

Recurso nº 162/2026
Resolución nº 206/2026

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN
PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 30 de abril de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la empresa NTT DATA SPAIN, S.L.U. (en adelante NTT DATA) contra la Resolución de la Consejera Delegada de la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid de 9 de marzo de 2026, por la que se adjudica el contrato denominado *“Servicios de diseño, desarrollo e implantación de una plataforma con motor BPM para la transformación digital de los procesos de urbanismo/montes”* (ECON/000127/2025), basado en el Lote 2 del *“Acuerdo marco para consultoría, diseño y factoría de servicios innovadores para la transformación digital de la Comunidad de Madrid”* (“AM ECOM/000238/2020”) convocada por la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid (en adelante MD), este Tribunal ha dictado la siguiente.

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. – Con fecha 10 de octubre de 2025 la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid envió a los licitadores homologados en el AM ECOM/000238/2020 la invitación a presentar oferta a la licitación del contrato basado

de “*Servicios de diseño, desarrollo e implantación de una plataforma con motor BPM para la transformación digital de los procesos de urbanismo/montes*”.

El valor estimado del contrato asciende a 6.613.723,72 euros y su plazo de duración será de quince meses.

Segundo. – De las 17 invitaciones cursadas a las empresas homologadas en el AM, presentaron oferta 4 de ellas:

HIBERUS IT DEVELOPMENT SERVICES, S.L.U.

INDRA SOLUCIONES TECNOLÓGICAS DE LA INFORMACIÓN, S.L.U.

INETUM ESPAÑA, S.A.

NTT DATA SPAIN, S.L.U.

El 4 de noviembre de 2025 se realizó la apertura de los sobres n.º 1, que contenían también la documentación técnica relativa a los criterios cuya evaluación depende de un juicio de valor, determinando los puntos obtenidos por cada una de las 4 empresas que presentaron oferta.

En fecha 1 de diciembre 2025 , se realizó la apertura de los sobres n.º 2, que contenían la documentación técnica relativa a los criterios evaluables mediante fórmulas, así como la oferta económica. En el mismo acto se abre la oferta económica presentada por las empresas INETUM ESPAÑA y NTT DATA SPAIN, relativa al subcriterio ECO 2, y resultando estar incursas en presunción de anormalidad, por lo que se les solicitó la correspondiente justificación. Las citadas empresas presentaron en el plazo otorgado informe en el que justificaban su oferta, y atendiendo la misma, se estimó, en virtud de informes suscritos en fecha de 23 de enero de 2026, que la información recabada explicaba satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador y que, por lo tanto, la oferta podía ser cumplida satisfactoriamente.

En fecha 30 de enero de 2026, se realizó la propuesta de adjudicación del contrato a

favor de la empresa INETUM ESPAÑA S.A.(en adelante INETUM).

Mediante Resolución de la Consejera Delegada de Madrid Digital de 9 de marzo de 2026, se adjudicó el contrato a la citada empresa, notificándose a los interesados en esa misma fecha.

Tercero. - El 30 de marzo de 2026, tuvo entrada en el Registro de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con entrada en este Tribunal el día 31 del mismo mes, el recurso especial en materia de contratación, interpuesto por la representación de la empresa NTT DATA contra el acuerdo de adjudicación del contrato de referencia.

Cuarto. - El 14 de abril de 2026, el órgano de contratación remitió el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, solicitando la desestimación del recurso.

Quinto. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por acuerdo sobre medidas provisionales adoptado por este Tribunal mediante la Resolución MMCC N.º 071/2026, de 16 de abril, hasta que se resuelva el recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión.

Sexto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados de este contrato, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles, para formular alegaciones que fueron presentadas por INETUM, adjudicataria del contrato.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 47.1 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público de la Comunidad de Madrid.

Segundo. - El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de un licitador cuya oferta fue clasificada en segundo lugar. En consecuencia, sus derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se han visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso (Artículo 48 de la LCSP).

Asimismo, se comprueba la representación del recurrente firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues el acuerdo impugnado fue adoptado el 9 de marzo de 2026, practicada la notificación el mismo día e interpuesto el recurso el 30 de marzo de 2026, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. - El recurso se ha interpuesto contra el acuerdo de adjudicación, en el ámbito de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.b) y 2 c) de la LCSP.

Quinto. - Solicitud de acceso al expediente.

La recurrente manifiesta que, dentro del plazo de interposición del recurso, en concreto el día 12 de marzo de 2026 (esto es: 3 días después a la notificación de la Resolución de adjudicación del contrato), presentó escrito en el registro de la Consejería de Digitalización solicitando acceso, vista y copia del expediente de contratación en base a los arts. 52 LCSP y 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En el escrito se pidió expresamente copia electrónica del expediente y de los documentos relacionados en el escrito.

La Agencia de Madrid Digital, comunicó a NTT DATA, en fecha 18 de marzo de 2026, que le sería concedido el acceso en los términos siguientes :

“Se fija como fecha de acceso a la documentación el 26/03/2026, de 12:30 a 13:30. Hay que confirmar asistencia.

Alternativamente y sin perjuicio de lo anterior, si fuera de su interés únicamente la consulta de los informes técnicos de valoración, comuníquenoslo a fin de facilitarles dichos informes de forma telemática, sin que sea necesario el desplazamiento a nuestras oficinas.

Confirmación a cualquiera de las dos alternativas anteriores, vía mail: aryetc@madrid.org en el plazo máximo de dos días naturales”.

El órgano de contratación no solo no remitió los documentos solicitados por NTT DATA de forma electrónica, sino que la convocatoria a su sede para poder realizar la visualización del expediente de forma presencial se fijó para el penúltimo día hábil antes de la finalización del plazo de interposición del REMC. Y ello pese a haberse realizado la solicitud con una antelación más que suficiente.

Añade que, con fecha 26 de marzo de 2026 a las 12.30h, se llevó a cabo el trámite de acceso y vista del expediente, destacando que no se facilitó a NTT DATA copia del acta levantada al finalizar el acto, que no se permitió la obtención de copias de ningún documento, que se mostró la documentación en soporte papel; y que, a pesar del volumen de documentación a analizar, se permitió únicamente la vista durante una hora escasa. No obstante, la tarde del mismo día, la Agencia de Madrid Digital remitió por correo electrónico los informes técnicos de valoración de los criterios de adjudicación evaluables mediante juicio de valor y automáticos, de fechas 28/11/2025 y 26/01/2026, respectivamente.

Considera que la falta de transparencia y las evidentes limitaciones en el acceso en el expediente han impedido a NTT DATA interponer un recurso debidamente fundado, generándole una grave indefensión.

Reprochan al órgano de contratación que no han tenido acceso, entre otros documentos, a las Actas de la Mesa de Contratación, al informe técnico emitido el 23/01/2026 referente a la justificación presentada por INETUM respecto de la oferta incurso en baja anormal, a la documentación presentada por INETUM asociada al

criterio de adjudicación AUT 1, a las ofertas de INETUM e INDRA en las condiciones y plazo pertinentes.

