



Recurso nº 252/2024

Resolución nº 515/2023

Sección 1ª

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

En Madrid, a 19 de abril de 2024.

VISTO el recurso interpuesto por D. M.F.S. en representación de GLAUX PUBLICACIONES ACADÉMICAS, S.L.U., en impugnación de los acuerdos de adjudicación de los lotes 1, 2, 3 y 4 de la licitación convocada por la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) para la contratación del *“Servicio de maquetación y revisión de documentos para la edición electrónica de cuarenta revistas de la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas”*, con expediente LOT9/24, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) ha tramitado el procedimiento para la contratación del *“Servicio de maquetación y revisión de documentos para la edición electrónica de cuarenta revistas de la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas”*, con expediente LOT9/24.

Segundo. El anuncio de licitación del citado procedimiento fue publicado en la Plataforma de contratación del Sector Público el 1 de noviembre de 2023, y en el DOUE el día 3 de noviembre de 2023.

Tercero. El escrito de recurso se presentó el día 26 de febrero de 2023 ante este Tribunal.

El recurrente impugna en su recurso las cuatro resoluciones de fecha 7 de febrero de 2024 por las que el órgano de contratación acuerda, respectivamente, la adjudicación de los cuatro lotes del contrato a la empresa XERCODE MEDIA SOFTWARE, S.L.



Explica el recurrente que la empresa adjudicataria ha incumplido los requisitos establecidos en el pliego de cláusulas administrativas en cuanto a la solvencia técnica o profesional, en relación al lote nº 1.

Se alega que los pliegos fijaron que la solvencia técnica debía acreditarse mediante los medios señalados en el anexo 3 y que dicho anexo establecía el criterio de *“haber realizado, en los tres últimos años, servicios de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato, debiendo cumplir la condición de que el importe anual acumulado en el año de mayor ejecución sea igual o superior al que se indica a continuación en función del lote para el que presenta su oferta. Lote 1: 91.521,36 €.*

Para determinar que un servicio es de igual o similar naturaleza al que constituye el objeto del contrato se atenderá a los dos primeros dígitos de los respectivos códigos de la CPV (códigos del Vocabulario «Común de los Contratos Públicos»).

A partir de aquí, el recurrente expone que se ha incumplido el requisito de solvencia en el lote 1, dado que el CPV de los servicios aportados como medio de acreditación de la misma por el adjudicatario no coincide con el CPV fijado en el pliego. Este último es el 79822000-2 (Servicios de composición), mientras que los servicios utilizados por el adjudicatario para acreditar su solvencia se corresponden con el CPV 72222100 (Servicios de revisión estratégica de sistemas de información o de tecnología de la información).

Además, añade que *“en el certificado aportado se dice que su ejecución comenzó en abril de 2022 y a la fecha de la firma del certificado (22/12/2023) continúa en curso, por lo que tampoco el importe de 117.308,09 € se correspondería con la anualidad de ejecución necesaria por el importe mínimo de 91.521,36 €”.*

Por lo tanto, entiende el recurrente que el adjudicatario debió ser excluido del lote 1.

En segundo lugar, alega en relación a los cuatro lotes el incumplimiento por la adjudicataria de los requisitos establecidos en el anexo 7 del PCAP: documentación técnica ponderable mediante un juicio de valor, prueba de maquetación y etiquetado de archivos PDF, HTML y XML-JATS. Entiende que la versión presentada del formato XML-JATS por el adjudicatario (archivo 0692.xml), material necesario para la realización de la prueba que es



objeto de validación y puntuación, no cumpliría lo exigido en el Anexo 7B del PCAP (Archivo XML-JATS anotado según el estándar NISO JATS 1.3.). Asimismo, impugna las valoraciones del informe técnico en este criterio de adjudicación, efectuando una serie de alegaciones técnicas.

Por ello, el recurrente solicita la estimación de su recurso, anulando los acuerdos de adjudicación y retrotrayendo las actuaciones para que se le declare adjudicatario. Asimismo, solicita que en caso de que *“el Tribunal no tenga acreditada la total falta de acreditación de la solvencia técnica de la adjudicataria (...)”* se acuerde la admisión de la prueba consistente en que el destinatario del servicio al que hace referencia el certificado de solvencia controvertido acredite y certifique el código CPV e importe de las anualidades certificadas en el contrato.

Cuarto. El órgano de contratación emitió informe de fecha 28 de febrero de 2024. En dicho informe defiende la adjudicación de los cuatro lotes.

