Proyecto y Arquitecto. El resto sin concretar. 3 desarrolladores (1 senior). Ponen menos perfiles que el equipo mínimo solicitado*”. La oferta de la recurrente no obtiene puntuación en este apartado. Este resultado obedece a la aplicación del siguiente parámetro consignado en el PCAP: “*Ninguno: no se identifica lo que propone, no es coherente o no está alineado con lo establecido en los Pliegos, no aporta ningún valor y/o se reproduce, de forma más o menos aproximada el contenido de los Pliegos*”.

El Pliego de prescripciones técnicas, apartado 6, para los distintos perfiles requeridos, establece:

“6 EQUIPO DE TRABAJO

La UNED estima que el equipo de proyecto óptimo para la prestación del servicio se adaptará a los perfiles siguientes (el número de personas y dedicación se ha estimado de forma relativa a la cantidad de horas total del proyecto):

Jefe de Proyecto (1 FTE al 100% de dedicación)

– *Funciones: Coordinación Técnica del proyecto. Responsabilidad de la organización, del desarrollo y control permanente del proyecto, supervisando el ajuste a los programas y*

objetivos iniciales establecidos. Desarrollo del plan de trabajo y elaboración de los informes periódicos de avance.

– Titulación universitaria superior (Ingeniero, Licenciado, Grado, o equivalente) en informática, telecomunicaciones, o en las restantes áreas de tecnologías.

– Experiencia previa actuando como jefe de proyecto (mínimo: 6 años de experiencia), y en concreto en dirección de contratos de automatización de procesos (mínimo: 2 años de experiencia). Y haber participado en proyectos de implantación de soluciones RPA, al menos 5 procesos automatizados en producción.

Arquitecto / Seguridad RPA (1 FTE al 60% de dedicación)

– Titulación de formación profesional de grado medio en informática, telecomunicaciones, o en las restantes áreas de tecnologías. O cualquier titulación superior a ésta siempre que esté dentro de dichas áreas de conocimiento.

– Experiencia en arquitectura y seguridad de la tecnología RPA propuesta en la oferta (mínimo: 4 años de experiencia), y haber participado en al menos 3 proyectos de diseño de arquitecturas RPA en producción.

Administrador RPA (1 FTE al 80% de dedicación)

– Titulación: Titulación de formación profesional de grado medio en informática, telecomunicaciones, o en las restantes áreas de tecnologías. O cualquier titulación superior a ésta siempre que esté dentro de dichas áreas de conocimiento.

– Experiencia en administración de la tecnología RPA propuesta en la oferta (mínimo: 2 año de experiencia), y haber participado en al menos 3 proyectos de administración de arquitecturas RPA en producción.

Desarrollador RPA (4 FTEs al 100 % de dedicación)

– Titulación: Estudios superiores en informática, telecomunicaciones, o en las restantes áreas de tecnologías.



– *Experiencia en desarrollo de proyectos que involucren tecnologías RPA (mínimo: 1 año de experiencia).*

Soporte de servicios RPA (1 FTE al 100% de dedicación)

– *Titulación: Estudios reglados en informática, telecomunicaciones, o en las restantes áreas de tecnologías.*

– *Experiencia en proyectos de soporte y atención a usuarios de plataformas de RPA (mínimo: 1 año de experiencia).*

El número de perfiles indicados en la tabla anterior son orientativos y su participación relativa.

En cualquier caso, el equipo de trabajo concreto y su dedicación mínima lo propondrá cada licitador en su oferta, en la Descripción Técnica Detallada, donde se valorará la calidad de los perfiles, su adecuación al desarrollo de este tipo, el conocimiento y experiencia en las tecnologías involucradas en este proyecto, la dedicación de los mismos al desarrollo del proyecto y, en fin, su adecuación y coherencia con los requisitos del proyecto y su planificación”.

La propuesta técnica de la recurrente describe de forma pormenorizada los perfiles de Jefe de Proyecto y de Arquitecto RPA, detallando sus cometidos y la experiencia relevante de los mismos, con el relato de los proyectos en los que ha participado para distintas organizaciones. Sin embargo, tal grado de detalle contrasta con el tratamiento del resto de perfiles (desarrollador senior, desarrolladores RPA, Técnico RPA y Operador RPA) respecto de quienes la oferta se limita a citar sus funciones en la ejecución del contrato, pero sin ninguna referencia singularizada a la titulación o experiencia en proyectos recogidos en el pliego de prescripciones técnicas, resultando justificado el criterio de los técnicos cuando afirman que en el resto de perfiles la oferta no ofrece concreción.

Por otra parte, se reduce el número de desarrolladores y su dedicación respecto de lo considerado óptimo en el PPT. Aun cuando el número de perfiles fijados como su dedicación sea relativa, según permite la regulación del pliego técnico, no se ofrece

ninguna explicación o justificación en la propia oferta que razone por qué tal solución puede ser más satisfactoria o equivalente al menos a lo considerado óptimo para la ejecución del contrato.

Por las razones expuestas, entiende este Tribunal que la falta de concreción de la propuesta evidencia la imposibilidad de valorar globalmente de la calidad de los perfiles, su dedicación al desarrollo del proyecto, así como la adecuación y coherencia de estos con los requisitos del proyecto, que en definitiva es lo que ha previsto el pliego, estando justificada la ausencia de puntuación, desestimándose este motivo.

Duodécimo. A continuación, muestra el recurrente su desacuerdo con la valoración del criterio nº 6, Herramienta RPA. Plan de implantación y mantenimiento.

De acuerdo con lo establecido en el PCAP: *“Se valorará la coherencia del Plan de Implantación con la planificación del conjunto del proyecto de la implantación y su detalle del Plan de Implantación. Metodología y recursos para el mantenimiento de la plataforma. Medidas para el aseguramiento de la continuidad del servicio”.*

El informe de los técnicos valora así la propuesta de la recurrente:

“Plan de implantación y soporte detallado aunque falta concreción en algunos aspectos. Propone un único sistema y no menciona entornos distintos para desarrollo, test y producción”.

El resultado de la valoración es 1,5 puntos, calificado este apartado con grado de calidad *“medio”*, que es consecuencia de la siguiente apreciación: *“está alineado con lo establecido en los Pliegos y el valor aportado y/o nivel de excelencia es medio”.*

Defiende el recurrente que, en su propuesta, dentro del capítulo 6, herramienta RPA, primero se hace referencia al apartado 2.2. y más tarde a la arquitectura, donde se especifican diferentes entornos de integración, tanto en el diagrama, como en la tabla de licencias, como en el texto final (páginas 50 y 51). Las alegaciones del recurrente en este sentido, entiende este Tribunal que no son suficientes para desvirtuar el resultado de la valoración de los técnicos o advertir error manifiesto en esta, a la vista del contenido de la



propuesta técnica en el subapartado correspondiente, por lo que se desestima este motivo de recurso.

En conclusión, vista la estimación del motivo tratado en el Fundamento de Derecho Noveno por apreciarse la ausencia de motivación del informe técnico y dada la imposibilidad de ordenar la retroacción de actuaciones para la subsanación de este vicio, pues una vez abiertas las ofertas económicas quedarían comprometidos los principios de objetividad e igualdad que presiden el procedimiento de contratación, la estimación de este recurso conlleva no sólo la anulación de la exclusión de la recurrente sino también la del procedimiento de contratación.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. F. C. A. C., en nombre y representación de ADESSO SPAIN CONSULTORÍA Y SOLUCIONES TECNOLÓGICAS, S.L.U., (en adelante, ADESSO), contra su exclusión del procedimiento de licitación para el *“Contrato mixto de suministro de licencias en régimen de alquiler y servicio de desarrollo y operación de la automatización de procesos para la UNED”*, con expediente AM 39/2023, convocado por el Rectorado de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), declarando la anulación de la exclusión recurrida y la anulación del procedimiento de contratación.

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