Por su parte, el órgano de contratación alega que, como consta en el expediente administrativo, recibida la solicitud de NTTDATA de acceder al expediente administrativo, se procedió a requerir a la entidad INETUM la concreción de los aspectos confidenciales de su oferta, pues en la misma constaba una declaración genérica declarando toda la documentación como confidencial, y en este sentido el citado artículo 133 LCSP establece que la confidencialidad no podrá extenderse a todo el contenido de la oferta del adjudicatario ni a todo el contenido de los informes y documentación, contestando el 23 de marzo de 2026 a dicha solicitud, en los términos que constan en el mencionado expediente administrativo.

Trae a colación el Informe 46/09, de 26 de febrero de 2010, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, que indica:

“1º) La adjudicación del contrato está sujeta en todo caso a los principios de publicidad y transparencia (artículos 1 y 123 de la Ley citada) que se manifiestan no solo en la exigencia de dar a conocer a través de los medios especificados en la Ley las licitaciones convocadas, sino sobre todo y por lo que aquí interesa, en la publicación de las adjudicaciones y en la notificación a los licitadores de los motivos que han llevado a preferir una oferta y descartar las restantes.

2º) El conocimiento de las características de la oferta puede ser imprescindible a efectos de que los licitadores que no hubieran resultado adjudicatarios puedan ejercer su derecho a interponer recurso.

3º) Finalmente, la confidencialidad sólo procede cuando el empresario, al formular la oferta, haya expresado qué extremos de ésta están afectos a la exigencia de confidencialidad”.

(...)

La obligación de motivar el acto de adjudicación y de notificar los motivos de ésta a los interesados no implica la obligación de remitir copia de la totalidad de la documentación que integra las distintas proposiciones, sin perjuicio de que se ponga de manifiesto a todos los licitadores y candidatos con la finalidad de que puedan fundar suficientemente los recursos que deseen interponer contra ella”.

El acceso al expediente es instrumental de cara a la fundamentación de las acciones que la recurrente considere necesario ejercitar en defensa de sus intereses legítimos.

Tiene una función finalista, de tal forma que sirva para que el recurrente pueda defender sus pretensiones y “*completar su recurso*”. En estos términos se manifiesta en el artículo 52.3 de la LCSP y el del 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.

A su juicio, el recurrente ha podido acceder al expediente y disponer de suficiente información para fundamentar su recurso. La vista del expediente se llevó a cabo, como consta en la documentación remitida, el día 26 de marzo de 2026, remitiendo por correo electrónico, el mismo día de la comparecencia, las copias de los informes técnicos de valoración de los criterios de adjudicación, que los representantes de NTT DATA personados en las oficinas de esta entidad pudieron consultar.

Por ello, considera que ha cumplido escrupulosamente con el trámite de acceso al expediente de contratación y, en consecuencia, ha facilitado el acceso a la documentación solicitada y expresamente no declarada confidencial por el resto de licitadores, sin que se produzca indefensión al interesado. Prueba del rigor seguido por ese órgano de contratación es que se requirió a la empresa INETUM para concretar los aspectos confidenciales de su oferta, sin que se diera validez a la declaración genérica de confidencialidad contenida en su oferta.

Partiendo de lo anterior, y respecto de la alegación de no haber dado copia y/o acceso, entre otra documentación, a las actas de las mesas de contratación, es sencillamente porque no existen, puesto que como dispone el artículo 326.1 de la LCSP, la constitución de las mesas de contratación (y consiguiente expedición de Actas), sólo son preceptivas, en los procedimientos abiertos, abierto simplificado, restringidos, de diálogo competitivo, de licitación con negociación y de asociación para la innovación, sin que los contratos basados en Acuerdos Marco se incluyan en esta relación.

Llama la atención, el órgano de contratación, sobre la reiterada alusión a la inexistencia de las Actas y su publicación, cuando la entidad recurrente, NTT DATA, ha licitado y ha resultado adjudicataria de numerosos contratos basados licitados por esa entidad pública, en las que se sigue el mismo procedimiento y en el que no es preceptiva la constitución de mesas de contratación, y en consecuencia, no se generan actas.

Por su parte, INETUM, adjudicataria del contrato, alega que, de acuerdo con la doctrina, el acceso al expediente no es un derecho absoluto, sino que tiene carácter instrumental y por ende se encuentra limitado por el derecho de confidencialidad que ostentan los demás licitadores.

En el presente supuesto, la recurrente ha dispuesto a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público de cuanta información le ha sido necesaria para articular los motivos de impugnación que esgrime en el recurso presentado. Por otro lado, el artículo 52 de la LCSP no establece como pretende la recurrente el derecho de los licitadores a materializar el acceso al expediente mediante su remisión electrónica a la dirección facilitada por el interesado.

Vistas las alegaciones de las partes, procede pronunciarnos sobre del acceso al expediente solicitado por la recurrente.

El artículo 52 LCSP establece:

“1. Si el interesado desea examinar el expediente de contratación de forma previa a la interposición del recurso especial, deberá solicitarlo al órgano de contratación, el cual tendrá la obligación de ponerlo de manifiesto sin perjuicio de los límites de confidencialidad establecidos en la Ley.

2. Los interesados podrán hacer la solicitud de acceso al expediente dentro del plazo de interposición del recurso especial, debiendo el órgano de contratación facilitar el acceso en los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud. La presentación de esta solicitud no paralizará en ningún caso el plazo para la interposición del recurso especial.

3. El incumplimiento de las previsiones contenidas en el apartado 1 anterior no eximirá a los interesados de la obligación de interponer el recurso especial dentro del plazo legalmente establecido. Ello no obstante, el citado incumplimiento podrá ser alegado por el recurrente en su recurso, en cuyo caso el órgano competente para resolverlo deberá conceder al recurrente el acceso al expediente de contratación en sus oficinas por plazo de diez días, con carácter previo al trámite de alegaciones, para que proceda a completar su recurso. En este supuesto concederá un plazo de dos días hábiles al órgano de contratación para que emita el informe correspondiente y cinco días hábiles a los restantes interesados para que efectúen las alegaciones que tuvieran por conveniente”.

Como vemos, la ley otorga a los interesados la posibilidad de solicitar acceso al expediente dentro del plazo de interposición del recurso especial, debiendo el órgano de contratación facilitar el acceso en los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud. La presentación de esta solicitud no paralizará en ningún caso el plazo para la interposición del recurso especial.

Como alega el órgano de contratación, y este Tribunal ha mantenido en numerosas resoluciones, el acceso al expediente es instrumental de cara a la fundamentación de las acciones que la recurrente considere necesario ejercitar en defensa de sus intereses legítimos. Tiene una función finalista, de tal forma que sirva para que el recurrente pueda defender sus pretensiones y “completar su recurso”.

En el caso que nos ocupa, la recurrente presentó su solicitud de vista del expediente el día 12 de marzo de 2026 (tres días después de la notificación de la adjudicación del contrato). A esta solicitud, la Agencia de Madrid Digital contestó, con fecha 18 de marzo, indicando que la fecha prevista para la vista sería el día 26 de marzo de 2026, de 12:30h a 13:30h.