Respecto del importe del certificado presentado por el adjudicatario para acreditar la solvencia técnica en el lote 1, explica que el importe total del servicio prestado por los dos lotes en los que la empresa XERCODE MEDIA SOFTWARE, S.L. resultó adjudicataria asciende a 325.459,05 euros *“por tanto, el importe mensual por los servicios prestados que se abona es de 13.560,79 euros. En este sentido, el certificado de buena ejecución abarca los servicios prestados desde el mes de abril de 2022 hasta el 22 de diciembre de 2023, tal y cómo el mismo indica. Si nos centramos sólo en la anualidad de 2023, puede observarse, en consecuencia, que el servicio se ha prestado en 11 meses completos del mismo y 22 días del mes de diciembre.*

Dejando al margen estos 22 días, si multiplicamos el importe abonado mensualmente por el servicio (13.560,79), por los 11 meses completos que se ha prestado el servicio en 2023, se llega a la conclusión de que en el año 2023 la facturación del servicio a ascendido, cómo mínimo a 149.168,73 euros sin IVA, lo que supera ampliamente el umbral establecido en el Anexo 3 del PCAP para el Lote 1 91.521,36 euros”.

Por otra parte, reconoce que *“estrictamente, es cierta la no coincidencia de dichos primeros 2 dígitos”* del CPV. Alega que a veces los órganos de contratación eligen CPV diferentes



para servicios análogos y que se trata de una materia muy compleja. Y que, en este caso, la realidad material es la coincidencia de la naturaleza de los servicios aportados por el adjudicatario para acreditar la solvencia con los que son objeto del contrato. Y que sería injusta la exclusión de un licitador por el hecho de haber elegido dos órganos de contratación distintos CPV para servicios análogos. Igualmente, trae a colación el principio de discrecionalidad técnica de la Administración.

En segundo lugar, respecto del pretendido incumplimiento por el adjudicatario de los requisitos establecidos en el Pliego de Cláusulas Administrativas establecidas en el Anexo 7, explica que *“habiendo considerado como “error grave” el error en la declaración del esquema. Sin embargo, dicho error no se considera eliminatorio porque, aunque el archivo no esté identificado en su cabecera como JATS 1.3, sí pasa la validación”*.

En tercer lugar, respecto de la valoración del fichero según el criterio de adjudicación, en el informe se efectúa una revisión de la valoración, aportando justificaciones técnicas de la nueva puntuación. Dicho cambio supondría que la empresa recurrente obtendría en los criterios que dependen de un juicio de valor 41,90 puntos (frente a los 41,55 de la valoración inicial) y la adjudicataria 35,60 puntos (frente a 36), si bien esa diferencia de puntuación no lograría alterar el orden de clasificación de los licitadores y, por tanto, no supondría un cambio de adjudicatario.

Quinto. La Secretaría General del Tribunal dio traslado a los restantes licitadores, con fecha 29 de febrero de 2024, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones.

La adjudicataria XERCODE MEDIA SOFTWARE, S.L. efectuó alegaciones mediante escrito presentado el día 7 de marzo de 2024. En dicho escrito, defiende la adjudicación en su favor. Alega que, en cuanto a la solvencia técnica, lo esencial es que *“el contenido material del servicio acreditado se corresponda con el CPV del contrato al que concurre el licitador, independientemente del que le haya sido atribuido en otras licitaciones llevadas a cabo por otras administraciones”*. Y que, en este caso los servicios que acreditan su solvencia son de la misma naturaleza a los que son objeto del contrato. Igualmente, entiende que, en su caso, debería habersele requerido de subsanación. Asimismo, aporta



un certificado del destinatario del servicio objeto de controversia donde se realizan las siguientes precisiones: *“El importe total del servicio a diciembre de 2023 asciende a 311.762,64 euros. De los cuales 114.859,92 euros corresponden a la anualidad 2022 y 196.902,72 euros corresponden a la anualidad 2023.*

Los servicios han consistido en preparación, verificación y corrección de los archivos XML para publicación en el sitio SciELO España y descripción bibliográfica e indización, para la base de datos IBECS, de todos los artículos publicados durante los años de ejecución del contrato en las revistas incluidas en ella”.

En cuanto al cumplimiento del PCAP y a la valoración de los criterios técnicos de juicio de valor, alega que el fichero 0692.xml presentado dispone de una marcación correcta según el estándar NISO JATS 1.3 y efectúa una serie de consideraciones técnicas en defensa de la valoración atribuida.

Por ello, solicita la desestimación del recurso.

