



Recurso nº 1353/2018 C.A. La Rioja 22/2018

Resolución nº 108/2019

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

En Madrid, a 8 de febrero de 2019.

VISTO el recurso interpuesto por D. J. M. D. A., en representación de ALTIA CONSULTORES, S.A., interpuso recurso especial en materia de contratación contra el *"acuerdo de adjudicación"* del procedimiento convocado por la Consejería de Administración Pública y Hacienda de la Comunidad de La Rioja para contratar los servicios de *"Mantenimiento correctivo, evolutivo, soporte técnico, funcional y asistencia y atención a los usuarios del sistema integrado de gestión de la formación para el empleo (EVAFOR, SISPI, Mapa de recursos y DCF) para la Dirección General de Empleo del Gobierno de La Rioja"*, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El 9 de marzo de 2018 se publica el anuncio en el DOUE y en BOE y Boletín Oficial de La Rioja, la licitación del contrato de servicio Mantenimiento correctivo, evolutivo, soporte técnico, funcional y asistencia y atención a los usuarios del sistema integrado de gestión de la formación para el empleo (EVAFOR, SISPI, Mapa de recursos y DCF) para la Dirección General de Empleo del Gobierno de La Rioja", con expediente 12-7-2.01-0018/2018, convocado por la Consejería de Administración Pública y Hacienda de la Comunidad de La Rioja.

El contrato tiene un valor estimado de 519.780,00 € IVA excluido.

Fueron admitidas tres ofertas, entre ellas la presentada por la recurrente.

El contrato de servicios, dado su valor estimado, está sujeto a regulación armonizada.



Segundo. Junto al anuncio se incorporan los pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y de Prescripciones Técnicas (PPT) que rigen la licitación.

Del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares conviene destacar las siguientes cláusulas:

-En cuanto al objeto del contrato la Cláusula 3ª del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares se remite al apartado 4 del Cuadro de Datos Técnico-Administrativos, que señala:

“El objeto del expediente es la contratación de mantenimiento correctivo, evolutivo de la aplicación, el soporte técnico y funcional al personal de la DGAD y asistencia y atención a usuarios finales del SIGFE.

El servicio se articula sobre las siguientes líneas de actuación principales:

- *Gestión del servicio/coordinación. Esta línea de servicio englobará las tareas relacionadas con la dirección, supervisión y control del conjunto de los servicios que serán contratados al proveedor.*
- *Mantenimiento correctivo: Esta línea de servicio englobará las tareas relacionadas con la recepción, identificación, análisis, corrección, pruebas e implementación de la solución ante errores de código no previstos en las aplicaciones objeto del este pliego.*
- *Mantenimiento evolutivo: Esta línea de servicio englobará las tareas relacionadas con el análisis, desarrollo, pruebas e implementación de cambios evolutivos en las aplicaciones, tanto definidas como no definidas.*
- *Los trabajos de mantenimiento evolutivo definido incluidos son los referidos a:*

✓ Integración con plataforma CKAN.

✓ Cuadro de mando de Empleo.

✓ Integración con sistemas de SS.SS.



✓ *Adaptaciones a guía de estilo corporativa.*

- *Soporte técnico y funcional. Esta línea de servicio comprenderá el soporte técnico y funcional en relación con los sistemas objeto de este pliego al personal técnico de la DGAD en todas aquellas cuestiones que se planteen en relación con arquitectura, software, funcionalidad del sistema, versiones, etc.*

- *Asistencia y atención a usuarios. Esta línea de servicio comprenderá el soporte y asistencia, remota o “in situ”, a los usuarios finales en el uso del Sistema Integrado de Gestión de la Formación para el Empleo. Estos usuarios finales serán personal al servicio de la Dirección General de Empleo. Dentro del soporte se entiende también la administración funcional de las aplicaciones incluidas.”*

-En lo que respecta a la solvencia, la Cláusula 10 del Pliego de Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares se remite al apartado 34 del Cuadro de Datos Técnicos. Dicho apartado recoge en cuanto a la solvencia técnica lo siguiente:

b) Técnica:

“Todos los miembros del equipo de trabajo ofertados (compuesto por al menos tres Técnicos de mantenimiento y un Responsable o Jefe de Proyecto), deberán poseer conocimientos y experiencia en el desarrollo y soporte funcional y técnico del Sistema Integrado de Gestión de la Formación para el Empleo (EVAFOR, SISPI, Mapa de Recursos y DCF), con los siguientes requerimientos:

o Para al menos dos de los técnicos de mantenimiento:

1. *Conocimiento funcional y técnico (a nivel de programación) del Sistema Integrado de Gestión de la Formación para el Empleo (EVAFOR, SISPI, Mapa de Recursos y DCF).*

(...)

4. *Deberán poseer experiencia demostrable superior a 2 años en el desarrollo de sistemas con las herramientas IBM Lotus Notes e IBM Lotus Domino con las que está desarrollado el*



Sistema Integrado de Gestión de la Formación para el Empleo (EVAFOR, SISPI, Mapa de Recursos y DCF).

o Para el Jefe de Proyecto:

(...)

2. Conocimiento práctico del funcionamiento del Sistema Integrado de Gestión de la Formación para el Empleo (EVAFOR, SISPI, Mapa de Recursos y DCF), para entender la problemática que se les presente y valorar correctamente la gravedad de los incidentes que puedan surgir.

(...)

-Por otro lado, el apartado 36, se refiere a la “DOCUMENTACIÓN NECESARIA PARA ACREDITAR LOS REQUISITOS DE SOLVENCIA TÉCNICA”, y señala que la misma “Se acreditará mediante:

□ Documentación justificativa o curriculum vitae de cada uno de los miembros del equipo de trabajo individualmente que acrediten la experiencia y la titulación oficial requeridas (se podría presentar copia compulsada o fotocopia acompañada de la declaración responsable que se recoge en el Anexo 15).