De estos datos se desprende que la recurrente era perfectamente conocedora de que la fecha concedida para la vista del expediente estaba fuera del plazo de los cinco días hábiles de los que dispone el órgano de contratación para llevarla a cabo. En consecuencia, la recurrente tenía dos opciones: Aceptar la fecha señalada, aun siendo conocedor de la limitación del tiempo para elaborar el recurso o presentar el recurso, una vez acreditado el incumplimiento del órgano de contratación, al no haber

concedido el derecho en el plazo establecido, alegando esta circunstancia, en cuyo caso, este Tribunal podría, si concurrieran las exigencias legales, conceder al recurrente el acceso al expediente de contratación en sus oficinas por plazo de diez días, con carácter previo al trámite de alegaciones, para que pudiera completar su recurso con tiempo suficiente.

Pues bien, aun admitiendo la escasa diligencia del órgano de contratación, la recurrente no puede reprochar el escaso tiempo para la elaboración del recurso, ya que tuvo la posibilidad de presentar el recurso especial alegando esa circunstancia ante este Tribunal. En consecuencia, formalmente, el trámite de acceso al expediente fue realizado.

Respecto a su solicitud no atendida de remisión por la Agencia de Madrid Digital de copia electrónica del expediente administrativo, hay que señalar que, como alega el órgano de contratación, ni artículo 52 de la LCSP, ni el artículo 16 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP) consagra, en modo alguno, el derecho del licitador y la correlativa obligación de la Administración, de materializar el acceso al expediente mediante su remisión electrónica a la dirección facilitada por el interesado.

En el caso que nos ocupa, dado el carácter instrumental de este derecho, de las alegaciones de la recurrente en las que fundamenta su recurso, que se expondrán más adelante, se desprende que ha tenido a su disposición la información suficiente para motivar su recurso.

En consecuencia, procede denegar el acceso al expediente solicitado.

Sexto. – Primer motivo del recurso. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

NTT DATA plantea serias dudas de que la puntuación que le ha sido concedida respecto de los criterios de adjudicación evaluables mediante fórmulas se ajuste a lo previsto en el pliego.

A tenor del contenido de los certificados de buena ejecución aportados por INETUM para acreditar los servicios similares a los que se refiere el criterio de adjudicación “AUT 1” evaluable mediante fórmulas, se ha constatado indiciariamente que lo declarado por INETUM en el Anexo III, relativo al mencionado criterio, no se corresponde con los certificados de buena ejecución aportados una vez fue propuesta como adjudicataria, por lo que debe ser excluida y propuesta como adjudicataria la siguiente en puntuación, es decir, NTT DATA.

En el caso de que este Tribunal no estime ese motivo y considere que no procede la exclusión de INETUM, manifiesta que la puntuación otorgada por el órgano de contratación a la adjudicataria respecto del criterio AUT 1, que ha sido de 15 puntos, no se ajusta a las previsiones del pliego y debería haber sido menor (concretamente, de 1,5 puntos).

Recuerda que, según dispone la Cláusula 13.2 del pliego, para poder puntuar se debían cumplir las siguientes condiciones:

- “- Los servicios deben haberse desarrollado en los últimos 12 meses, es decir, que del tenor literal se desprende que deben ser proyectos finalizados (es decir, ya ejecutados).*
- Son similares los proyectos de implantación de procedimientos administrativos, esto es, que el objeto de los contratos aportados debe ser dicho servicio.*
- Sólo se aceptan los proyectos sobre BPM APPIAN, por lo tanto, es necesario que haya sido dicha plataforma la utilizada en el servicio aportado.”*

Además, los pliegos exigen que el contenido del certificado de buena ejecución vaya en línea con la información que el licitador plasmó en la correspondiente declaración responsable (de acuerdo con la información que figura en el Anexo III de los pliegos). Por lo que es evidente que el contenido de dicha declaración viene condicionado por

las referencias a las mencionadas condiciones en cuanto a plazo, finalización, objeto del contrato y plataforma BPM APPIAN.

Insiste en que el pliego recoge hasta en dos ocasiones que, para el caso de que lo declarado en el Anexo III no se corresponda con los certificados de buena ejecución aportados por el propuesto como adjudicatario, deberá ser excluido y se propondrá como adjudicatario a la licitadora siguiente en puntuación, que es NTT DATA en el caso que nos ocupa.

El órgano de contratación validó 11 de los 13 certificados de buena ejecución presentados por INETUM. NTT DATA ha podido constatar que 10 de ellos, aparte de los 2 que ya no fueron validados por el órgano de contratación, no cumplen, desde distintas perspectivas, los parámetros exigidos por los pliegos.

A continuación, enumera uno a uno los motivos por los que no existe concordancia entre la información que forma parte de la declaración responsable y los certificados de buena ejecución presentados:

N.º	Identificación del servicio en el Anexo III de la oferta de INETUM	Observaciones sobre el Anexo III y el CBE
1	Creación de un sistema informático dedicado a la gestión de expedientes de procedimientos administrativos de la Junta de Castilla y León sobre plataforma Appian (03/04/2025 – <u>02/07/2026</u>)	- La fecha consignada en el Anexo III revela que el proyecto (contrato de servicios) está aún en ejecución; y por lo tanto no implantado. - El CBE indica que dicho proyecto está aún en ejecución; luego no está implantado.
2	DGTAD-02/25 Configuración y puesta en marcha de la plataforma Appian para la gestión de expedientes en On premise con servicios avanzados consistentes en POC de PAC (01/01/2025 – <u>01/01/2028</u>) – JCYL	- El expediente al que se hace referencia se trata de un contrato de suministros (no de servicios). - El CBE indica adicionalmente que es una “POC”, es decir, una prueba de concepto, que no se considera, por tanto, un proyecto implantado.

3	SGAI-0499 Licencias Appian y POC para procedimiento administrativo común (01/06/2025 – 30/08/2025) – CSIC	- El CBE indica que se trata de un contrato de suministros (no de servicios). - El Anexo III indica que adicionalmente al suministro se ha desarrollado una POC, que el cliente no certifica en el CBE, y que en cualquier caso, es una prueba de concepto, que no se considera, por tanto, un proyecto implantado.
4	SGAI-500 Desarrollo sobre Appian del proceso de convocatoria JAE (Procedimiento administrativo común de convocatorias competitivas) (01/06/2025 – 30/08/2025) – CSIC	- El CBE se refiere a "hiperautomatización" pero no menciona Appian. - Del CBE se desprende que se trata de un servicio de simulación, no un procedimiento implantado.
5	Expediente 2023/6061 – Servicios de transición digital (transformación de prestaciones de la Seguridad Social basadas en PAC) sobre plataforma low code (Appian) (30/10/2023 – 30/01/2025)	- El CBE se refiere a "desarrollo de aplicaciones con poca programación (Low code)" pero no se menciona Appian.
6	Expediente 2024/6053 – Servicios de transición digital (transformación de prestaciones de la Seguridad Social basadas en PAC) sobre plataforma low code (Appian) (29/10/2024 – <u>28/10/2026</u>)	- Las fechas consignadas en el Anexo III revelan que el proyecto está aún en ejecución y por lo tanto no implantado. - El CBE se refiere a "desarrollo de aplicaciones con poca programación (Low code)" pero no se menciona Appian.
7	Expediente ECO 000060/2023 – Piloto Appian Fase 1 de ayuda y subvenciones basado en PAC (30/1/2025 – 30/05/2025) – Comunidad de Madrid	- Tanto el CBE como el Anexo III indican que se trata de un proyecto piloto/simulación, no un procedimiento ya implantado.
8	Expediente INAEM-2025-MN.20044 – Consultoría estratégica y técnica con Appian para la transformación de procesos administrativos comunes. Mapa de procesos y MVP (30/3/2025 – 30/08/2025) – Gobierno de Aragón	- El CBE no menciona Appian. - El CBE indica que es un proyecto de consultoría estratégica y no de desarrollo e implantación de procedimiento administrativos.
9	Expediente DNA 303/2024 – Suministro de licencias Appian para HERON (con POC para automatizar visión transversal de procesos basados en PAC) (01/01/2025 – 31/12/2025) – ENAIRE	- El CBE firmado por el cliente, indica que se trata de un contrato de suministros (no de servicios). El expediente de contratación al que hace referencia, indica que es un contrato de suministros.

10	Expediente DDT 162/2022 – Suministro de licencias Appian para automatización de procesos basados en PAC en AENA (con POC para automatizar MVP PAC) (03/10/2022 – <u>17/08/2027</u>) – AENA	- El CBE firmado por el cliente, indica que se trata de un contrato de suministros (no de servicios). - El CBE no menciona Appian. - Además, las fechas consignadas en el Anexo III, indican que la vigencia del suministro está aún en ejecución.
----	---	--

En conclusión, dado que no existe correlación entre la información que forma parte de la declaración responsable presentada por INETUM y el contenido de los certificados de buena ejecución (que no cumplen con los parámetros mínimos exigidos por los pliegos), procede, a juicio de la recurrente, la exclusión de INETUM, al amparo de lo establecido en las cláusulas 13.2 y 14.2 del pliego.

En el caso de que el Tribunal no estime este motivo de ilegalidad, en los términos formulados, solicita el recurrente que únicamente se valore 1 de los 13 CBE presentados, con lo que la puntuación de INETUM en este criterio de adjudicación sería de un máximo de 1,5 puntos (en lugar de 15 puntos -como se indica en la Resolución de adjudicación del Contrato-), lo que conllevaría automáticamente a que la oferta mejor valorada en términos de mejor relación calidad-precio sea la de NTT DATA.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

En primer lugar, expone las pautas seguidas por el servicio técnico competente de la Agencia de Madrid Digital para la valoración de las ofertas, que son resultado de aplicar el mismo criterio para la valoración de los certificados aportados por cada uno de los licitadores para la acreditación de este apartado:

1. La interpretación correcta de “*desarrollados en los últimos 12 meses*” es temporal y de actividad: el pliego no exige “*finalizados/recepcionados*”, por lo que se han computado servicios cuya ejecución total o parcial haya tenido lugar en la ventana de

12 meses previa a la publicación del pliego; sólo se excluirían aquellos cuya finalización (si existiera) fuera anterior a dicho periodo.

2. La similitud viene delimitada por el pliego (*“proyectos de implantación de procedimientos administrativos”*): se han admitido servicios que acreditan implantación/implementación del procedimiento, incluyendo fases piloto/MVP/POC o simulaciones cuando están orientadas a dicha implantación y se acreditan documentalmente.

3. El propio DLC establece que *“se valorará sólo si se presenta un certificado de cliente que apoye la declaración responsable”*. Por ello, la verificación se efectúa por valoración conjunta de la declaración responsable (DR) y del certificado (CBE) en cuestión, exigiendo correlación y ausencia de contradicción, de modo que del conjunto resulte acreditado:

- a) el objeto (procedimientos administrativos) y
- b) la plataforma (APPIAN).

4. La comprobación de la exigencia de que los proyectos sean sobre BPM APPIAN se realiza atendiendo al conjunto de la documentación aportada (Declaración Responsable y/o Certificado de Buena Ejecución), sin imponer requisitos no previstos sobre la literalidad de cada documento interpretado de forma independiente.

El resultado recogido en el informe técnico de valoración de ofertas de fecha 26 de enero de 2026, que forma parte del expediente remitido, se ha realizado aplicando de forma uniforme estos criterios a todos y cada uno de los licitadores; siempre en el entendimiento que la admisión/valoración de los servicios que en este recurso se han cuestionado, se ha realizado conforme al DLC.

Examinados los certificados de buena ejecución presentados por INETUM (adjudicataria), cuya asignación de puntos se ha llevado a cabo en aplicación de los precitados criterios, y que han sido cuestionados por la recurrente, se constata que de

los 13 proyectos presentados por INETUM, se estimaron 11 proyectos, siendo el máximo computable 10, habiéndose excluido por aplicación de los criterios señalados, el 12 y el 13.

En cuanto a la petición subsidiaria realizada por NTT DATA, en cuanto que, de no reducir los puntos atribuidos a la adjudicataria, habría que excluirla, por la supuesta no existencia de correlación entre la declaración responsable y el contenido de los CBE, alega que la recurrente realiza una interpretación, a su juicio errónea respecto de las cláusulas 13.2 y 14.2 del DLC. Conforme al articulado referido, la consecuencia de existir una falta de certificado que apoye lo declarado, supondría la no asignación de puntos en el CRITERIO AUT 1, en ningún caso la exclusión de la licitación, que sólo procede cuando se ha ofertado un personal de adscripción al contrato que no cumple con la mayor experiencia y formación indicada en su ANEXO III, lo que se comprueba con la documentación que se requiere al propuesto adjudicatario.

De no aplicar los criterios de interpretación indicados en este apartado, de forma homogénea respetando escrupulosamente los principios de legalidad e igualdad, observados por el órgano de contratación en todos y cada uno de los procesos de licitación realizados, la única consecuencia sería la reducción de los puntos asignados a todos los licitadores, no sólo, como interesa la recurrente, al adjudicatario.

3. Alegaciones de los interesados

La empresa INETUM alega, en primer lugar, que la emisión de un CBE por parte de un órgano de contratación implica que se ha realizado una prestación, total o parcialmente, y que esta ha sido valorada favorablemente, sin que resulte necesario ni implícito que la ejecución del contrato haya finalizado. La mera adjudicación del contrato no constituye experiencia, sino que, una vez transcurrido un tiempo razonable para apreciar que efectivamente el contrato se está ejecutando debidamente, por parte de las entidades contratantes se emite el correspondiente CBE, el cual sí

acredita la experiencia a la que se refieren la LCSP y el propio PCAP. Al respecto, aporta doctrina del TACRC.

Respecto a la falta de correlación entre la información de la declaración responsable y el contenido de los CBE, señala que esta alegación simplemente carece de sentido, ya que en la declaración responsable aportada como anexo III se indica el número de certificado, la descripción del servicio, el organismo y las fechas de inicio y fin, aspectos que igualmente figuran en cada uno de los certificados. Todos los datos expresados en la tabla del anexo III se encuentran recogidos en cada uno de los certificados de buena ejecución aportados.

Los contratos relacionados en el anexo III tienen un objeto similar al descrito en los apartados 6.1 y 6.2 del PCAP, habiéndose desarrollado sobre un ámbito de BPM APPIAN. Debe hacer notar que, en tanto que la Administración no ha optado por exigir un CPV concreto para justificar esa experiencia, ello ha permitido a todos los licitadores aportar un rango de contratos más amplio, los cuales se han sometido, sin embargo, al escrutinio técnico del órgano de contratación.

A continuación, incluye un cuadro comparativo rebatiendo las alegaciones de la recurrente para cada certificado:

Respecto del certificado nº 1: El expediente incluye la creación de un sistema de gestión de expedientes administrativos que ha sido desarrollado y probado por usuarios reales en entornos previos (gemelos al definitivo), a plena satisfacción, lo cual demuestra el CBE adjunto. A fecha de redacción de estas alegaciones, se encuentra en espera de fecha de puesta en Producción, tarea responsabilidad completa del cliente DGTAD.

Respecto del certificado nº 2: El expediente ha incluido todas las tareas de planificación, despliegue, puesta en marcha, documentación y formación al cliente para el gobierno tecnológico de la solución. Todas las tareas realizadas indicadas se

corresponden de forma directa con las indicadas en el apartado 6.2.1.1 del pliego, como puedan ser: Configuración del Entorno, Integración con Sistemas Existentes, Seguridad y Acceso, Personalización y Ajustes, Configuración de Políticas, Pruebas y Validación y, finalmente, Documentación y Capacitación.

Respecto al certificado nº 3: El expediente ha incluido el suministro de licencias, así como las tareas de provisión, configuración, integración con sistemas externos y soporte de la plataforma base BPM desplegada, por lo que está alineado con las tareas solicitadas en pliego en los apartados 6.2.1.1 y 6.2.2.1, que indican: *"El equipo extendido debe encargarse de la configuración inicial y puesta en marcha del entorno necesario para el proyecto"*.

El Anexo III hace referencia al desarrollo de un caso de uso específico (JAE INTRO) incluido en otro expediente (SGAI-500). El expediente actual incluye las tareas de Provisión y Configuración de entorno BPM y la integración/configuración inicial para el cumplimiento de los requisitos del Procedimiento Administrativo Común (todo realizado y validado sobre entorno real Appian).

Respecto del certificado nº 4: El servicio prestado se ha desarrollado de forma directa sobre tecnología Appian, aunque en el CBE el organismo ha preferido incluir una definición más genérica. Es un hecho comprobable mediante el examen de los pliegos de la licitación certificada y así se ha confirmado al ser aceptado por la mesa de contratación.

Proyecto de funcionalidad completa en entorno real realizado sobre plataforma Appian, abordando a gestión de Convocatorias JAE INTRO. Funcionalidad revisada y validada por perfiles de Negocio del cliente sobre entorno real Appian, entregando un aplicativo completo para su traslado a plataforma productiva y puesta en marcha.

Respecto del proyecto nº 5: El expediente de contratación indicado para el área de Transformación Digital ha sido desarrollado utilizando la plataforma Appian como

punto central de orquestación de procesos así como para la gestión de la tramitación de los expedientes administrativos correspondientes. Se trata de un proyecto transformacional que integra otras tecnologías (microservicios, gestión documental, sede electrónica) además de Appian. La nomenclatura específica Appian no ha sido incluida en el CBE, pero sí se puede verificar en los pliegos, ofertas y demás documentación del proyecto.

Respecto del proyecto nº 6: En el caso que nos ocupa, se trata de un expediente de larga duración que, por su propia naturaleza, incluye un modelo de trabajo de desarrollos correctivos y evolutivos, con un ciclo continuo de actualizaciones en producción, por lo que el producto resultante sí está implementado, y recibe mejoras continuas.

El expediente de contratación indicado para el área de Transformación Digital ha sido desarrollado utilizando la plataforma Appian como punto central de orquestación de procesos, así como para la gestión de la tramitación de los expedientes administrativos correspondientes. Se trata de un proyecto transformacional que integra otras tecnologías (microservicios, gestión documental, sede electrónica) además de Appian. Desarrollo evolutivo para ampliación de funcionalidad sobre un sistema productivo, con releases frecuentes y paso a Producción.

Respecto al proyecto nº 7: El Expediente incluye la Fase 1, que representa un Producto Mínimo Viable, que ha sido desarrollado al completo y validado en entorno real (Appian) por perfiles de Negocio del cliente. Ha sido realizado para el propio órgano de contratación Madrid Digital, por lo que se entiende que los perfiles técnicos de la mesa de contratación han podido validar este extremo.

Respecto al proyecto nº 8: El proyecto indicado en este expediente de contratación se ha desarrollado sobre la base de la plataforma Appian, adaptando el levantamiento de procesos y la hoja de ruta según las herramientas propias de dicha plataforma y los

aceleradores de Inetum para Tramitación de Expedientes desarrollados sobre la misma.

Proyecto de Procedimiento Administrativo sobre plataforma Appian dividido por fases. El CBE presentado se corresponde con el levantamiento de procesos y validación de características de plataforma Appian, así como aceleradores de tramitación administrativa común luego se tiene a integrar en una hoja de ruta. Estas tareas se corresponden con las solicitadas en el apartado 6.2.1.1 bajo los epígrafes: Identificación y priorización conjunta de los procedimientos a implantar, definición de la hoja de ruta de implantación progresiva.

Respecto al proyecto nº 9: El contrato de suministro de licencias referenciado incluye servicios asociados a la provisión, a la gestión de la puesta en marcha de las infraestructuras y entornos a lo largo del tiempo, así como de control de las licencias en cuanto a usuarios, aplicaciones y control de accesos. Esto se alinea con las tareas reflejadas en el capítulo 6.2, más concretamente, y de forma no exhaustiva, en los puntos 6.2.1.1 y 6.2.2.1, donde se solicita *"un plan de implantación en el que se especifique y concrete las tareas para la provisión, instalación, configuración y estabilización del ecosistema BPM necesario para el proyecto"*, así como las tareas asociadas a la provisión de dichos entornos.

Respecto al proyecto nº 10: El contrato de suministro de licencias referenciado incluye servicios asociados a la provisión, a la gestión de la puesta en marcha de las infraestructuras y entornos a lo largo del tiempo, así como de control de las licencias en cuanto a usuarios, aplicaciones y control de accesos. Esto se alinea con las tareas reflejadas en el capítulo 6.2, más concretamente, y de forma no exhaustiva, en los puntos 6.2.1.1 y 6.2.2.1, donde se solicita *"un plan de implantación en el que se especifique y concrete las tareas para la provisión, instalación, configuración y estabilización del ecosistema BPM necesario para el proyecto"*, así como las tareas asociadas a la provisión de dichos entornos.

Apela finalmente, a la doctrina de la discrecionalidad técnica, en el sentido de que, si el informe técnico que valora los criterios de adjudicación está justificado, motivado y no es arbitrario, se podrá o no estar de acuerdo con sus razonamientos; esa valoración, que se presume imparcial, no puede sustituirse por otra, y menos por la de uno de los postores.

4. Consideraciones del Tribunal.

Vistas las alegaciones de las partes, procede dilucidar si la valoración de la oferta de la adjudicataria es ajustada a Derecho.

La cláusula 13.2 del PCAP controvertida establece:

En referencia a los criterios evaluables de forma automática por aplicación de fórmulas, el pliego les atribuye una ponderación del 50 % de la puntuación global.

Los pliegos otorgaban a dichos criterios de adjudicación una puntuación máxima de 50 puntos, desglosados en 5 subcriterios, el n.º 1 denominado “*Criterio AUT 1*”, en el que los licitadores podían obtener una puntuación máxima de 15 puntos. Literalmente establece:

“CRITERIO AUT 1 (15 Puntos): • Número de servicios similares a los descritos en el apartado 6.1 y 6.2 del Contrato Basado desarrollados en los últimos 12 meses

- *Se valorará un máximo de 10 servicios similares.*
- *Se considerarán similares si son proyectos de implantación de procedimientos administrativos*
 - *Sólo se considerarán los proyectos realizados en estos ámbitos sobre BPM APPIAN*
- *La puntuación podrá ser como mínimo de 0 puntos y como máximo de 15 puntos.*
- *Se valorará sólo si se presenta un certificado de cliente que apoye la declaración responsable.*
- *Se adjudicará la mayor puntuación al licitante que haya ofertado el mayor número de servicios y al resto de licitadores se les otorgarán de forma proporcional”.*

En la cláusula 14.2 del PCAP se establece que los licitadores debían incorporar dentro del sobre n.º 2 una Declaración Responsable (“DR”) incorporando la información referente a los criterios de adjudicación evaluables de forma automática, de acuerdo con el modelo que figura en el Anexo III, en el que debe detallarse, para el criterio de adjudicación que analizamos, la descripción del servicio, la empresa y fecha de inicio-fecha de fin de la prestación. Indica que deberá acreditarse mediante certificado de las empresas a las que se haya realizado los servicios. No se valorarán los servicios no acreditados con el correspondiente certificado.

En la misma cláusula se indica:

“En el caso de que el Anexo III no se corresponda con los certificados y currículos (conforme al modelo del ANEXO VIII) aportados, la empresa podrá ser excluida y se propondrá como adjudicatario a la empresa siguiente en puntuación”.

Respecto a este tenor literal, la recurrente sostiene, en primer lugar, que los servicios deben haberse desarrollado en los últimos 12 meses, lo que supone que deben ser proyectos finalizados (es decir, ya ejecutados). En segundo lugar, considera que son similares los proyectos de implantación de procedimientos administrativos, esto es, que el objeto de los contratos aportados debe ser dicho servicio y en tercer lugar, sólo se aceptan los proyectos sobre BPM APPIAN, por lo tanto, es necesario que haya sido dicha plataforma la utilizada en el servicio aportado.

Por su parte, el órgano de contratación indica los cuatro parámetros que ha utilizado para la valoración de la oferta, que se han transcrito anteriormente.

Las discrepancias entre las partes viene propiciada por la propia redacción de la cláusula que recoge el criterio de valoración. Hay que recordar que nos encontramos ante un criterio de valoración sujeto a cifras o porcentajes que, por su propia naturaleza, no requiera la más mínima interpretación por parte del órgano de contratación a la hora de aplicarla. Si observamos su redacción comprobamos que se introduce el término de “servicios similares” a los descritos en el apartado 6.1 y 6.2 del

Contrato Basado, lo que inevitablemente lleva a introducir un juicio sobre si un servicio es similar y por tanto valorable.

Ahora bien, la citada cláusula no fue objeto de recurso por ninguno de los licitadores, por lo que, al ser consentida por ellos, procede su aplicación.

Como hemos visto anteriormente, el órgano de contratación indica los parámetros que han seguido para valorar las ofertas respecto a este criterio de adjudicación.

A este respecto, hay que manifestar que los citados parámetros que se dan por reproducidos, son a juicio de este Tribunal, acordes con el contenido del pliego respecto al criterio de contratación objeto del litigio, debiendo aplicarse de manera igualitaria y no discriminatoria.

Respecto a uno de los aspectos controvertidos, referido a si los proyectos deben estar finalizados, el tenor literal del pliego habla de proyectos “*desarrollados en los últimos 12 meses*”, en cuanto a tiempo y actividad: el pliego no exige “*finalizados/recepcionados*”, por lo que pueden computado servicios cuya ejecución total o parcial haya tenido lugar en los 12 meses, previa a la publicación del pliego, siempre que cuenten con la oportuna certificación.

En los contratos de servicios, en los que la prestación se prolonga a lo largo de diversos años un certificado de buena ejecución referido a anualidades de servicios ya ejecutados aun cuando el contrato no haya finalizado en toda su extensión, pueden resultar admisibles por tener cabida en la expresión del pliego.

En este sentido, el adjudicatario trae a colación la Resolución 1147/2020, en la que se indica:

“Pues bien, como en aquél caso, en el que ahora nos ocupa, a juicio de este Tribunal, sí deben tomarse en consideración los servicios realizados en virtud de contratos en los que la prestación se prolonga a lo largo de varios años, siempre que la mercantil

licitadora aporte el correspondiente certificado de buena ejecución. Y ello en la medida en que, siendo innegable que la mera adjudicación del contrato no constituye experiencia, también lo es que, una vez que por parte de las entidades contratantes se emite el correspondiente certificado de buena ejecución, transcurrido un tiempo razonable para apreciar que efectivamente el contrato se está ejecutando debidamente, se está acreditando la experiencia a la que se refieren la LCSP y el propio PCAP.”

Una vez aceptado los parámetros utilizados por el órgano de contratación para la valoración del criterio objeto de recurso, procede analizar si tales criterios se han aplicado de modo igualitario y no discriminatorio.

A este respecto, el órgano de contratación señala que, respecto de la alegación que lo declarado por la empresa licitadora INETUM no se corresponde con los CBE aportados, los certificados presentados por la hoy recurrente, han sido evaluados con la aplicación de estos mismos criterios, puesto que se han estimado como servicios similares, los servicios recogidos en los certificados con números del 2 al 8 (ambos incluidos) presentados por NTT DATA, en cuya Declaración Responsable se indica en la columna del Anexo III: Fecha inicio-Fecha fin, como fecha de finalización “*actualidad*”, de lo que cabría deducir que se encuentran en ejecución, mientras que en los certificados de buena ejecución asociados a dichos servicios se indica que se “*ha desarrollado e implantado*” un “*procedimiento administrativo*”, lo que induce a pensar que se ha terminado el servicio pese a lo indicado en el Anexo III. En la misma situación se encuentran los servicios contemplados en los certificados con número del 9 al 15 (ambos incluidos) presentados por la recurrente, también considerados como similares. Si se siguiera el criterio de la recurrente, supondría la rebaja de la puntuación de NTT DATA en el criterio que nos ocupa hasta los 1,5 puntos.

Efectivamente, analizado el Anexo III presentado por la recurrente, se constata que los certificados emitidos por la empresa ENAIRE (números 2 al 8, ambos incluidos) se hace constar en la fecha inicio, pero en la fecha de finalización consta “*actualidad*”, de lo que se deduce que no están finalizados. Lo mismo se puede indicar respecto de los certificados emitidos por la empresa ADIF (números 9 al 15, ambos incluidos).

En consecuencia, se ha utilizado el mismo criterio interpretativo para la valoración de ambas ofertas.

En cuanto a la interpretación sobre si los proyectos contiene prestaciones encuadrables en los apartados 6.1 y 6.2 del PCAP y si se consideran los proyectos realizados en estos ámbitos sobre BPM APPIAN, el órgano de contratación ha seguido los parámetros indicados anteriormente que son coherentes con los pliegos.

En consecuencia, procede la desestimación de este motivo del recurso.

Septimo. – Segundo motivo del recurso. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente

Subsidiariamente, NTT DATA tiene serias dudas de que la justificación de la viabilidad de la oferta con valores anormales o desproporcionados presentada por INETUM, pudiera ser aceptada por el órgano de contratación.

Los servicios técnicos competentes del órgano de contratación estimaron, mediante Informe de 23 de enero de 2026, que la información recabada de los tres licitadores incurso en presunción de anormalidad (uno de ellos, INETUM) explicaba satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos que, por lo tanto, las ofertas se consideraban justificadas, adecuadas a las prácticas del mercado y viables para ser admitidas en la licitación.

En este sentido, cabe recordar que el criterio relativo a la oferta económica se compone de dos subcriterios, uno (subcriterio eco 1) relacionado con el equipo de trabajo y el otro, el que aquí interesa (subcriterio eco 2), relacionado con “*Licencias de la Plataforma de BPM APPIAN CLOUD para 150 usuarios gestores, 3 subcripciones BIM y soporte y auditoria del fabricante*”, debiendo indicarse de forma

separada en el “Anexo II: Modelo de oferta económica”.

Para ambos criterios, además, se establecieron los mismos parámetros para la detección de valores anormales, en los términos siguientes:

“Se considera como desproporcionada o temeraria toda proposición económica cuya baja en el precio, exceda de un 20% a la media aritmética de los porcentajes de bajada de todas las proposiciones presentadas y admitidas a la licitación, sin perjuicio de que el Órgano de Contratación, previa solicitud de información a todos los licitadores supuestamente comprendidos en temeridad y tras el asesoramiento técnico correspondiente, pueda apreciar que la proposición es susceptible de un normal cumplimiento, en cuyo caso se exigirá al Adjudicatario una garantía complementaria del 5% del importe de adjudicación”.

A su juicio, la oferta de INETUM incurrió en anormalidad en el mencionado subcriterio eco 2 y se ha detectado de forma indiciaria, que existen al menos dos motivos por los que la justificación ofrecida en el trámite contradictorio no debió ser admitida, al no explicar satisfactoriamente el bajo nivel de los precios propuestos por i) ser incompleta y, ii) por constituir una práctica inadecuada desde el punto de vista jurídica, al contravenir los pliegos.

INETUM justifica el precio de sus licencias por referencia a una duración de las mismas de 15 meses lo cual es totalmente contrario a las disposiciones de los pliegos. Dicha justificación es absolutamente inaceptable por cuanto tanto en la cláusula 3 “objeto del contrato” (p. 12), como en el apartado 4 del Anexo V “protección de datos de carácter personal” (p. 75 del pliego), se indica lo siguiente:

“Las licencias anuales de los productos cubrirán dos años, a contar a partir de la puesta en servicio del primer caso de uso”.

Por lo tanto, es evidente que el coste de las licencias que debe contemplarse en la oferta y justificarse en el caso de que ésta presente valores anormales debe ser el relativo a una duración de estas de 24 meses. Dicho plazo es diferente y nada tiene que ver con el plazo de ejecución del contrato que se establece en la Cláusula 11 del pliego y que es efectivamente de 15 meses. En ningún caso puede confundirse o

equipararse uno y otro plazo, pues claramente se refieren a cosas distintas: la duración de las licencias y la ejecución del contrato.

En consecuencia, no puede aceptarse la justificación de la oferta en presunción de anormalidad de INETUM en base a tal motivo, por cuanto el coste de las licencias viene referido a un plazo que no es el establecido en el pliego o, dicho de otro modo, de aceptarlo, se estaría validando una oferta que claramente contraviene los pliegos en cuanto a la duración de las licencias.

Por otro lado, considera la recurrente que la justificación de la oferta de INETUM es incompleta. En la Cláusula 3 del pliego, relativa al objeto del contrato, se hace referencia, entre otros a *“la contratación de tres suscripciones anuales para un software comercial BIM que permita controlar y representar infraestructuras, edificios, flujos dentro de esas infraestructuras, procesos, etc.”*.

Para las licencias BIM INETUM no justifica en absoluto el origen de los precios indicados ni acompaña certificación alguna de proveedor o evidencia que los pueda sustentar. Y ello resulta llamativo porque es significativamente diferente de lo que la propia INETUM consigna respecto al licenciamiento de la plataforma BPM APPIAN CLOUD, en las que claramente se hace referencia al precio unitario proporcionado por APPIAN.

Por lo tanto, dicha falta de acreditación del precio de las licencias APPIAN impide que se pueda considerar completa la justificación de la oferta en presunción de anormalidad de INETUM.

2. Alegaciones del órgano de contratación

Como parte de la justificación de los precios que ofrece INETUM, expone con transparencia los cálculos a 15 meses, coincidiendo con el plazo de ejecución del contrato conforme cláusula 11 del DLC del contrato basado, a los que incorpora un

incremento por dos periodos de 12 meses, (posibles prórrogas) lo que excedería ampliamente los 2 años iniciales de cobertura de la licencia, una vez puesto en servicio del primer caso de uso (tal y como indica el recurrente en página 18, en su referencia al DLC).

La justificación aportada por INETUM es completa, y justifica la baja en el coste de licenciamiento mediante la baja en las licencias APPIAN CLOUD.

El importe ofertado para la licencia de suscripción BIM por un total de 3.400 euros, se considera adecuado y alineado con los precios de mercado de herramientas BIM profesionales de características similares, por lo que resulta, asimismo, razonable y justificada su aceptación.

Además, teniendo en cuenta el acatamiento general de las condiciones del pliego, los servicios técnicos estimaron que las licencias que proporcione INETUM darán respuesta al mismo, quedando garantizada la prestación objeto del contrato basado objeto del presente recurso.

3. Alegaciones de los interesados.

INETUM alega que la concreta viabilidad de su oferta y la justificación de los precios ofertados es un asunto difícilmente cuestionable por NTT, toda vez que ha realizado una oferta aún más baja que la de INETUM en este apartado.

INETUM ha presentado su oferta utilizando el modelo oficial, sometiéndose íntegramente al clausulado del contrato y, por tanto, obligándose a cumplir las condiciones del mismo sin ninguna reserva ni matiz.

El importe de la oferta económica contenido en el Anexo II se cohonesta plenamente con el importe indicado en la justificación de la viabilidad de nuestra oferta de 10 de diciembre de 2025, y que NTT obvia por completo, en la que se indica expresamente

que el importe de nuestra oferta económica atinente a las licencias abarca una suscripción de licencias de 24 meses:

*“Se ha contemplado como coste directo el coste de **Licencias de la plataforma BPM APIUM CLOUD para 150 usuarios gestores, 3 suscripciones BIM y soporte y auditoría del fabricante**. El coste de las licencias es de 97.237,50 euros anuales, dado que el proyecto tiene una duración de 24 meses, el coste es de **194.475 euros**”.*

Adicionalmente, ha manifestado en los dos documentos en los que ha remitido sus explicaciones al órgano de contratación que asumía incondicionalmente las condiciones contenidas en los pliegos. Es decir, que en la ejecución de su oferta asume el otorgamiento de licenciamientos por 24 meses de duración.

En cuanto a la alegación de que su oferta es incompleta, NTT no ha indicado en modo alguno por qué considera que no es viable la oferta realizada en el apartado de las licencias BIM, es decir, su recurso no contienen ningún tipo de argumentación al respecto, cuando es al recurrente a quien le corresponde la carga de motivar sus argumentos de cargo.

A mayor abundamiento, el coste de las licencias BIM es de 10.200 euros, es decir, su peso sobre el total de la oferta económica que asciende a 2.353.707,55 euros es del 0,43 %. En consecuencia, el hecho de no haber revelado de manera explícita la oferta de un proveedor, la cual constituye una ventaja competitiva y un secreto comercial, para acreditar una partida que no llega al 0,5 % del total del coste de la oferta presentada, es absolutamente irrelevante.

Lo relevante es que INETUM ha desglosado el coste de esas tres licencias, el órgano de contratación las ha considerado ajustadas a precio de mercado, al no formular objeciones, y NTT ni siquiera ha cuestionado el coste de mercado, siendo un conocedor experto, sino que se ha limitado a recriminar que no se haya aportado la oferta del proveedor, circunstancia que la LCSP no exige, y que proviniendo de un

competidor directo resulta cuestionable. El hecho de no hacer accesible un documento comercial de la compañía, que no resulta además necesario por tratarse de una partida absolutamente accesorio, no supone que la justificación de la oferta de INETUM sea incompleta, dado que, en ningún caso, el artículo 149.4 de la LCSP exige aportar documentación de proveedores o suministradores para entender correctamente justificada la viabilidad de una oferta.

4. Consideraciones del Tribunal

Vistas las alegaciones de las partes, procede determinar si la oferta realizada por la adjudicataria respecto al subcriterio eco 2), relacionado con *“Licencias de la Plataforma de BPM APPIAN CLOUD para 150 usuarios gestores, 3 subscripciones BIM y soporte y auditoria del fabricante”* se encuentra justificada.

El análisis de la cuestión planteada, exige partir de la doctrina que este Tribunal mantiene, con carácter general, sobre la justificación de las ofertas con valores que las hacen anormalmente bajas. Doctrina recogida en numerosas resoluciones, entre las que podemos citar la 377/2025, de 18 de agosto. A los efectos que aquí nos interesa, destacábamos que la finalidad de este procedimiento contradictorio es evitar rechazar la oferta, que ha sido formulada en términos que la hacen anormalmente baja, sin comprobar previamente su viabilidad.

Así mismo, señalábamos que la justificación que presente el licitador, cuya oferta se encuentra incurso en presunción de anormalidad, debe concretar con el debido detalle, los términos económicos y técnicos de la misma, en aras de demostrar de modo satisfactorio que, pese al ahorro que entraña su oferta, ésta no pone en riesgo la adecuada ejecución del contrato. Ello exige justificar que, de conformidad con el apartado 4 del artículo 149 de la LCSP, gracias a las especiales soluciones técnicas, a las condiciones especialmente favorables de que disponga para ejecutar las prestaciones del contrato, a la originalidad de la forma de ejecución de las mismas que se proponga aplicar, o a la posible obtención de ayudas, el licitador está en

condiciones de asumir, al precio ofertado, las obligaciones contractuales exigidas, con pleno respeto a las disposiciones relativas a la protección del medio ambiente y a las condiciones de trabajo vigentes en el lugar en que deba realizarse la prestación, todo lo cual en aras de demostrar que su oferta, pese a ser inferior que la de los demás licitadores, permite la futura viabilidad técnica y económica del contrato.

También indicábamos que el control de este Tribunal ha de centrarse en determinar si el informe técnico fundamenta de forma suficiente y adecuada el carácter satisfactorio de las explicaciones dadas por la empresa licitadora incurso en baja anormal y, por ello, procede la admisión de su oferta o si, por el contrario, los argumentos empleados por la recurrente para descalificarlas gozan de peso suficiente para destruir las presunciones de legalidad y de discrecionalidad de la actuación administrativa impugnada (Resolución 205/2023 de 18 de mayo).

Asimismo, será necesario que el licitador cuya oferta está incurso en presunción de anormalidad, realice una justificación más exhaustiva cuanto más se desvíe de la baja media, pues ha de proveer al órgano de contratación de los argumentos suficientes para admitir su oferta.

En el caso que nos ocupa, la recurrente pone en cuestión, en primer lugar, la justificación del precio de sus licencias por referencia a una duración de las mismas de 15 meses, lo cual es totalmente contrario a las disposiciones de los pliegos que exigen que los productos cubrirán dos años, a contar a partir de la puesta en servicio del primer caso de uso.

Del análisis de la oferta de la adjudicataria, estas alegaciones deben decaer. En efecto, la adjudicataria incluye los cálculos de su oferta a 15 meses, coincidiendo con el plazo de ejecución del contrato conforme cláusula 11 del DLC del contrato basado, a los que incorpora un incremento por dos periodos de 12 meses, (posibles prórrogas) lo que excedería ampliamente los 2 años iniciales de cobertura de la licencia, una vez puesto en servicio del primer caso de uso.

A mayor abundamiento, en importe indicado en la justificación de la viabilidad de su oferta de 10 de diciembre de 2025, se indica expresamente que el importe de su oferta económica atinente a las licencias abarca una suscripción de licencias de 24 meses. Respecto a las alegaciones de la recurrente sobre que no justifica en absoluto el origen de los precios indicados ni acompaña certificación alguna de proveedor o evidencia que los pueda sustentar, tampoco deben ser acogidas.

El importe ofertado para la licencia de suscripción BIM por un total de 3.400 euros, se ha considera adecuado y alineado con los precios de mercado de herramientas BIM profesionales de características similares. Por otro lado, hay que destacar la escasa relevancia de este concepto respecto al presupuesto a la hora de determinar la viabilidad de la oferta.

Tampoco cuestiona la recurrente el citado importe, sino que reprocha que no ha indicado el proveedor, circunstancia, en cualquier caso, insuficiente para determinar la inviabilidad de la oferta.

En consecuencia, la recurrente no ha acreditado la inviabilidad de la oferta de INETUM, considerándose que tanto la justificación de la oferta anormal como el informe del órgano de contratación están suficientemente argumentados y motivados, por lo que procede la desestimación de este motivo del recurso.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

Primero. - Denegar el acceso al expediente de contratación solicitado por la recurrente.

Segundo. – Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la empresa NTT DATA SPAIN, S.L.U. contra la Resolución de la Consejera Delegada de la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid de 9 de marzo de 2026, por la que se adjudica el contrato denominado “*Servicios de diseño, desarrollo e implantación de una plataforma con motor BPM para la transformación digital de los procesos de urbanismo/montes*”(ECON/000127/2025), basado en el Lote 2 del “*Acuerdo marco para consultoría, diseño y factoría de servicios innovadores para la transformación digital de la Comunidad de Madrid*” (“AM ECOM/000238/2020”) convocada por la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid.

Tercero.- Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal mediante la Resolución MMCC N.º 071/2026, de 16 de abril, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP.

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

Tercero. - Levantar la suspensión automática prevista en el artículo 53 de la LCSP.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.

EL TRIBUNAL