Sexto. Interpuesto el recurso, la Secretaría General del Tribunal, por delegación de este, dictó resolución de 6 de marzo de 2024 acordando mantener la suspensión del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso ha sido debidamente interpuesto ante este Tribunal, que es competente para su resolución de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45.1 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP).

Segundo. El recurso se interpone en la licitación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a los umbrales que establece el artículo 44.1.a) LCSP y se contrae a un acto susceptible de revisión en esta sede administrativa especial, los acuerdos de adjudicación de los cuatro lotes (artículo 44.2 letra c) del mismo cuerpo legal).



Tercero. Concurriendo solo dos licitadores al procedimiento de adjudicación, el recurrente ostenta la legitimación exigida en el artículo 48 de la LCSP para recurrir el acto impugnado, pues de acogerse sus motivos de recurso podría resultar adjudicatario del contrato.

Cuarto. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo para la interposición de quince días hábiles del artículo 50.1.d) LCSP.

Quinto. En cuanto al fondo del asunto, en primer lugar, hay que abordar la cuestión de la acreditación de la solvencia técnica del lote 1 por el adjudicatario. Es un hecho incontrovertido en este caso que el CPV del contrato empleado por la empresa adjudicataria para acreditar su solvencia técnica no se corresponde con el CPV del contrato fijado en los pliegos. Y que dichos pliegos establecieron en el anexo 3 que la solvencia técnica debía acreditarse de la manera siguiente:

“Para determinar que un servicio es de igual o similar naturaleza al que constituye el objeto del contrato se atenderá a los dos primeros dígitos de los respectivos códigos de la CPV (códigos del Vocabulario «Común de los Contratos Públicos»)”.

Aplicando sin más esa previsión de los pliegos, la consecuencia sería ciertamente la inadmisión del medio de acreditación de la solvencia aportado por el adjudicatario, dado que no coinciden los dos primeros dígitos del CPV en este caso. No obstante, hay que tener presente que los códigos CPV se emplean en este caso por el art. 90 LCSP como un instrumento para acreditar la similar naturaleza entre los servicios que determinan que una empresa tenga una determinada experiencia que sirva para acreditar la solvencia técnica. Pero el requisito sustantivo que acredita la solvencia no es la coincidencia de CPV (que es un mero instrumento y no un fin en sí mismo), sino la realidad material de que los servicios realizados sean de *“igual o similar naturaleza”* a los que son objeto del contrato.

Siendo lo anterior indudablemente así, lo cierto es que la complejidad de la clasificación CPV y las diferentes interpretaciones de los órganos de contratación conllevan en ocasiones a que, para servicios análogos, se hagan referencias a CPV dispares en los pliegos contractuales.



En este punto, hay que traer a colación lo dicho por este Tribunal en la Resolución nº 754/2017, de 8 de septiembre:

“Una interpretación de los pliegos que condujera a la exclusión de quien acredita la prestación de servicios de evidente similitud al licitado, con independencia del código CPV atribuido daría lugar a una restricción injustificada de la concurrencia y sería contrario al artículo 78.1 [actualmente, recogido en el artículo 90.1 de la LCPS] del TRLCSP, que remite a los conocimientos técnicos, eficacia, experiencia y fiabilidad de los empresarios, suficientes cuando se acrediten experiencias en contratos cuyo objeto sea prácticamente idéntico al del que es objeto de licitación, con independencia de la atribución formal de un código CPV distinto en otras licitaciones. (...) los pliegos admiten una interpretación conforme con los principios de la contratación pública y con los artículos 62.2 y 78.1 del TRLCSP y no impiden la acreditación de solvencia por la prestación de servicios de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato, con independencia del código CPV que haya podido atribuírseles en otras licitaciones.”

Así como la Resolución nº 595/2023, de 18 de mayo, en la que concluimos (el subrayado es nuestro):

“Además, la recurrente lleva algunos años desarrollando el trabajo de mantenimiento de bombas objeto de licitación para la Base de Rota. Sobre ello, el órgano de contratación se limita a alegar (además de la discrepancia sobre los importes y las anualidades), que este contrato se licitó con otro CPV: el 50241100-7 “Servicio de reparación de barcos”. Pues bien, no es admisible que, tratándose del mismo servicio, no deba considerarse su importe a efectos de computar como experiencia en servicios de igual o similar naturaleza”.