□ En lo que se refiere a la experiencia en el desarrollo de sistemas con las herramientas IBM Lotus Notes e IBM Lotus Domino se acreditará mediante certificaciones individuales del interesado, documentación justificativa al efecto o curriculum vitae”.

-Por su parte, el apartado 41 sobre la “DETERMINACIÓN SOBRE EL COMPROMISO A DEDICAR O ADSCRIBIR A LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO LOS MEDIOS PERSONALES O MATERIALES SUFICIENTES Y SOBRE SI SE ATRIBUYE A ESTE COMPROMISO EL CARÁCTER DE OBLIGACIÓN CONTRACTUAL ESENCIAL O SI SU INCUMPLIMIENTO DARÁ LUGAR A LA IMPOSICIÓN DE PENALIDADES, Y SU DETERMINACIÓN” establece:

“Si procede y tiene el carácter de obligación contractual esencial.



El licitador asume el compromiso de disponer de documento acreditativo de pertenecer al programa IBM PartnerWorld” con nivel “Registered” como mínimo.

Además, asume el compromiso de dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales y materiales suficientes para ello, atribuyéndose a este compromiso carácter de obligación esencial.

Será requisito imprescindible que el equipo de trabajo esté formado por al menos tres Técnicos de mantenimiento y un Responsable o Jefe de Proyecto, con los requisitos exigidos en el apartado 34 b) del presente Cuadro de Datos”.

-A su vez la Cláusula 14 del Pliego señala:

“El órgano de contratación requerirá al licitador que haya presentado la oferta económicamente más ventajosa para que, dentro del plazo de diez días hábiles, a contar desde el siguiente a aquél en que hubiera recibido el requerimiento, presente la documentación justificativa de hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social o autorice al órgano de contratación para obtener de forma directa la acreditación de ello, de disponer efectivamente de los medios que se hubiese comprometido a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato conforme al artículo 64.2, y de haber constituido la garantía definitiva que sea procedente..

(...)

De no cumplimentarse, adecuadamente, el requerimiento en el plazo señalado, se entenderá que el licitador ha retirado su oferta, procediéndose, en ese caso, a recabar la misma documentación al licitador siguiente, por el orden en que hayan quedado clasificadas las ofertas.”

Tercero. Antes de la finalización del plazo para presentar las ofertas la recurrente remitió al órgano de contratación la siguiente consulta:

“El pliego exige en la solvencia técnica del equipo de trabajo que dos de los técnicos y el Jefe de Proyecto acrediten conocimiento en el Sistema Integrado de Gestión de la Formación para



el Empleo. ¿Se refiere al Sistema específico de La Rioja o puede servir la experiencia en otros Sistemas de Formación existentes en España?”

Dicha consulta, junto con otras planteadas, fue respondida a los licitadores con fecha 15 de abril de 2018 en los siguientes términos:

“Conforme se exige específicamente a EVAFOR, SISPI, Mapa de recursos y DCF, tal y como se recoge en el apartado 34 del cuadro de datos del PCAP: “Todos los miembros del equipo de trabajo ofertados (compuesto por al menos tres Técnicos de mantenimiento y un Responsable o Jefe de Proyecto), deberán poseer conocimientos y experiencia en el desarrollo y soporte funcional y técnico del Sistema Integrado de Gestión de la Formación para el Empleo (EVAFOR, SISPI, Mapa de Recursos y DCF)”. Por lo que debe ser experiencia específica en EVAFOR, SISPI, Mapa de Recursos y DCF.

La licitadora recurrente presentó su oferta dentro del plazo establecido, pero contra los pliegos no interpuso recurso especial en materia de contratación.

Cuarto. El 20 de abril de 2018 se reunió la Mesa de Contratación para proceder al examen y calificación de los documentos contenidos en el sobre “A” (Documentación Administrativa) aportado por las tres empresas licitadoras: HIBERUS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN, S.L. (B99344319), CONSULTORES MANAGEMENT & TRAINING TECHNOLOGIES, S.L. (B50791722), y la recurrente, ALTIA CONSULTORES, S.A. (A15456585). Una vez subsanadas las deficiencias de una de las empresas, se admitieron las tres a la licitación.

El 27 de abril de 2018 se reúne nuevamente la Mesa de Contratación para proceder a la apertura del sobre “C” (Documentación relativa a los criterios cuya evaluación exige un juicio de valor) de las tres empresas licitadoras. Subsánadas de nuevo las deficiencias de una de las empresas el 6 de julio de 2018 la Mesa de Contratación procede a valorar esos criterios a la vista del informe emitido por los técnicos de la Dirección General de Agenda Digital y a la apertura del resto de documentación que integra la proposición incluida en el sobre “B” (documentación relativa a los criterios evaluables de forma automática).



Tras una nueva subsanación de deficiencias por parte de una de las empresas y, a la vista de las puntuaciones obtenidas en las valoraciones de todos los criterios establecidos en el pliego y de la propuesta de la Dirección General de Agenda Digital, la Mesa de Contratación, el 27 de julio de 2018 propone al órgano de contratación la adjudicación del contrato a favor de HIBERUS TECNOLOGIAS DE LA INFORMACION, SL (B99344319), por haber obtenido mayor puntuación en su conjunto, por un importe de doscientos ochenta y cinco mil trescientos cuarenta y dos euros (285.342,00 €) Importe IVA: cincuenta y nueve mil novecientos veintiún euros y ochenta y tres centimos (59.921,83 €).

