



Expte.: R-08/2017

ACUERDO 18/2017, de 5 de mayo, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por la que se desestima la reclamación en materia de contratación pública interpuesta por la mercantil “Sumainfo, S.L.” contra la adjudicación del contrato para el mantenimiento de las aplicaciones informáticas del Servicio de Ganadería (Sanidad Animal) relacionadas con el Organismo Pagador de Navarra, a través de sus ayudas del FEAGA y del FEADER, durante el año 2017, efectuada por el Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local del Gobierno de Navarra.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 23 de diciembre de 2016 el Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local del Gobierno de Navarra publicó en el Portal de Contratación de Navarra el anuncio de licitación del contrato para el mantenimiento de las aplicaciones informáticas del Servicio de Ganadería (Sanidad Animal) relacionadas con el Organismo Pagador de Navarra, a través de sus ayudas del FEAGA y del FEADER, durante el año 2017.

Dicho contrato fue adjudicado a la mercantil “Hyberus Tecnologías de la Información, S.L.” por la Orden Foral 60/2017, de 7 de febrero, de la Consejera de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local.

SEGUNDO.- El 16 de febrero de 2017, don J.A.A., en nombre y representación de la mercantil “Sumainfo, S.L.”, que había participado en la licitación, interpone reclamación en materia de contratación pública. Dicha reclamación se fundamenta en las siguientes alegaciones, que se exponen en síntesis:

a) Que el pliego de cláusulas administrativas establece en el epígrafe I apartado K punto 3º la exigencia de acreditar la solvencia técnica mediante una relación de los

principales servicios de asistencia realizados por el licitador que tengan naturaleza similar a los del objeto del contrato.

Entiende que esa exigencia tiene dos componentes esenciales: el elemento funcional y el tecnológico. El elemento funcional se refiere a la parte relativa a su contenido material, esto es, a la forma en que se ajusta a las concretas demandas de los destinatarios del sistema, en este caso el ámbito de la sanidad animal.

En el Pliego de cláusulas administrativas el componente tecnológico se describe en la cláusula 1 del epígrafe II, en el apartado denominado “entornos, metodología y estándares a utilizar” y el funcional en el apartado denominado “objeto del contrato”: soporte y mantenimiento del “Sistema de Sanidad Ganadera”. En idéntico sentido, el Pliego de prescripciones técnicas en su punto 3 del apartado A establece que se requiere un proyecto de trabajos de asistencia para el mantenimiento de aplicaciones informáticas del Servicio de Ganadería (Sanidad Animal) con el Organismo Pagador de Navarra, a través de sus ayudas del FEAGA y del FEADER, durante el año 2017.

Por tanto, entiende, que no solo hace falta acreditar haber ejecutado contratos de asistencia para el mantenimiento de aplicaciones informáticas sino que, además, dichas aplicaciones han sido diseñadas para gestionar materias también similares. Así una empresa que lleve 20 años prestando servicios de mantenimiento de una aplicación de contabilidad tendrá experiencia en el ámbito tecnológico, pero no dispondrá de experiencia de experiencia en el ámbito funcional que es la sanidad ganadera.

A este respecto y con apoyo en la Resolución 163/2013, de 18 de abril, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, señala que el término “similar” implica el análisis de si existe el grado de semejanza necesario entre las prestaciones realizadas y las que son objeto de licitación para determinar si dispone de la capacidad técnica suficiente.

b) Aplicando los criterios señalados a la concreta licitación, consta que “Hiberus Tecnologías de la Información, S.L.” ha presentado una relación de los principales contratos referidos al desarrollo y mantenimiento evolutivo de un conjunto de sistemas

información departamentales sobre plataforma web del Gobierno de Navarra durante el año 2015.

De esa relación de contratos resulta imposible saber si “Hiberus Tecnologías de la Información, S.L.” dispone de solvencia desde el punto de vista tecnológico porque no se aportan suficientes datos. Lo único que el reclamante extrae de esa documentación es que se acreditan servicios de análisis y desarrollo informático, pero no permite saber si esos entornos, metodología y estándares son similares a los que señalan los Pliegos. Además, indica que de todas las referencias aportadas la única similitud entre ellas y el contrato objeto de licitación es la atinente al aspecto tecnológico del sistema, pero al no contener mención alguna al aspecto funcional del sistema, no permiten saber si guardan alguna relación con el ámbito funcional del contrato objeto de licitación que es la sanidad ganadera.

En definitiva, se puede concluir que la adjudicataria no cumple los requisitos de solvencia técnica ya que no ha acreditado que haya prestado servicios de naturaleza similar a los del objeto del contrato.

c) Además de lo señalado anteriormente, la adjudicataria incumple el punto 3º del apartado K del epígrafe I del Pliego de cláusulas administrativas, cuando exige experiencia demostrable de los técnicos propuestos en tareas de desarrollo y/o mantenimiento de sistemas de información “en los entornos funcional y tecnológico descritos en el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT)...”, es decir, en el específico y concreto entorno funcional del sistema de sanidad ganadera.

d) Finalmente, el programador ofertado no posee la experiencia mínima de 6 meses en el único proyecto realizado en el sector público (Gobierno de Navarra), ya que se indica que tiene una experiencia de 7 meses en este sector al iniciar sus labores en julio de 2016, después de haber trabajado para la empresa “Arsys” durante 8 meses. Sin embargo, señala que el proyecto para “Arsys” finalizó el día 7 de septiembre de 2016, por lo que evidentemente no pudo comenzar su labor en el Gobierno de Navarra en julio de 2016, extremos de lo que es conocedora la reclamante por haber trabajado también para “Arsys” hasta septiembre de 2016 y que podrán mediante la certificación de la

fecha de comienzo de los trabajos del Sr. M.S. como programador para el Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia del Gobierno de Navarra.

En consecuencia, solicita que se anule la adjudicación a la mercantil “Hyberus Tecnologías de la Información, S.L” y se dicte una nueva resolución, por la que se excluya a dicha mercantil de esta licitación.

Mediante otrosí solicita:

a) Que se libre oficio al Servicio de Sistemas de Información Departamentales del Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia del Gobierno de Navarra para que se certifique la fecha en que don H.M.S. comenzó a prestar sus servicios como programador senior en aplicaciones Web para los distintos Departamentos del Gobierno de Navarra.

b) Que se requiera a la mercantil “Hyberus Tecnologías de la Información, S.L” que acredite documentalmente que don H.M.S. finalizó su prestación de servicios como programador senior backend para “Arsys” en junio de 2016 y que comenzó a prestar sus servicios al Gobierno de Navarra como programador senior en aplicaciones web en julio de 2017.

TERCERO.- Con fecha 16 de febrero de 2017, el Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local aporta la documentación del contrato, sin que presente alegaciones a la reclamación.

CUARTO.- Con fecha 21 de marzo de 2017 la mercantil “Hiberus Tecnologías de la Información, S.L.” presenta las siguientes alegaciones a la reclamación, que se exponen en síntesis. Considera la adjudicataria del contrato que se pretende impugnar la adjudicación basando su impugnación en su arbitraria interpretación de la falta de solvencia, haciendo una interpretación sesgada de conceptos tales como “materias similares”, buscando la desacreditación de la solvencia de los competidores y la imposibilidad de concurrencia de ofertas, erigiéndose en juez, al valorar de forma interesada lo que la Mesa de Contratación consideró en su día. También destaca la

contradicción que existe en su reclamación cuando dice por un lado que resulta saber si se cumple el requisito de solvencia y, a la vez, basar la reclamación en la falta de solvencia.

Por otro lado, considera que su principal argumento consistente en desacreditar la experiencia del programador propuesto en la oferta, don H.M.S., carece de consistencia al basarlo en un “baile” de fechas de determinado proyecto. Basta comprobar en la memoria presentada el curriculum del programador para comprobar sus más de 9 años de experiencia

En consecuencia, solicita la desestimación de la reclamación y se confirme la corrección de la adjudicación realizada por el Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local.

QUINTO.- Con fecha 21 de marzo la mercantil “Indra, S.A.” presenta sus alegaciones en las que manifiesta su conformidad con las argumentaciones de la reclamación presentada por “Sumainfo, S.L.” ya que considera que, de acuerdo con los pliegos que son lex inter partes, no se trata de la licitación de un servicio de asistencia genérico, sino de un servicio específico como el Sistema de Sanidad Ganadera. Por tanto, los requisitos de solvencia técnica deben guardar una estrecha relación con el contrato y, como señala el punto 1º del apartado K del Pliego de Cláusulas Administrativas esta solvencia se debe acreditar mediante la relación de los principales servicios de naturaleza similar al objeto del contrato. Qué debe entenderse como “similar” ha sido definido por el Tribunal Central de Recursos Contractuales en su Resolución 163/2013, de 18 de abril, que entiende que debe tratarse del grado de semejanza necesario entre los trabajos realizados y el objeto del contrato para poder concluir que la empresa que licita dispone de la capacidad técnica suficiente para la ejecución del contrato.

Por todo ello, solicita que se estime la reclamación, se declare la nulidad de la adjudicación, se acuerde por la entidad adjudicadora la exclusión de la mercantil “Hiberus Tecnologías de la Información, S.L.” y se retrotraiga el expediente al momento de valoración de las ofertas.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La reclamación se presenta contra un acto adoptado en el seno de un procedimiento de adjudicación por parte de un poder adjudicador de los contemplados en el artículo 2 LFCP.

La reclamación ha sido interpuesta en tiempo y forma, por una persona legitimada y fundamentada en los motivos legalmente tasados, todo ello de acuerdo con los requerimientos del artículo 210 LFCP.

SEGUNDO.- Cuestiona la reclamante la aplicación de los requisitos de solvencia técnica o profesional exigidos en el PCAP, fundamentalmente en lo que respecta al ámbito material al que va referida la aplicación informática cuyo mantenimiento constituye el objeto del contrato de asistencia al que se contrae la reclamación; sosteniendo, en este sentido, que los requisitos de solvencia relativos a experiencia en contratos similares debieron ser aplicados tomando en consideración que los contratos ejecutados por los licitadores y aportados a tales efectos se correspondieran con lo que denomina “entorno funcional” de la aplicación o herramienta informática, de manera que únicamente resultasen admitidas aquellas de aplicación o destinadas a la sanidad animal. Por ello, sostiene la procedencia de la exclusión de la adjudicataria del contrato; apreciación compartida por una de las terceras interesadas que han comparecido en el presente procedimiento de reclamación, y rebatida por la adjudicataria, sin que la entidad contratante se haya pronunciado al respecto, en la medida que no ha aportado informe de alegaciones en defensa de la legalidad de la actuación objeto de impugnación.

El pliego de cláusulas administrativas particulares regulador del contrato, en el apartado k) del epígrafe correspondiente a las características del contrato establece que *“La solvencia técnica o profesional mínima exigida para la ejecución de este contrato se acreditará mediante la siguiente documentación:*

- Relación de los principales servicios de asistencia técnica de naturaleza similar al objeto del contrato, efectuados durante los últimos tres años, con

certificación de buena ejecución por parte del cliente, en la que se indique el importe, la fecha y el destinatario, público o privado, avalada por cualquier prueba admisible en Derecho, siendo exigible, como mínimo, que tengan para cada año un contrato de asistencia técnica similar al presente de un importe igual o superior a 40.000 euros.

- Indicación del personal técnico por puesto para el contrato, siendo exigible, como mínimo la identificación de un Jefe de Proyecto, un Analista y un Programador.

- Aportación de experiencia demostrable por parte de los técnicos propuestos, en tareas de desarrollo y/o mantenimiento de sistemas de información, en los entornos funcional y tecnológico descritos en el Pliego de Prescripciones Técnicas, con arreglo al siguiente desglose: - Jefe de proyecto mínimo tres años, - Analista, mínimo tres años – Programador, mínimo seis meses”.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 10.1 LFCP *“Podrán celebrar los contratos regulados en la presente Ley Foral las personas naturales o jurídicas, de naturaleza pública o privada y españolas o extranjeras, que tengan plena capacidad de obrar y acrediten su solvencia económica y financiera y técnica o profesional y no se encuentren incursos en causa de prohibición de contratar, requisitos que deberán concurrir en el momento de finalización del plazo de presentación de ofertas”.*

Por su parte, el artículo 14.1 del mismo texto legal establece que *“Los licitadores deberán acreditar la solvencia técnica o profesional para la ejecución del contrato, entendiendo por ella la capacitación técnica o profesional para la adecuada ejecución del contrato, bien por disponer de experiencia anterior en contratos similares o por disponer del personal y medios técnicos suficientes. El nivel de solvencia técnica o profesional será específico para cada contrato y su exigencia será adecuada y proporcionada al importe económico del contrato”*; añadiendo en su apartado segundo los distintos medios para acreditar la capacidad técnica, según la naturaleza, la cantidad o envergadura y la utilización de las obras, de los suministros o de las asistencias.

La acreditación de solvencia para poder optar a la adjudicación de contratos públicos, constituye el mecanismo a través del cual el poder adjudicador pretende garantizar, tanto desde el punto de vista financiero y económico como técnico o profesional, que los licitadores están capacitados para ejecutar en forma adecuada el

contrato a cuya adjudicación concurren; finalidad que la Sentencia de la Audiencia Nacional, de 5 marzo 2014 concreta en los siguientes términos: *“Dado que los contratos de las administraciones públicas guarda relación con los intereses públicos, el legislador ha establecido una serie de controles previos que tratan de garantizar que los agentes económicos que operan en el sector reúnan las condiciones de solvencia precisas que hagan previsible la normal ejecución de los contratos que celebren con Administración. El contratista debe acreditar, por lo tanto, su solvencia económica y financiera, y además la solvencia técnica o profesional que prevé su capacidad técnica expresada en medios materiales (maquinaria y tecnología) y humanos (titulación académica y profesional de sus cuadros técnicos, promedio de plantilla de personal en los tres años anteriores) y experiencia profesional (trabajos anteriores realizados) en relación con el tipo de contrato cuya adjudicación pretende”*.

Este Tribunal en diversas Resoluciones ha tenido ocasión de señalar que para participar en una licitación las empresas y profesionales interesados deben acreditar que disponen de la suficiente capacidad y solvencia, así como que la entidad adjudicadora deberá fijar en los pliegos de condiciones o en el anuncio de licitación, de forma clara, precisa e inequívoca, los niveles mínimos de capacidad y solvencia que los candidatos y licitadores deben reunir, y estos niveles mínimos deberán estar vinculados y ser proporcionales al objeto del contrato. Para la acreditación de este cumplimiento, la entidad adjudicadora también deberá fijar en los pliegos de condiciones o en el anuncio de licitación los medios, de entre los recogidos en la norma (artículos 13 y 14 de la LFCP), que mejor sirvan para acreditar la solvencia de los licitadores, pudiendo escoger uno o más de ellos. Estos medios, en el caso de la solvencia técnica deberán tener, además, directa relación con la cantidad o envergadura y la utilización de las obras, de los suministros o de las asistencias que se pretenda contratar (artículo 14.2 LFCP). Por tanto, corresponde al órgano de contratación la determinación de los medios y documentos a través de los cuales deben los licitadores acreditar que cuentan con la solvencia suficiente para concurrir a la licitación de referencia, correspondiendo también a aquél establecer los valores mínimos a partir de los cuales se entiende acreditada la solvencia y ello porque, en el caso de no fijar tales valores mínimos, la acreditación de la solvencia se convertiría en un mero formalismo que no garantizaría la correcta ejecución del contrato.

Así pues, los preceptos citados atribuyen al órgano contratación una facultad discrecional en orden a la determinación de los requisitos mínimos de solvencia a exigir en cada caso; facultad que deberá ser ejercitada con respeto a los límites establecidos por los mismos, sin que pueda admitirse una exigencia en tal sentido desproporcionada puesto que ello supondría una clara vulneración del principio de concurrencia. Y como tal potestad discrecional no es posible sustituir, en su correcto ejercicio, la elección que el órgano de contratación realice de entre las distintas soluciones amparadas por la norma de aplicación por ninguna otra, sin perjuicio de estar sometida a control jurisdiccional.

La Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 25 de febrero de 2003 pone de relieve que *“la experiencia y la capacidad técnica de un licitador y su equipo, la frecuencia en la realización de proyectos del mismo tipo que el contrato en cuestión y la calidad de los subcontratistas propuestos son todos elementos cualitativos que en caso de no alcanzar el nivel requerido en el contrato pueden provocar retrasos en la ejecución de las obras o que sean necesarias obras complementarias”*.

En este sentido, la determinación de los niveles mínimos de solvencia debe ser establecida por el órgano de contratación, si bien con un respeto absoluto al principio de proporcionalidad, de forma que no deberán exigirse niveles mínimos de solvencia que no observen la adecuada proporción con la complejidad técnica del contrato y con su dimensión económica, sin olvidarnos que los mismos deben estar vinculados al objeto del contrato, y además que se incluya en alguno de los medios de acreditación de la solvencia establecidos en la LFCP.

En relación con los concretos medios de acreditación de la solvencia técnica, tiene declarado el Tribunal Supremo – por todas, Sentencia de 12 de enero de 2012 - que su determinación corresponde al órgano de contratación, no al licitador, en el bien entendido de que es obligación del órgano de contratación precisar cual o cuales de dichos medios resulta procedente exigir en cada contrato, atendiendo a sus características, concretando cómo debe acreditarse esa solvencia para los supuestos seleccionados

La Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública establece en su artículo 58, al regular los criterios de selección, que *“Los criterios de selección pueden referirse a: a) la habilitación para ejercer la actividad profesional; b) la solvencia económica y financiera; c) la capacidad técnica y profesional. Los poderes adjudicadores solo podrán imponer los criterios contemplados en los apartados 2, 3 y 4 a los operadores económicos como requisitos de participación. Limitarán los requisitos a los que sean adecuados para garantizar que un candidato o un licitador tiene la capacidad jurídica y financiera y las competencias técnicas y profesionales necesarias para ejecutar el contrato que se vaya a adjudicar. Todos los requisitos deberán estar vinculados al objeto del contrato y ser proporcionados con respecto a él. (...) 4. Con respecto a la capacidad técnica y profesional, los poderes adjudicadores podrán imponer requisitos para asegurar que los operadores económicos poseen la experiencia y los recursos humanos y técnicos necesarios para ejecutar el contrato con un nivel adecuado de calidad. Los poderes adjudicadores podrán exigir, en particular, que los operadores económicos tengan un nivel suficiente de experiencia demostrada mediante referencias adecuadas de contratos ejecutados en el pasado. Los poderes adjudicadores podrán suponer que un operador económico no posee las capacidades profesionales necesarias si han establecido que este tiene conflictos de interés pueden incidir negativamente en la ejecución del contrato. En los procedimientos de contratación de suministros que requieran operaciones de colocación o instalación, servicios u obras, la capacidad profesional de los operadores económicos para prestar dichos servicios o ejecutar la instalación o las obras podrá evaluarse teniendo en cuenta sus conocimientos técnicos, eficiencia, experiencia y fiabilidad.5. Los poderes adjudicadores indicarán las condiciones exigidas para la participación, que podrán expresarse como niveles mínimos de capacidad, así como el medio de prueba adecuado, en el anuncio de licitación o en la invitación a confirmar el interés”*.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón en su Informe 17/2013, de 26 de junio, interpreta el citado precepto comunitario en el sentido de que *“Esta última expresión, «en el pasado», totalmente abierta, permite concluir a esta Junta que el legislador comunitario va a introducir la*

posibilidad de que, respetando en todo caso los límites señalados de vinculación al proporcionalidad y garantía de competencia real, los poderes adjudicadores no se vean limitados —ni como mínimo ni como máximo— por el plazo de cinco o tres años a los que alude ahora la regulación, en función de si se trata de un contrato de obras, o de suministros o servicios”. Añade el citado informe que el poder adjudicador tiene ante sí, en la fijación de la solvencia en todas sus variantes, una decisión discrecional (con los límites de proporcionalidad y vinculación entre el objeto y la solvencia exigida), de modo que parece razonable no solo poder elegir de entre la totalidad de los medios previstos en la ley los que más se adapten al caso concreto, sino también su intensidad; respetando, en todo caso, el principio de igualdad de trato y no restringir la competencia, toda vez que éstos son los límites infranqueables en la fijación de la solvencia, y justificándolo debidamente en el expediente de contratación.

Como razona la Resolución de este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales 33/2015, de 14 de enero “(...) *Pues bien, en tal sentido, es preciso tener en cuenta que en este apartado de la licitación rige la máxima de abrir ésta al mayor número de empresarios posible, evitando, en todo caso, exigencias que puedan resultar restrictivas de la libre competencia o discriminatorias. Así se desprende de múltiples preceptos del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, de modo muy especial de su artículo 1, que menciona como primera libertad a garantizar, la “libertad de acceso a las licitaciones”. Bien es cierto que la necesidad de garantizar al mismo tiempo el buen fin de los contratos a celebrar, permite a los órganos de contratación asegurarse de que el empresario que concurra a la licitación reúna unas condiciones mínimas de solvencia, pero esas condiciones, que a tenor de lo dispuesto en la conocida Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictada en el asunto “Succhi di Frutta” puede fijar libremente el órgano de contratación, deben ser especialmente respetuosas con los denominados principios comunitarios. Así se desprende del artículo 62.2 del TRLCSP, al decir que “Los requisitos mínimos de solvencia que deba reunir el empresario y la documentación requerida para acreditar los mismos se indicarán en el anuncio de licitación y se especificarán en el pliego del contrato, debiendo estar vinculados a su objeto y ser proporcionales al mismo”. Este requisito de proporcionalidad no trata sino de evitar que mediante la exigencia de unos requisitos de solvencia excesivos se excluya de la licitación a empresarios plenamente*

capacitados para ejecutar el contrato”. Asimismo, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (Informe 36/07, de 5 de julio de 2007) ha tenido a bien señalar que los criterios de solvencia “han de cumplir cinco condiciones: - que figuren en el pliego de cláusulas administrativas particulares y en el anuncio del contrato, - que sean criterios determinados, - que estén relacionados con el objeto y el importe del contrato, - que se encuentren entre los enumerados en los citados artículos según el contrato de que se trate y - que, en ningún caso, puedan producir efectos de carácter discriminatorio. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha señalado que el único objetivo de los criterios de selección cualitativa fijados en las Directivas es definir las reglas de apreciación objetiva de la capacidad de los licitadores permitiendo a estos justificar su capacidad mediante cualquier documento que las entidades adjudicadoras consideren apropiado. Advierte además que corresponde a la entidad adjudicadora, comprobar la aptitud de los prestadores de servicios con arreglo a los criterios enumerados (sentencia de 2 de diciembre de 1999 en el asunto C-176/98, Holst Italia). Esta doctrina impone la obligación de determinar tales criterios y, a su vez, impide que puedan ser aplicados criterios o condiciones que no han sido expresados.”

TERCERO.- Sentado lo anterior, resulta que en el caso concreto que nos ocupa el PCAP establece como uno de los medios para acreditar la solvencia técnica de los licitadores la aportación de la relación de servicios de asistencia técnica de naturaleza similar prestados en los tres últimos años, con un mínimo por año de importe igual o superior a 40.000 euros; resultando que dicho requisito se ajusta a lo dispuesto en los artículos 13 y 14 LFCP, que prevén la acreditación de la solvencia por disponer de experiencia anterior en contratos similares, concretando como medio, a estos efectos, para su acreditación la aportación de una relación de los principales servicios efectuados durante los tres últimos años en la que se indique el importe, la fecha y el destinatario, público o privado, avalada por cualquier prueba admisible en Derecho.

Resulta, igualmente, que admitida la legalidad de la previsión de dicho medio para acreditar la solvencia técnica, la controversia se centra en la aplicación del mismo en el caso concreto, toda vez que a juicio de la reclamante la referencia a la experiencia en contratos similares al objeto del contrato debe interpretarse de manera más restrictiva, admitiendo únicamente aquellos contratos de asistencia no sólo de objeto

similar al que es objeto de contratación, sino del mismo ámbito material al que se va a aplicar la herramienta informática cuyo mantenimiento es objeto de licitación.

Debe repararse, en este sentido, que según hemos señalado anteriormente al establecer las exigencias de solvencia técnica en los contratos públicos rige la máxima de abrir la licitación al mayor número de empresarios posible, evitando, en todo caso, exigencias que puedan resultar restrictivas de la libre concurrencia o discriminatorias. Y ello es así, en la medida en que el carácter desproporcionado de la solvencia exigida o la no directa vinculación con el objeto del contrato constituyen un elemento de restricción indebida de la competencia. Asimismo, corresponde su determinación al órgano de contratación y no al licitador, de donde, avanzamos ya, no resulta en ningún modo admisible realizar distinciones allí donde éste no las ha establecido y justificado previamente.

De otro lado, tal y como señala el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución 25/2016, de 15 de enero *“Para apreciar la similitud entre el objeto de los servicios o contratos realizados y los que son objeto del contrato, toda vez que se trata de acreditar la solvencia técnica de la empresa, ha de atenderse a una valoración de las condiciones técnicas exigidas a aquellos trabajos comparándolos con las exigidas en el contrato objeto de licitación, atendiendo para ello a los pliegos de prescripciones técnicas toda vez que a ellos está reservado especificar las características técnicas que haya de reunir la realización de las prestaciones del contrato, conforme a lo dispuesto en los artículos 116.1 del TRLCSP y 68.1.a) del RLCAP.”* Se trata, por tanto, de una evaluación técnica del contenido de las prestaciones de los contratos para cuyo examen es indiferente, y, por tanto, no ha de tenerse en cuenta el ámbito material de competencias de las administraciones, organismos, órganos de contratación u órganos proponentes de aquellos contratos y del licitado. De otra parte, semejanza o similitud no es identidad, de modo que las prestaciones de unos y otros contratos comparados no han de identificarse completamente, sino que el examen ha de dirigirse a determinar si entre las prestaciones ya realizadas y las que son objeto de licitación existe el grado de semejanza necesario para concluir que la empresa que llevó a cabo aquellos trabajos tiene capacidad técnica suficiente para ejecutar las prestaciones del contrato licitado.

En fin, el examen de la solvencia ha de realizarse por la mesa de contratación de acuerdo con aquellos criterios, de modo que es a ella a la que corresponde resolver sobre la suficiencia o insuficiencia de la documentación aportada para acreditar la solvencia técnica (...).”

En consecuencia, corresponde a la mesa de contratación enjuiciar la similitud del objeto del contrato con los contratos anteriores aportados por los licitadores para acreditar su solvencia técnica; labor que deberá desarrollar con escrupulosa observancia de lo dispuesto a tales efectos en los pliegos, y sin que quepa realizar una interpretación más restrictiva sin haberlo establecido expresamente. Dicho de otro modo, no puede admitirse el razonamiento del reclamante en el sentido de que no solo hace falta acreditar haber ejecutado contratos de asistencia para el mantenimiento de aplicaciones informáticas sino que, además, dichas aplicaciones han sido diseñadas para gestionar materias relativas a la sanidad ganadera, en la medida en que dicha restricción a la competencia debiera haberse indicado expresamente en el pliego, en atención a la concurrencia de singularidades o especialidades relativas a dicho ámbito de actividad pública. Circunstancias que, por otro lado, no pone de manifiesto la documentación del expediente – máxime si se tiene en cuenta que conforme al PCAP el objeto del contrato es el soporte y mantenimiento correctivo y evolutivo del sistema de sanidad ganadera, dando el servicio de atención de incidencias, incorporación de nuevas funcionalidades y de mejoras funcionales propuestas por los usuarios - y tampoco han sido razonados por la reclamante más allá de la mera afirmación de que contratos de similar naturaleza debe ir referido también a aplicaciones informáticas relativas a la sanidad animal, de manera que no tienen alcance suficiente en orden a destruir la presunción de legalidad del acto administrativo al que se refieren; y que determinan la desestimación del motivo de impugnación en tal sentido formulado.

CUARTO.- Aduce el reclamante, como segundo motivo de impugnación que la adjudicataria incumple el requisito de solvencia técnica relativo a la experiencia demostrable de los técnicos propuestos en los entornos funcional y tecnológico descritos en el pliego de prescripciones técnicas, toda vez que, sostiene, ninguno de los técnicos propuestos acredita experiencia en el desarrollo y/o mantenimiento de sistemas informáticos relacionados con la sanidad ganadera (ni con nada que se le asemeje).

Tal y como se ha expuesto anteriormente, la argumentación del reclamante pivota por entender que el entorno funcional de la herramienta informática se corresponde con el ámbito material de la actividad de la Administración a la que va a ser aplicada, en nuestro caso, la sanidad animal.

Sin embargo, lo cierto es que ninguna exigencia en tal sentido se contiene en los pliegos, cuando lo cierto es que la experiencia de los medios humanos requerida se refiere al entorno funcional y tecnológico descritos en el PPT; cuestión bien distinta y que, por ende, conduce a la desestimación también de este motivo de impugnación.

Efectivamente, el PPT tras definir el objeto del contrato, consistente en el soporte y mantenimiento correctivo del sistema de sanidad ganadera, define los entornos, metodología y estándares a utilizar en el análisis, desarrollo e implantación del sistema, y lo hace por referencia a las funcionalidades del propio sistema o aplicación pero, en ningún caso, en atención al ámbito material – sanidad animal – que el recurrente aduce en la reclamación; de forma que difícilmente la experiencia de los medios humanos a adscribir puede entenderse referida a dicho ámbito, y ello en atención a la vinculación que el pliego, como *lex inter partes*, tiene no sólo para los licitadores sino para la propia Administración.

Es más, la cláusula novena del PPT establece que *“Todas las tareas a realizar en el ámbito informático se deberán circunscribir a las diferentes áreas de conocimiento de los entornos de desarrollo señalados en el Anexo I al presente Pliego, así como al escenario tecnológico que se detalla en el Anexo II”*. Anexos que no sólo no contienen referencia alguna al estricto ámbito de la sanidad animal, sino que describen los distintos entornos de las diferentes áreas del Gobierno de Navarra con los que deberá ser compatible la aplicación; prescripciones que hacen decaer la especificidad funcional en los términos pretendidos por el reclamante.

QUINTO.- Estima el reclamante, en último término, que el programador incluido en el equipo técnico no posee la experiencia mínima de seis meses en el único proyecto desarrollado en el sector público (Gobierno de Navarra) que la adjudicataria

aporta como elemento de la acreditación de la solvencia técnica en tal sentido exigida en el pliego; solicitando, mediante otrosí, la sustanciación de prueba en orden a acreditar la duración de la prestación de servicios en tal organismo público.

Empero, la simple lectura del apartado correspondiente a la justificación de la solvencia técnica del PCAP conduce a la desestimación del motivo de impugnación esgrimido, toda vez que el mismo establece que *“La solvencia técnica o profesional mínima exigida para la ejecución de este contrato se acreditará mediante la siguiente documentación: (...) Aportación de experiencia demostrable por parte de los técnicos propuestos, en tareas de desarrollo y/o mantenimiento de sistemas de información, en los entornos funcional y tecnológicos descritos en el Pliego de Prescripciones Técnicas, con arreglo al siguiente desglose: (...) Programador, mínimo de seis meses”*.

En consecuencia, y en contra de lo sostenido por la reclamante, la experiencia mínima exigida al programador que va a formar parte del equipo a adscribir a la ejecución del contrato en ningún caso va referida a un proyecto a desarrollar para el sector público, de donde resultan computables los periodos de tales servicios prestados igualmente en el sector privado; extremo que – amén de hacer innecesaria la práctica de la prueba solicitada en el escrito de reclamación, en la medida en que queda acreditado que dicho límite temporal de experiencia es superado por el programador propuesto por el adjudicatario para su equipo – determina la procedencia de desestimar dicho motivo de impugnación, confirmando la legalidad de la actuación en tal sentido realizada por la entidad reclamante.

En consecuencia, previa deliberación, por unanimidad y al amparo de lo establecido en el artículo 213.2 de la Ley Foral 6/2006 de 9 de junio, de Contratos Públicos, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra,

ACUERDA:

1º. Desestimar la reclamación en materia de contratación pública interpuesta por la mercantil “Sumainfo, S.L.” contra la adjudicación del contrato para el mantenimiento de las aplicaciones informáticas del Servicio de Ganadería (Sanidad Animal) relacionadas con el Organismo Pagador de Navarra, a través de sus ayudas del FEAGA y del FEADER, durante el año 2017, efectuada por el Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local del Gobierno de Navarra.

2º. Notificar este acuerdo a la mercantil “Sumainfo, S.L.”, al Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local y a los demás interesados que figuren en la documentación del expediente, y acordar su publicación en la página web del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra.

3º. Significar a los interesados que frente a este Acuerdo, que es firme en la vía administrativa, puede interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en el plazo de dos meses contados a partir de su notificación.

Pamplona, 5 de mayo de 2017. EL PRESIDENTE, Javier Martínez Eslava. EL VOCAL, Eduardo Jiménez Izu. LA VOCAL, Marta Pernaut Ojer.