El certificado del servicio controvertido señala que “Los servicios han consistido en la revisión y corrección del XML, PDF e imágenes de artículos y revistas científicas incluidas en el sitio Scielo España”. El objeto del contrato que se está licitando consiste en “Servicio de maquetación y revisión de documentos para la edición electrónica de cuarenta revistas de la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas”, refiriéndose los precios unitarios a los siguientes conceptos:



Precios unitarios (en su caso):	Concepto
Lote 1	Página de Artículos PDF, HTML y XML-JATS
	Página Cubiertas, portada y preliminares solo PDF
Lote 2	Página de Artículos PDF, HTML y XML-JATS
	Página Cubiertas, portada y preliminares solo PDF
Lote 3	Página de Artículos PDF, HTML y XML-JATS
	Página Cubiertas, portada y preliminares solo PDF
Lote 4	Página de Artículos PDF, HTML y XML-JATS
	Página Cubiertas, portada y preliminares solo PDF

Atendiendo a la naturaleza prácticamente idéntica del servicio certificado al que se contrata y aplicando la doctrina anteriormente señalada, aunque los servicios presentados para acreditar la solvencia técnica corresponden a un contrato licitado con un CPV cuyos dos primeros dígitos no coinciden con el presente, de forma excepcional y singular, este Tribunal entiende que procede tener por acreditada la solvencia técnica.

Respecto de la alegación sobre el incumplimiento del Anexo 7 b del PCAP por parte del adjudicatario, en dicho documento se exige para la valoración del criterio ARCHIVO XML-JATS (9 puntos) que los licitadores entreguen el siguiente material: Archivo XML-JATS anotado según el estándar NISO JATS 1.3. acompañado de una prueba de validación XML PMC.

Según el informe del órgano de contratación emitido con ocasión del recurso, en la validación realizada, *“obligando el uso de la NISO XML-JATS 1.3, los ficheros presentados por ambos licitadores se consideraron bien formados”*.



En la medida que se produce dicha validación respecto del archivo presentado por el adjudicatario, no existen elementos que pongan en entredicho el cumplimiento de los requerimientos exigidos por el PCAP.

Las siguientes alegaciones del recurrente versan sobre una pretendida indebida valoración de criterios de adjudicación dependientes de juicio de valor, los cuales son de carácter eminentemente técnico y muy difícilmente manejables para este Tribunal. En el expediente constan cuatro informes técnicos de valoración (documentos 15 a 19 del expediente) de los mismos (uno por cada lote), en los cuales se basó la puntuación asignada por el órgano de contratación.

A partir de aquí, procede aplicar nuestra reiterada doctrina sobre el principio de discrecionalidad técnica y los límites de las facultades de revisión de este Tribunal. Como indican el órgano de contratación en su informe y la entidad adjudicataria en su escrito de alegaciones, la doctrina reiterada de este Tribunal implica que los informes técnicos de valoración están dotados de presunción de acierto y que el resultado de la valoración amparada por la discrecionalidad técnica debe respetarse, salvo en aquellos casos en los que se aprecie arbitrariedad, discriminación o error patente.

Así, dijimos, entre otras, en la Resolución nº 109/2022:

“(...) este Tribunal, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha analizado en diversas resoluciones la discrecionalidad técnica de la Administración a la hora de aplicar los criterios basados en juicio de valor, señalando que “cuando la Administración encarga a un órgano “ad hoc”, formado por técnicos competentes, la valoración, estrictamente técnica, de una propuesta o de un proyecto no cabe entrar a discutir la validez, estrictamente técnica, del dictamen técnico que emitan tales expertos, sino, tan sólo, los aspectos jurídicos por los que se rige la emisión de tal dictamen, pudiendo corregirse también los meros errores materiales que puedan apreciarse en base al recto criterio de un hombre común. Otra cosa significaría atribuir al órgano encargado de enjuiciar el recurso o la reclamación de que se trate unas capacidades y conocimientos técnicos de los que, obviamente, carece y que, por lo mismo, le incapacitan para discutir, con un mínimo de autoridad, los criterios y apreciaciones, estrictamente técnicas, tenidos en



cuenta por los expertos, a la hora de emitir el dictamen que se discute” (Resolución nº 618/2014, de 8 de septiembre)”.

Y en la Resolución nº 195/2021, de fecha 26 de febrero de 2021:

“Sexto. Planteada la cuestión como una discrepancia técnica en cuanto a los informes de valoración de la oferta emitidos por el Servicio de Movilidad Sostenible en relación con EYSA, la adjudicataria final del contrato, resulta de aplicación al presente recurso la doctrina reiteradamente establecida por este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en relación con el contenido de los informes técnicos de valoración.