El 1 de agosto de 2018 la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda requiere a la HIBERUS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN, S.L. para que presente entre otra documentación la acreditativa de la solvencia técnica. Remitida la documentación presentada al respecto por esta empresa, la Dirección General de Agenda Digital emite informe de fecha 1 de octubre de 2018 determinando que no se cumple por parte de esa entidad los requisitos de solvencia técnica exigidos en los pliegos *“concretamente los apartados 34.b.1 para los técnicos de mantenimiento y 34.b.2 para el jefe de proyecto”*.

A la vista del informe emitido por la Dirección General de Agenda Digital, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda realiza el mismo requerimiento de acreditación de solvencia técnica al siguiente licitador, la empresa ALTIA CONSULTORES, S.A., quien presenta la documentación que acreditativa de la experiencia de los técnicos que propone adscribir en la ejecución del contrato, sin que en la misma conste tener el personal que se ha comprometido a adscribir de experiencia en el sistema EVAFOR. Revisada igualmente esta documentación, la Dirección General de Agenda Digital, emite informe de fecha 24 de octubre de 2018 determinando que tampoco se cumple por parte de esa ALTIA CONSULTORES, S.A., los requisitos de solvencia técnica exigidos en los pliegos. En el citado informe se razona lo siguiente:

“El objeto principal de la contratación es dar soporte a los usuarios de los sistemas de información que en la actualidad permiten la tramitación telemática de expedientes de formación profesional para el empleo y que operan en la Dirección General de Formación y Empleo. Complementariamente incluye el soporte técnico y funcional al personal de la Dirección General de Agenda Digital (en adelante DGAD), el mantenimiento correctivo del



sistema y la planificación y ejecución de tareas de mantenimiento evolutivo que permitan la adaptación funcional de estas herramientas a los requerimientos operativos y normativos que se establezcan para los sistemas objeto de este pliego. Estas aplicaciones incluidas en el Sistema Integrado de Gestión de la Formación para el Empleo son: EVAFOR, Sistema Informático de Seguimiento Personalizado de Inserción (en adelante SISPI), Mapa de Recursos, y DCF (Repositorio de datos de recursos).

“Si bien en todas las Comunidades Autónomas se realizan actividades en el ámbito de la evaluación de la formación, no es menos cierto que en concreto el sistema EVAFOR lleva desarrollándose autónomamente en la Rioja durante 17 años, conformando actualmente un sistema único y diferenciado respecto a los sistemas existentes en otras Comunidades autónomas.

Por lo tanto, el equipo técnico requerido al licitador debe ser experto en las tecnologías de desarrollo de la aplicación, en la lógica funcional de todos los subsistemas y, no menos importante, en la gestión administrativa nacional y autonómica de La Rioja de la formación profesional para el empleo a la que dará soporte. Como consecuencia debe poseer, experiencia contrastada en el mantenimiento correctivo, evolutivo y funcional de todos los subsistemas que integran SIGFE en La Rioja (EVAFOR, Mapa de Recursos, SISPI y DCF), en los términos que recoge el Cuadro de Datos Técnico-Administrativos del Expediente 12-7-2.01-0018/2018.

Este aspecto ya se concretó en el documento de aclaraciones al pliego solicitadas por los licitadores recogidas en el documento nº2018/0201634 (15/04/2018) de las Solicitudes y Revisiones Generales del Expediente nº00860-2018/015006 publicado en el portal del Gobierno de La Rioja y que lo expresa con claridad como requisito imprescindible para el licitador.

Esto tiene su justificación en las siguientes consideraciones:

o El Sistema Integrado de Gestión de la Formación para el Empleo (SIGFE) es una herramienta exclusivamente desarrollada y personalizada para la Dirección General de Empleo del Gobierno de la Rioja. Esta exclusividad tiene un total reflejo en la funcionalidad



que ofrecen a los diversos usuarios internos y externos los cuatro subsistemas que lo componen: EVAFOR, MAPA de RECURSOS, SISPI Y DCF y viene impuesta por tres motivos:

- La normativa y la legislación particular del Gobierno de La Rioja en materia de expedientes administrativos de formación Profesional para el empleo tiene su reflejo funcional en SIGFE en el proceso integral de tramitación de los expedientes desde la solicitud hasta la liquidación económica.
- Su integración en el entorno tecnológico particular de la DG de la Agenda Digital, con todas las particularidades de arquitectura de datos, políticas de seguridad y protección, aplicaciones de integración, etc.
- Las adaptaciones evolutivas que se han demandado e implementado en los últimos 7 años por los usuarios en los diversos subsistemas de SIGFE que le confieren características y funcionalidades únicas frente a otras aplicaciones del estado español.
- El sistema está desarrollado con diferentes tecnologías entre las que destacan Lotus Notes y Java, siendo la proporción de código en Lotus Notes del 60% del conjunto.

EVAFOR es el principal subsistema en la gestión y su personalización es absoluta para la Dirección General de Empleo y para el conjunto de la Comunidad Autónoma La Rioja. Integra todos los subsistemas de la FP para el empleo creando un portal único para los ciudadanos y entidades accesible íntegramente en su funcionalidad mediante navegadores estándar. En este momento da soporte a 4 convocatorias que están abiertas y a otras 4 en preparación que afectan a más de 200 entidades colaboradoras, 600 cursos, 650 usuarios externos, 106 usuarios internos y más de 12.000 alumnos. El equipo de técnicos que de soporte a estas aplicaciones debe ser capaz de dar respuesta inmediata a los requerimientos funcionales, incidentales, evolutivos de estos usuarios desde el primer momento. Teniendo en consideración el impacto social y mediático que los problemas de asistencia y mantenimientos correctivos y evolutivos puedan tener, debe de garantizarse al máximo la experiencia y solvencia técnica del equipo humano de soporte del licitador.

(...)



Los subsistemas EVAFOR y SISPI de SIGFE se encuentran en un proceso evolutivo hacia los requerimientos en materia de Administración Electrónica impuestos por el Ministerio de Administraciones Públicas en 2016 que debe finalizarse en 2018. Esta adaptación evolutiva, con su particularidad ya reiterada en La Rioja, debe solaparse con las actividades relativas a este contrato por lo que es fundamental el conocimiento y experiencia del licitador en su ejecución para el cumplimiento de los plazos asignados a las CCAA por el ministerio.

Por lo que, razonada en la información anterior, una de las condiciones establecidas en los pliegos es la necesidad de justificar experiencia en el sistema del Gobierno de La Rioja por parte de los técnicos propuestos en cada oferta por cada licitador

-Todos los miembros del equipo de trabajo ofertados (compuesto por al menos tres Técnicos de mantenimiento y un Responsable o Jefe de Proyecto), deberán poseer conocimientos y experiencia en el desarrollo y soporte funcional y técnico del Sistema Integrado de Gestión de la Formación para el Empleo (EVAFOR, SISPI, Mapa de Recursos y DCF).

Y dado que en el detalle de la experiencia de los técnicos propuestos por la recurrente “no aparece ninguna referencia a EVAFOR”, concluyó que “ALTIA CONSULTORES S.A. no reúne los requisitos de solvencia exigidos para ser adjudicatario del expediente de contratación, concretamente los apartados 34.b.1 para los técnicos de mantenimiento y 34.b.2 para el jefe de proyecto,”

De acuerdo con este informe la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda lleva a cabo el tercer requerimiento al siguiente licitador, la empresa CONSULTORES MANAGEMENT & TRAINING, considerando en este caso la Dirección General de Agenda Digital, de acuerdo con la documentación facilitada el equipo de trabajo presentado, sí satisface los requisitos mínimos de solvencia técnica requeridos en el apartado 34 del Cuadro de Datos del Pliego de Cláusulas Administrativas.

Finalmente, y de conformidad con los informes emitidos por la Dirección General de Agenda Dígita, con fecha 23 de noviembre de 2018 el Consejero de Administración Pública y Hacienda, acuerda la exclusión del procedimiento de licitación a las empresas HIBERUS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN, S.L. y ALTIA CONSULTORES, S.A. al no cumplir las condiciones de solvencia técnica exigidas en los pliegos, y la adjudicación del citado



expediente, a la empresa CONSULTORES MANAGEMENT & TRAINING TECHNOLOGIES S.L. por un importe total, impuestos incluidos, de cuatrocientos un mil cuatrocientos diecisiete euros con dos céntimos (401.417,02 €).

En la documentación presentada por la recurrente no consta que los técnicos que presentan tengan experiencia y conocimiento en el Sistema Integrado de Gestión de la Formación para el Empleo del Gobierno de La Rioja y en el subsistema EVAFOR. Así lo reconoce implícitamente además la propia recurrente. Por el contrario, obra en el expediente que el personal que adscribe CONSULTORES MANAGEMENT & TRAINING TECHNOLOGIES sí tienen experiencia y conocimientos en los citados sistemas y subsistemas o aplicaciones.

Quinto. Con fecha 18 de diciembre de 2018, la entidad recurrente presentó en el Registro de este Tribunal recurso especial en materia de contratación contra la resolución del órgano de contratación que acordó la exclusión del procedimiento de licitación a las empresas HIBERUS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN, S.L. y ALTIA CONSULTORES, S.A. al no cumplir las condiciones de solvencia técnica exigidas en los pliegos, y adjudicó el contrato a la CONSULTORES MANAGEMENT & TRAINING TECHNOLOGIES S.L.

En su recurso, solicita que el Tribunal dicte resolución anulando el citado acuerdo y que *“como consecuencia de dicha admisión el órgano de contratación adjudique a ALTIA CONSULTORES dicha licitación”*.

Sexto. Previo requerimiento y traslado del recurso de la Secretaría de este Tribunal al órgano de contratación, se recibió el expediente administrativo y el correspondiente informe de aquél, quien solicitó la desestimación del recurso.

Séptimo. La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso a los restantes licitadores para formular las alegaciones que convinieran a su derecho, si lo estimaban oportuno, sin que ninguno de ellos haya evacuado el trámite conferido.

Octavo. Con fecha de 14 de enero de 2018, este Tribunal dictó resolución por la que, conforme a lo dispuesto en los artículos 49 y 56 de la LCSP, se acordó la suspensión del procedimiento de contratación, con carácter cautelar.



FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).

Segundo. La recurrente está legitimada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48.1 de la LCSP, al tratarse de una licitadora concurrente cuyos intereses legítimos se ven afectados por la adjudicación impugnada.

Tercero. El objeto del recurso son los acuerdos de adjudicación de un contrato de servicios cuyo valor es superior a cien mil euros, susceptibles, por tanto, de recurso especial de conformidad con lo establecido en el artículo 44.1.a) y 44.2.a) de la LCSP.

Cuarto. En relación con el plazo para la interposición del recurso especial en materia de contratación, debe indicarse que la recurrente lo interpuso el 18 de diciembre de 2018, no habiendo transcurrido más de 15 días hábiles desde el día siguiente a la publicación del anuncio de licitación. Por consiguiente, de conformidad con el artículo 50.1 b) de la LCSP, el recurso se ha presentado dentro de plazo.

Quinto. En lo que se refiere al fondo del asunto, la primera y principal pretensión de la recurrente es que se anule el acuerdo del órgano de contratación por el que la excluye del procedimiento de licitación y adjudica el contrato a CONSULTORES MANAGEMENT & TRAINING TECHNOLOGIES S.L. En fundamento de tal pretensión la recurrente manifiesta su disconformidad con su exclusión y critica en esencia que no se haya admitido la experiencia en aplicaciones de manejo equivalente o muy próximo al especificado en los Pliegos a los efectos de acreditar su solvencia técnica, considerando que con tal actuación el órgano de contratación ha restringido indebidamente la competencia y el acceso a otros licitadores. Así alega que *“la inadmisión de la experiencia en entornos equivalentes supone una restricción absoluta de las condiciones de acceso a la licitación. Y dicha restricción es absoluta porque, como bien conocen la DGAD y el órgano de contratación, las aplicaciones a que hace referencia la licitación y los sucesivos contratos para su mantenimiento han sido ejecutados, al menos desde el año 2004, por la adjudicataria CONSULTORES MANAGEMENT & TRAINING TECHNOLOGIES, S.L. (se adjuntan anuncios de adjudicación*



publicados en el Boletín Oficial de La Rioja, como documento 5) siendo por tanto la única empresa que podría cumplir los requisitos de experiencia exigidos, como solvencia técnica, a los miembros del equipo.

Señala asimismo que “ALTIA interpretó que los requisitos de experiencia exigidos debían ser los de tener conocimientos en aplicaciones y sistemas equivalentes, y por ese motivo concurrió a la licitación (...)”; y que “el órgano de contratación, adoptando como propias las consideraciones de la DGAD, ha acordado la exclusión de mi representada de dicha licitación y ha adjudicado el contrato a la empresa que, en la clasificación de las ofertas presentadas, obtuvo la peor puntuación. Como curiosidad constatar que CONSULTORES MANAGEMENT & TRAINING TECHNOLOGIES, S.L. realizó una oferta económica que supone únicamente una baja de un dos por ciento, respecto al Presupuesto Base de la Licitación, frente a las ofertas de sus competidoras que en todo caso suponían para la administración un ahorro superior al quince por ciento. Sin duda el ser conscientes de ser los únicos licitadores capaces de cumplir el requisito “estricto” de solvencia, pues ningún otro licitador puede cumplirlos, facilitó la elaboración de una propuesta “ganadora”.

Por ello concluye que “la actuación del Órgano de Contratación supone una quiebra absoluta de los principios que informan la contratación del sector público restringiendo el acceso a las licitaciones (con un ilegal e injustificado criterio de solvencia), restringiendo indebidamente la competencia, quebrando el principio de eficiencia y optando por seleccionar la oferta económica menos ventajosa”.

Sexto. El órgano de contratación en el informe evacuado al efecto alega en suma que se ha ajustado a lo recogido en el PCAP, el cual no da lugar a dudar de la solvencia requerida para poder participar en la licitación, *“sin que sea posible, tal y como alega ALTIA CONSULTORES, S.A. (A15456585) en su recurso, acreditar la solvencia técnica exigida mediante el manejo de aplicaciones equivalentes o muy próximas”,* y sin que quepa una interpretación distinta como a su juicio se dejó claro en los propios Pliegos y en la respuesta a la consulta que formuló. Así señala que *“los pliegos son claros al determinar la solvencia técnica requerida, y por tanto, la mercantil recurrente debía ajustarse a los condicionantes establecidos en los pliegos que por otra parte, y como ya hemos señalado anteriormente no impugnó, lo que determina que comprendió y aceptó el contenido de los pliegos al presentar su oferta, compromiso del que*

no puede ahora desvincularse argumentando que interpretó “...que los requisitos de experiencia exigidos debían ser los de tener conocimientos en aplicaciones y sistemas equivalente...”, cuando los requisitos del pliego que aceptó resultan perjudicarle al determinar la exclusión de su oferta”.

Añade que “además de las consideraciones que la Dirección General de Agenda Digital lleva a cabo en su informe de fecha 24 de octubre por la que valora la solvencia técnica del equipo de trabajo presentado por ALTIA CONSULTORES, S.A. (A15456585), existen las siguientes causas por las que la solvencia técnica exigida en pliegos debe ser la señalada en los mismos, sin que quepa la interpretación por parte de los licitadores, como parece deducirse del escrito de interposición del recurso, o su equivalencia a otros sistemas usados por el SEPE. Estas causas son:

- La forma de enfocar en cada plataforma las necesidades que establece el SEPE en cuanto a requisitos e integraciones es muy diferente, siendo un hecho que un código desarrollado para una aplicación no puede funcionar trasladado a otra.*
- Igualmente es reseñable que el funcionamiento de la gestión interna en cada aplicación es diferente y por tanto no tiene nada que ver el desarrollo de dicha gestión interna de EVAFOR con el de otras aplicaciones, estructura organizativa, organización interna, necesidades y requisitos planteados son diferentes en cada comunidad.*
- El sistema EVAFOR incluye funcionalidades para la integración con sistemas y módulos propios del Gobierno de La Rioja como pueden ser CARfirma, integración con el módulo corporativo de acceso a servicios sin papel, etc.*
- EVAFOR es un sistema único que, si bien se centra en dar respuesta a las necesidades en el ámbito de gestión para la formación, este se conforma como un sistema único a nivel nacional, de ahí su denominación concreta.*
- Finalmente, si bien es correcto que el grueso (60%) del desarrollo está realizado con Lotus Notes y la experiencia en este lenguaje es necesaria, no es suficiente, ya que también es cierto que el resto del sistema (un 40% de código) está realizado con otros lenguajes (java, etc.). El licitador en su recurso excluye deliberadamente esta cuestión.*



En cuanto a la adjudicación de los anteriores contratos a CONSULTORES MANAGEMENT & TRAINING TECHNOLOGIES S.L manifiesta que desde el año 2012 que asumió las competencias la comunidad autónoma, ello ha sido así porque en esos procedimiento de contratación que llevaron a cabo el único licitador que presentó oferta fue esa empresa.

Séptimo. Antes de entrar en el fondo del asunto hemos de hacer, en primer lugar, la siguiente aclaración o premisa a efectos de delimitar las cuestiones objeto de debate: las pretensiones de la recurrente no suponen una impugnación indirecta de la documentación que rige la licitación pues solamente mantiene que es contraria a Derecho la actuación del órgano de contratación a la hora de determinar el cumplimiento por parte de la empresa recurrente de los requisitos de experiencia del personal que se comprometía a adscribir, establecidos en el pliego. De esta forma, la recurrente no defiende la nulidad de los pliegos ni pretende que se declare la nulidad de ninguna de sus cláusulas, ni puede ni procede entrar a conocer tal cuestión por parte de este Tribunal. No obstante, alega que el criterio de solvencia técnica es “ilegal e injustificado “. Pues bien, tales alegaciones son inadmisibles por extemporáneas y por contrarias al principio de la buena fe, de acuerdo con la reitera doctrina de este Tribunal y de los tribunales de justicia nacionales y comunitarios. Así, éste Tribunal en la resolución nº 640/2018, de 6 de julio señaló:

“Pues bien, debemos partir del carácter excepcional que debe otorgarse a la impugnación extemporánea de los pliegos, dado que el principio del que hay que partir es que “los pliegos que elabora la Administración y acepta expresamente el licitador al hacer su proposición constituyen la ley del contrato y vinculan, según constante jurisprudencia del Tribunal Supremo español, tanto a la Administración contratante como a los participantes en la licitación” (Resolución 241/2012, de 31 de octubre), tal y como se desprende del artículo 145.1 del TRLCSP: “Las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a lo previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de dichas cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna”.

Asimismo, debemos partir de que la doctrina de este Tribunal sobre la posibilidad de impugnar los pliegos con ocasión de la impugnación de actos posteriores (como la adjudicación) ha atendido hasta ahora a circunstancias objetivas, cuál era el análisis de la concurrencia de los



vicios de nulidad de pleno Derecho alegados, sin consideración alguna a las circunstancias subjetivas que fueran de observar.

Sin embargo, en la ponderación de derechos e intereses que debe hacerse en este caso, -por un lado, la seguridad jurídica; por otro, el derecho e interés del licitador-, ambos tipos de circunstancias, objetivas y subjetivas, han de ser tenidas en cuenta, ya que la propia doctrina jurisprudencial al efecto se funda de modo muy sustancial en el principio de prohibición de actuación contraria a sus propios actos (venire contra factum proprium non valet), y, en última instancia, en la buena fe.

Así se ha recogido en la STSJ de Madrid de 14 de mayo de 2015, Rec. 301/2014, y sobre todo en la STSJ de Galicia de 17 de noviembre de 2016, Rec. 4274/2015, en que, en el caso de una impugnación en todo análoga a la que nos ocupa, el Tribunal Superior razona que “La impugnación de los pliegos, que son la ley del contrato, por la licitadora o competidora S.A. era posible, pero dentro del plazo establecido al efecto en el artículo 44.2.a TRPLCSP y siempre que ostentase un interés legítimo en la anulación de determinada cláusula [o cláusulas] del mismo que no le impedía participar en el procedimiento, pero le podía resultar perjudicial. Incluso si entendiéramos que la impugnación no estaba sujeta a plazo por tratarse de un vicio de nulidad de pleno derecho, es contrario a la buena fe que debe presidir la vida del contrato el que, S.A. consienta el pliego aceptando el procedimiento de contratación pública mediante la propia participación aspirando a la adjudicación y luego, al no resultar adjudicataria, y para optar de nuevo a la adjudicación en las mismas [o peores, porque pretende una mayor publicidad del anuncio de licitación] condiciones, impugne la adjudicación porque el acto administrativo consentido -el pliego- es contrario al ordenamiento jurídico alegando que su anulación la situaría de nuevo como candidata a la adjudicación.”

Y ello responde a la Jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo, como pone de manifiesto de modo inequívoco, por ejemplo, la Sentencia de 26 de diciembre de 2007 (recurso 634/2002), que destaca de modo muy señalado que toda acción de nulidad contra los pliegos debe dejar “a salvo el indicado principio de buena fe y la seguridad jurídica, a cuya preservación tiende la firmeza de los actos para quienes los han consentido, aspirando incluso, en su día a la adjudicación”.

Asimismo, como hemos recordado, por ejemplo, en la Resolución 808/2016, la Sentencia del TJUE de 12 de marzo de 2015 (asunto C-538/13) aborda, entre otras cuestiones, el plazo para impugnar las cláusulas contenidas en el pliego cuando los licitadores no pueden comprender las condiciones de la licitación hasta el momento en que el poder adjudicador, tras haber evaluado las ofertas, informa exhaustivamente sobre los motivos de su decisión.

En estos casos, de acuerdo con lo argumentado en la Sentencia con fundamento en las Directivas de recursos, el vencimiento del plazo establecido en el Derecho nacional para impugnar las condiciones de la licitación no impide que puedan cuestionarse algunas de estas condiciones al impugnar la decisión de adjudicación del contrato, pero sólo en el caso de que un “licitador razonablemente informado y normalmente diligente” “no pudo comprender las condiciones de la licitación hasta el momento en que el poder adjudicador, tras haber evaluado las ofertas, informó exhaustivamente sobre los motivos de su decisión””.

Por tanto, consideramos que, frente al mero análisis objetivo de si el vicio del pliego alegado por el recurrente es constitutivo o no de nulidad de pleno derecho, debe analizarse también si se alega con quebranto de las exigencias de la buena fe, por haberse podido alegar en el recurso contra los pliegos interpuesto en tiempo y plazo por un licitador razonablemente informado y normalmente diligente; lo que daría prioridad , en la ponderación de derechos e intereses antes reseñada, al mantenimiento de la inatacabilidad del pliego; que no debe olvidarse debe constituir la regla general.

En nuestro caso, si lo denunciado es la presunta confusión de los términos para definir los tipos de gasóleos solicitados lo cierto es que tal pretendido defecto no ha perjudicado en ningún momento a la propia recurrente –pues obviamente conoció la existencia de la licitación, ya que concurrió a ella-; y, en todo caso, no necesitaba esperar a la adjudicación para constatar su existencia o conocer su alcance. Al no haber recurrido el pliego en tiempo y forma, y haber esperado a la finalización del proceso de selección contractual, es obvio que se reservaba la posibilidad de beneficiarse de los pliegos que ahora ataca, como eventual adjudicataria, y solo al no haber resultado así, pide su anulación; lo cual es flagrantemente contrario al “venire contra factum proprium” y al principio de buena fe, y no incurre en el supuesto excepcional al que se refiere la STJUE ya citada.

Por ello, en nuestro caso, que es extemporáneo, de modo que los mismos han devenido inatacables; con la consecuencia de que el recurso debe ser inadmitido”.

En el caso que nos ocupa del tenor literal del pliego y de la respuesta que dio el órgano de contratación a la consulta que planteó la recurrente sobre los conocimientos y experiencia del equipo de trabajo, y la posibilidad de que fuera admitida la experiencia en otros sistemas de formación, no cabía ninguna duda a ese licitador, ni a ningún otro, de que la experiencia y conocimientos exigidos como criterios de solvencia técnica y requisitos del personal a adscribir era la específica en EVAFOR, SISPI, Mapa de Recursos y DCF, sin que resultara admisible ni valorable a efectos de tener por cumplidos esos requisitos la experiencia en otros sistemas o aplicaciones. Por ello no había lugar a interpretar la admisión de la experiencia y conocimientos en aplicaciones o sistemas equivalentes como alega la licitadora, siendo además el recurrente un licitador razonablemente informado. De esta forma la experiencia específica en EVAFOR, SISPI, Mapa de Recursos y DCF era una exigencia de los pliegos que la recurrente conoció y comprendió. Sin embargo no los impugnó por vulnerar el principio de libre competencia e igualdad entre los licitadores, sino que presentó oferta, lo que corrobora que comprendió y que también aceptó el contenido de los pliegos, compromiso del que no puede ahora desvincularse, siendo plenamente de aplicación lo señalado por el Tribunal en la resolución que acabaos de citar: *“Al no haber recurrido el pliego en tiempo y forma, y haber esperado a la finalización del proceso de selección contractual, es obvio que se reservaba la posibilidad de beneficiarse de los pliegos que ahora ataca, como eventual adjudicataria, y solo al no haber resultado así, pide su anulación; lo cual es flagrantemente contrario al “venire contra factum proprium” y al principio de buena fe, y no incurre en el supuesto excepcional al que se refiere la STJUE ya citada”.*

Octavo. Sentado lo anterior, la única cuestión a resolver es, si la actuación del órgano de contratación de excluir a la empresa recurrente es o no conforme a Derecho. Para ello debemos partir de la causa de esa exclusión. De acuerdo con el informe, el motivo de que el órgano de contratación excluyera a la recurrente es que ésta no reúne los requisitos de solvencia exigidos para ser adjudicatario del expediente de contratación” *ya que no aparece ninguna referencia a EVAFOR*” en la experiencia del personal que se compromete a adscribir.



En lo que respecta a este requisito el apartado 34 del Cuadro de Datos Técnico-Administrativos al que se remite el Pliego, lo recoge como condición de solvencia técnica al señalar que: *“Todos los miembros del equipo de trabajo ofertados (compuesto por al menos tres Técnicos de mantenimiento y un Responsable o Jefe de Proyecto), deberán poseer conocimientos y experiencia en el desarrollo y soporte funcional y técnico del Sistema Integrado de Gestión de la Formación para el Empleo (EVAFOR, SISPI, Mapa de Recursos y DCF)”*.

A su vez, el apartado 41 del Cuadro prevé el compromiso de dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales suficientes para ello, atribuyendo a este compromiso carácter de obligación esencial, y establece como requisito imprescindible que el equipo de trabajo esté formado por al menos tres Técnicos de mantenimiento y un Responsable o Jefe de Proyecto, con los requisitos exigidos en el apartado 34 b), este con los conocimientos y experiencia en el desarrollo y soporte funcional y técnico del Sistema Integrado de Gestión de la Formación para el Empleo (EVAFOR, SISPI, Mapa de Recursos y DCF)).

Del tenor literal de los apartados expuestos se desprende que los Pliegos, del que forma parte el Cuadro de datos Técnico-Administrativos, exigen que los medios personales que se comprometen a adscribir los licitadores tengan conocimiento y experiencia en esas aplicaciones concretas EVAFOR, SISPI, Mapa de Recursos y DCF, y no en otras, ya que no añaden la expresión “o equivalente”. Además, cualquier duda al respecto quedó disipada por el órgano de contratación en la respuesta a la consulta que la recurrente le planteó al respecto, toda vez que aclaró que *“debe ser experiencia específica en EVAFOR, SISPI, Mapa de Recursos y DCF”*.

De esta forma, el conocimiento y la experiencia específica en EVAFOR, SISPI, Mapa de Recursos y DCF son requisitos de solvencia técnica exigidos en los Pliegos, en relación a los medios personales adscritos a la ejecución del contrato.

Y como decíamos, contra el pliego no se interpuso recurso en materia de contratación, ni por la licitadora recurrente ni por las otras dos que también presentaron su oferta. Ello determina que el pliego y sus cláusulas quedaron firmes y que deba estarse a su contenido ya inatacable como ley del contrato. Así, debemos recordar el valor vinculante de los pliegos, auténtica lex



contractus, con eficacia jurídica no sólo para el órgano de contratación sino también para cualquier interesado en el procedimiento de licitación, y particularmente, para las empresas licitadoras. Abundando en ello, hemos de recordar la Resolución 253/2011 de este Tribunal, con arreglo a la cual, *“a los efectos de lo concluido en el punto anterior de esta resolución, es menester recordar, que de acuerdo con una inveterada jurisprudencia, los pliegos constituyen ley del contrato como expresión de los principios generales esenciales que rigen las relaciones nacidas de la convención de voluntades, tales como el sintetizado en el brocardo <<pacta sunt servanda>> con los corolarios del imperio de la buena fe y del non licet contra los actos propios y, en segundo lugar, que en su interpretación es posible la aplicación supletoria de las normas del Código Civil, cuyo artículo 1.281 establece que si los términos del contrato son claros y no dejan lugar a dudas sobre la intención de los contratantes, habrá que estarse al sentido literal de sus cláusulas (sentencias del Tribunal Supremo de 19 de marzo 2001, de 8 de junio de 1984 o sentencia de 13 de mayo de 1982).”*

Así pues es desde esta perspectiva de la eficacia jurídica vinculante de los pliegos desde la que hemos de analizar la actuación del órgano de contratación.

Pues bien, como decíamos, el conocimiento y la experiencia específica en EVAFOR, SISPI, Mapa de Recursos y DCF son requisitos exigidos en los Pliegos, en relación a los medios personales adscritos a la ejecución del contrato, sin que sea admisible la experiencia o conocimientos en aplicaciones equivalentes, ya que no lo recogen ni permiten los pliegos, del que el Cuadro forma parte; y constituye un hecho no controvertido que los medios personales que iba a adscribir la recurrente no poseían esos conocimientos y experiencia específica, ya que no consta que tuvieran experiencia en la aplicación o sistema EVAFOR. Ello determina que la recurrente no acreditó disponer efectivamente de los medios que se había comprometido a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato en el plazo que se concedió al efecto. En consecuencia, la exclusión acordada es plenamente conforme a la Cláusula 14, del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, según el cual, como ya vimos *“De no cumplimentarse, adecuadamente, el requerimiento en el plazo señalado, se entenderá que el licitador ha retirado su oferta, procediéndose, en ese caso, a recabar la misma documentación al licitador siguiente, por el orden en que hayan quedado clasificadas las ofertas.”*



Por tanto se debe concluir que la resolución de exclusión de la recurrente fue plenamente ajustada a derecho, sin que procediera tampoco la concesión de plazo para la subsanación de este defecto detectado en la oferta pues es evidente que la recurrente no solo no cumplía los requisitos de experiencia exigidos por los Pliegos, sino que tampoco los podría cumplir, ya que todas sus alegaciones van dirigidas a criticar, en esencia, que no se haya admitido la experiencia en aplicaciones de manejo equivalente o muy próximo al especificado en los Pliegos a los efectos de acreditar su solvencia técnica.

De esta forma el acuerdo del órgano de contratación recurrido, de exclusión de la recurrente y de adjudicación del contrato a CONSULTORES MANAGEMENT & TRAINING TECHNOLOGIES, S.L., licitador siguiente en el orden de las ofertas y el único que reunía los requisitos de solvencia técnica y de experiencia del personal exigidos en los pliegos, es conforme a los pliegos y a Derecho, sin que por consiguiente ello haya infringido el principio de eficiencia ni haya supuesto la selección de la oferta económica menos ventajosa, ni se haya restringido la competencia indebidamente. De esta forma, no procede anular dicho acuerdo.

En este sentido conviene recordar que no procede entrar a conocer si esos requisitos de experiencia específica en aplicaciones o sistemas concretos de La Rioja y no admisión de equivalentes es ilegal e injustificado, ni si restringían o no la competencia, toda vez que para ello deberían de haberse impugnado los pliegos en su momento, pues el recurrente era un licitador razonablemente informado, en el plazo que la Ley señala al efecto, lo que como hemos señalado no ha tenido lugar y por ello han devenido inatacables.

En definitiva, deben desestimarse todas las alegaciones de la recurrente y con ello 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. J. M. D. A., en representación de ALTIA CONSULTORES, S.A., interpuso recurso especial en materia de contratación contra el



“acuerdo de adjudicación” del procedimiento convocado por la Consejería de Administración Pública y Hacienda de la Comunidad de La Rioja para contratar los servicios de “Mantenimiento correctivo, evolutivo, soporte técnico, funcional y asistencia y atención a los usuarios del sistema integrado de gestión de la formación para el empleo (EVAFOR, SISPI, Mapa de recursos y DCF) para la Dirección General de Empleo del Gobierno de La Rioja”.

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 sanción 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 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de la Rioja, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1.k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.