En este sentido, por todas, la Resolución nº 1253/2020, de 20 de noviembre (Recurso nº 957/2020) recuerda, al igual que su precedente Resolución nº 480/2018, que (el subrayado es nuestro): «en lo concerniente al informe técnico de valoración de los criterios evaluables en función de juicios de valor, es que estos tienen la peculiaridad de que se refieren, en todo caso, a cuestiones que por sus características no pueden ser evaluadas aplicando procesos que den resultados precisos predeterminables. Por el contrario, aun cuando se valoren en términos absolutamente objetivos no es posible prever de antemano con certeza cuál será el resultado de la valoración.

Básicamente los elementos de juicio a considerar para establecer la puntuación que procede asignar por tales criterios a cada proposición descansan sobre cuestiones de carácter técnico. Por ello, hemos declarado reiteradamente la plena aplicación a tales casos de la doctrina sostenida por nuestro Tribunal Supremo con respecto de la denominada discrecionalidad técnica de la Administración. Ello supone que tratándose de cuestiones que se evalúan aplicando criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos. No se quiere decir con ello, sin embargo, que el resultado de estas valoraciones no pueda ser objeto de análisis por parte de este Tribunal, sino que este análisis debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o de procedimiento, a que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios, o que finalmente no se haya incurrido en error material al efectuarla.



Hemos así mismo declarado que los informes técnicos están dotados de una presunción de acierto y veracidad, precisamente por la cualificación técnica de quienes los emiten y sólo cabe frente a ellos una prueba suficiente de que son manifiestamente erróneos o se han dictado en clara discriminación de los licitadores, en consecuencia este Tribunal ha de limitarse a comprobar si se han seguido los trámites procedimentales y de competencia, analizar si se ha incurrido en error material y si se han aplicado formulaciones arbitrarias o discriminatorias, de modo que, fuera de estos aspectos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración”.

Así, en nuestra Resolución nº 52/2015 decíamos que en esta tesitura, como ya ha señalado este Tribunal en su Resolución nº 177/2014 de fecha 28 de febrero de 2014: “para decidir y resolver el recurso, al tratarse de una cuestión puramente técnica, el contenido del Informe técnico evacuado en el seno del procedimiento, y que posteriormente sirve de base al órgano resolutorio, la solución a esa cuestión se tiene que decidir de acuerdo con criterios técnicos, que no pueden ser otros que los contenidos en el Informe técnico, y en cuya materia por razones obvias, al no estar ante una cuestión propiamente jurídica, ya afecte a normas de competencia o de procedimiento, este Tribunal no tiene competencia material para decidir con un criterio propio, que no sea el ofrecido por el órgano técnico ya citado.

Sentado lo anterior, no puede pretender la recurrente que este Tribunal revise las apreciaciones técnicas realizadas por el Órgano de Contratación, al tratarse de apreciaciones que están amparadas por la discrecionalidad técnica de la que goza la Administración contratante no solo al valorar las ofertas, sino también al realizar labores de interpretación de las especificaciones contenidas en los pliegos que rigen la licitación.

Discrecionalidad que no puede ser sustituida por el análisis de legalidad que aquí hacemos, que parte de la presunción de acierto y veracidad de las valoraciones del Órgano de Contratación con apoyo en los correspondientes informes técnicos, que sólo son revisables en casos excepcionales de arbitrariedad, desviación de poder, ausencia de justificación, existencia de clara discriminación o error material, que no resultan del análisis de la documentación obrante en este expediente, como explicaremos a continuación”.

Del análisis de los informes técnicos que obran en el expediente, así como de las alegaciones técnicas del informe del órgano de contratación con ocasión de este recurso, este reconoce la existencia de error en las valoraciones inicialmente efectuadas respecto del criterio Archivo XML-JATS, ajustando las puntuaciones obtenidas en dicho criterio por ambas licitadoras. En esta revisión no se aprecia, a juicio de este Tribunal, la existencia de arbitrariedad o discriminación o error material patente, considerándola motivada y acorde con los criterios establecidos en el pliego.

No obstante, teniendo en cuenta que el reducido impacto de la rectificación en la puntuación del criterio Archivo XML-JATS no determinaría un cambio en el orden de clasificación de las empresas y, por tanto, no se alteraría el resultado de la adjudicación, por razones de economía procesal, procede confirmar las valoraciones efectuadas y desestimar el recurso.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. M.F.S. en representación de GLAUX PUBLICACIONES ACADÉMICAS, S.L.U., en impugnación de los acuerdos de adjudicación de los lotes 1, 2, 3 y 4 de la licitación convocada por la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) para la contratación del *“Servicio de maquetación y revisión de documentos para la edición electrónica de cuarenta revistas de la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas”*, con expediente LOT9/24.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

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



Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES