



Expte.: R 24/2018

ACUERDO 38/2018, de 6 de junio, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se desestima la reclamación en materia de contratación pública presentada por don S.G.D., en representación de “Servicios Integrales de Atención al Cliente XUPERA XXI, S.A.”, frente a su exclusión de la licitación del “*Contrato del Servicio de Asistencia Técnica para labores de apoyo a la atención al público en las bibliotecas públicas del área de Pamplona*”, promovida por la Dirección General de Cultura-Institución Príncipe de Viana del Departamento de Cultura, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 8 de marzo de 2018, la Dirección General de Cultura-Institución Príncipe de Viana del Departamento de Cultura, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra publicó en el Portal de Contratación de Navarra el anuncio de licitación del “*Contrato del Servicio de Asistencia Técnica para labores de apoyo a la atención al público en las bibliotecas públicas del área de Pamplona*”. En dicha licitación presentó proposición “Servicios Integrales de Atención al Cliente XUPERA XXI, S.A.” (en adelante, XUPERA).

SEGUNDO.- El día 9 de abril de 2018, se reúne la Mesa de Contratación para valorar la documentación referente a la solvencia técnica o profesional aportada por las empresas que se han presentado a la licitación. Respecto a la documentación presentada por XUPERA, la Mesa considera que existen dudas sobre si los contratos aportados para la justificación de la citada solvencia, “*tienen por objeto asistencias análogas o similares a las del contrato objeto de la presente licitación*” y, por ello, acuerda requerirle que “*detalle el conjunto de tareas que constituían en objeto de los contratos*

presentados o, en su caso, cualquier otra certificación que acredite la realización de contratos durante los tres últimos años (2015, 2016, 2017) en los términos señalados en el apartado 9 del pliego de cláusulas administrativas particulares”.

TERCERO.- Dentro del plazo otorgado, XUPERA aporta documentación y, tras analizar la información y documentos aportados, el día 23 de abril de 2018 la Mesa de Contratación acuerda inadmitir a la empresa por considerar que con la documentación aportada *“no queda acreditada la realización de las tareas específicas bibliotecarias que caracterizan el objeto del contrato por lo que no puede considerarse que los contratos aportados por la empresa tengan por objeto asistencias análogas o similares”.*

La Mesa fundamenta la inadmisión en que en el apartado 9 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) se establece que *“para entender que existe solvencia técnica se deberá acreditar haber ejecutado en los tres últimos años contratos que tengan por objeto asistencias análogas o similares a las del presente contrato...”* y en la documentación presentada en un primer momento se aportan contratos celebrados con el “Ente Vasco de la Energía”, “Alokabide” y “Vivienda y Suelo de Euskadi, S.A.”, en los que se incluía básicamente:

- *“Trabajos y servicios de recepción de clientes y llamadas de los mismos así como tareas administrativas auxiliares asociadas a las tareas de atención presencial, telemática y telefónica.”*
- *“Servicios de atención telefónica y proveedores... con el fin de realizar los servicios de recepción de clientes y llamadas de los mismos....”*
- *“Servicio de recepción en nuestras oficinas centrales.”*

Posteriormente, señala la Mesa, a consecuencia del requerimiento de aclaración la empresa aporta los pliegos de prescripciones técnicas de los referidos contratos, apreciándose por la Mesa que no pueden considerarse los objetos análogos o similares, por los siguientes motivos:

1.- Ninguno de los contratos aportados ha tenido como destinatario final una biblioteca o entidad similar y, tal y como se señala en el apartado 1º del PCAP, el objeto del contrato viene determinado por la realización de labores de apoyo a la atención al público en las bibliotecas públicas, prestaciones que se incluyen, entre otras, en la categoría 79995000-5 “servicios de gestión de bibliotecas” de la nomenclatura CPV.

2.- Los trabajos acreditados se refieren a tareas de recepción y atención telefónica, telemática o presencial y a la realización de tareas auxiliares administrativas que son solo una parte y además mínima dentro del conjunto de tareas descritas en el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT), que incluye tareas tan relevantes como el mantenimiento en las salas de ambiente propicio para lectura, distribución ordenada de los fondos, equipamientos y mobiliario, verificar la emisión de alarmas en los arcos antihurto, ordenación de documentos antes de su préstamo y tras su devolución y, especialmente, la gestión del proceso de préstamo, devolución y reservas de documentos en el programa de gestión bibliotecaria AbsysNet.

CUARTO.- Recibida por XUPERA la notificación de inadmisión el día 24 de abril de 2018, presenta reclamación en materia de contratación pública el día 26 de abril, alegando contra su inadmisión los siguientes motivos:

Respecto al requisito de solvencia económica y financiera que exige el Pliego, *“para entender que existe solvencia técnica se deberá acreditar haber ejecutado en los tres últimos años (2015, 2016, 2017) contratos que tengan por objeto asistencias análogas o similares al del presente contrato que, en cómputo global, alcancen o superen los 45.000 euros, IVA incluido, cada uno de dichos años”*, XUPERA ha aportado tres certificados de facturación, siendo cada uno de ellos por importe superior a 45.000 euros (IVA incluido) en cada uno de los tres ejercicios requeridos. Por tanto, el cumplimiento de uno de ellos bastaría para acreditar la citada solvencia.

Respecto a que ninguno de los contratos aportados ha tenido como destinatario final una biblioteca o entidad similar, la reclamante aduce que no se puede exigir que los servicios prestados hayan sido en bibliotecas porque en tal caso, los servicios serán

iguales, no similares, y que, además, en dos de los contratos aportados, con el “Ente Vasco de la Energía” y con “ALOKABIDE”, se puede observar que el CPV coincide exactamente con uno de los tres CPV de la presente licitación. En concreto el CPV 79992000-4 “Servicios de recepción”.

También argumenta que dos contratos análogos serán aquellos que tienen una relación de semejanza y, por tanto, se parecen entre ellos, pero manteniendo la característica de ser distintos entre sí y que 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 por XUPERA y las que son objeto de esta licitación existe el grado de semejanza necesario para concluir que XUPERA tiene capacidad técnica suficiente para ejecutar las prestaciones del presente contrato.

En definitiva, entiende que la Mesa de Contratación no puede requerir que los contratos aportados sean iguales al objeto de la licitación.

Respecto a que *"los trabajos acreditados se refieren a tareas de recepción y atención telefónica, telemática o presencial y a la realización de tareas auxiliares administrativas que son solo una parte y además mínima dentro del conjunto de tareas descritas en el PPT que incluye tareas tan relevantes como el mantenimientos en las salas de ambiente propicio para lectura, distribución*”, XUPERA argumenta que si hubiera aportado acreditaciones de facturación con el mismo detalle de funciones estaríamos ante un servicio igual y no análogo o similar y que además todas estas tareas se pueden agrupar bajo un denominador común que son tareas administrativas.

Indica por último que si la Mesa de Contratación consideraba que había tareas *“tan relevantes como...”* debería haber solicitado que se acreditase la solvencia en base a dichos criterios.

Por todo lo expuesto, solicita retrotraer la licitación al momento de la aceptación de las ofertas de los licitadores con aceptación de su oferta. Subsidiariamente, si no

fuese estimada la pretensión anterior, solicita la cancelación del procedimiento de referencia y que se convoque un nuevo procedimiento.

Solicita igualmente paralizar o suspender la tramitación de la licitación.

QUINTO.- Enterado de la reclamación formulada por XUPERA, el día 4 de mayo de 2018 el Departamento de Cultura, Deporte y Juventud aporta el expediente y escrito en el que alega lo siguiente:

- El día 9 de abril del presente, la Mesa de Contratación procedió a abrir la documentación técnica del procedimiento de referencia apreciando omisiones y deficiencias en la de la empresa XUPERA a la que se requirió para que detallase el conjunto de tareas que constituían el objeto de los contratos presentados o cualquier otra certificación que acreditase la realización de contratos durante los tres últimos años (2015, 2016, 2017) en los términos señalados en el apartado 9 del pliego de cláusulas administrativas particulares.

- La mercantil recurrente aportó en plazo, los pliegos de prescripciones técnicas a los que estaban sometidos los contratos presentados, que a juicio de la Mesa son insuficientes, ya que ninguno ha tenido un objeto análogo o similar al del contrato ni como destinatario final una biblioteca o entidad similar.

- Ante su exclusión la reclamante alega que la referencia a experiencia en contratos similares debe interpretarse de manera menos restrictiva a la realizada por la mesa y centra su argumentación en la distinción entre qué labores son objeto del contrato y dónde se realizan la citadas labores, dando a entender que la atención al público es un servicio que puede considerarse similar independientemente del lugar donde se preste. Sin embargo, el lugar de prestación del servicio es determinante del contenido de la asistencia objeto de la licitación y así lo menciona expresamente el primero de los códigos CPV utilizados: 79995000-5 “servicios de gestión de bibliotecas”.

- A esto hay que añadir que el título de la licitación o los propios códigos CPV utilizados no determinan y completan el objeto del contrato, sino que este viene detallado en el pliego de prescripciones técnicas por lo que la mesa ha de valorar si las prestaciones ya realizadas y las que son objeto de licitación tienen el grado de semejanza necesario para concluir que la empresa que llevó a cabo dichos trabajos tiene capacidad técnica suficiente para ejecutar las prestaciones del contrato licitado y que en el presente caso la Mesa de Contratación considera que los contratos presentados no pueden considerarse como análogos o similares al no incluir de forma suficiente funciones que se detallan en el apartado 2º del Pliego de Prescripciones Técnicas.

Por todo lo expuesto se solicita la desestimación de la reclamación presentada.

SEXTO.- El 7 de mayo se abre plazo para que otros licitadores presenten alegaciones, no habiéndose presentado ninguna.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Conforme a lo previsto en el artículo 2.1.b) de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos (en adelante, LFCP), las decisiones que adopte la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (de la que forma parte el Departamento de Cultura, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra) en el marco de un procedimiento de adjudicación de contratos públicos están sometidas a las disposiciones de la citada Ley Foral y, de acuerdo con el artículo 210.1 de la misma norma, pueden ser impugnadas ante este Tribunal.

SEGUNDO.- La reclamación ha sido interpuesta por persona legitimada al tratarse de un licitador participante en el procedimiento de adjudicación, cumpliendo con ello el requisito establecido en el artículo 210.1 de la LFCP de estar interesado en la licitación y adjudicación del contrato.

TERCERO.- La interposición de la reclamación se ha producido dentro del plazo legal previsto en el artículo 210.2 de la LFCP.

CUARTO.- La reclamación formulada se fundamenta en la infracción de las normas de publicidad, concurrencia y transparencia en la licitación o adjudicación del contrato, motivos incluidos entre los que de forma tasada señala el artículo 210.3 de la LFCP para fundar una reclamación en materia de contratación pública.

QUINTO.- El problema de fondo que se plantea en esta reclamación es el cumplimiento o no por la reclamante de las exigencias que le impone el Pliego para poder ser admitida al procedimiento de adjudicación del contrato, en lo relativo a su solvencia técnica.

A estos efectos, dispone el artículo 10.1 de la LFCP (que conforme a la Disposición Transitoria Primera de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, es la norma aplicable al contrato que nos ocupa) que podrán celebrar contratos públicos aquellas personas que tengan plena capacidad de obrar y acrediten su solvencia económica y financiera y técnica o profesional. Con esta finalidad, la norma determina que tanto el nivel de solvencia económica y financiera, entendida como la adecuada situación económica y financiera de la empresa para que la correcta ejecución del contrato no corra peligro de ser alterada por incidencias de carácter económico o financiero, como el nivel de solvencia técnica o profesional, entendida como 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, serán específicos para cada contrato y su exigencia será adecuada y proporcionada a las características de la prestación contratada (artículos 13 y 14 de la LFCP). En los mismos artículos se establecen los medios que pueden servir para acreditar la solvencia de los licitadores.

Como ya señalamos en nuestro Acuerdo 1/2014, de 24 de enero (expediente 49/2013), estas disposiciones no son sino fiel transposición de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, que en su considerando 39 señala que la verificación de la aptitud de los

licitadores y su selección “*deben realizarse en condiciones de transparencia*”. A tal fin, dice la Directiva, “*conviene indicar los criterios no discriminatorios que pueden utilizar los poderes adjudicadores para seleccionar a los competidores y los medios que pueden utilizar los operadores económicos para probar que cumplen dichos criterios. Siguiendo dicho objetivo de transparencia, el poder adjudicador ha de estar obligado a indicar, desde el momento en que se convoque la licitación, los criterios que utilizará para la selección así como el nivel de capacidades específicas que en su caso exija de los operadores económicos para admitirlos en el procedimiento de adjudicación del contrato.*”

En consonancia con lo expuesto en el considerando citado, el apartado 2 del artículo 44 de la misma Directiva dispone que los poderes adjudicadores podrán exigir los niveles mínimos de capacidades que los candidatos y licitadores deben reunir, y estos niveles mínimos “*deberán estar vinculados y ser proporcionales al objeto del contrato*” y “*se indicarán en el anuncio de licitación*”.

En similares términos se pronuncia la vigente Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, que en el apartado 4 de su artículo 58 dispone, con respecto a la capacidad técnica y profesional, que “*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*”.

En nuestro citado Acuerdo 1/2014 también señalamos que de la normativa y doctrina citada se desprende que para participar en una licitación las empresas y profesionales interesados deben acreditar que disponen de la suficiente capacidad y solvencia. A estos efectos, también dijimos 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).

De este modo, la acreditación de la solvencia supone para la entidad adjudicataria la garantía de que el licitador está capacitado para ejecutar adecuadamente el contrato. Como significa la Audiencia Nacional en su Sentencia de 5 marzo 2014: *“Dado que los contratos de las administraciones públicas guardan 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 la 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”*.

SEXTO.- De lo anteriormente expuesto se desprende, como señalamos en nuestro Acuerdo 35/2016, de 5 de julio, que corresponde al órgano de contratación, en ejercicio de la potestad discrecional que el ordenamiento le otorga, 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, 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.

En el caso que nos ocupa, la cláusula 9 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) determina que la solvencia técnica o profesional se acreditará, en lo que aquí interesa, de la siguiente manera:

“La solvencia se acreditará de la siguiente forma:

- *Relación de las principales asistencias efectuadas durante los tres últimos años en la que se indique el importe, la fecha y el destinatario público o privado.*
 - *Para entender que existe solvencia técnica se deberá acreditar haber ejecutado en los tres últimos años (2015, 2016, 2017) contratos que tengan por objeto asistencias análogas o similares al del presente contrato que, en cómputo global, alcancen o superen los 45.000 euros, IVA incluido, en cada uno de dichos años.*
 - *La acreditación se llevará a cabo aportando un certificado emitido por la empresa que recibió la prestación en la que conste la denominación del contrato, el importe anual y total, la fecha de inicio y de finalización y se haga expresa mención de su ejecución de forma satisfactoria. No se aceptará como válida la acreditación realizada por el licitador ni la acreditación mediante certificados donde no se recojan los extremos mencionados.*

En cuanto al objeto del contrato, el apartado A del denominado “CUADRO INFORMATIVO DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL CONTRATO”, lo describe del siguiente modo:

“Contrato del Servicio de Asistencia Técnica para labores de apoyo a la atención al público en las bibliotecas públicas del área de Pamplona.
Códigos CPV:

79995000-5 “servicios de gestión de bibliotecas”

79992000-4 “servicios de recepción”

79620000-6 “servicios de suministro de personal”

La cláusula 1 del PCAP describe el objeto de forma similar:

“Las prestaciones del contrato corresponden a las categorías 79995000-5 “servicios de gestión de bibliotecas”, 79992000-4 “servicios de recepción” y 79620000-6, “servicios de suministro de personal, incluido personal temporal” de la nomenclatura CPV (conforme a la versión establecida por el Reglamento (CE) N° 213/2008, de la Comisión).

Las características técnicas del servicio a realizar están fijadas en el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares.”

Por su parte, el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares (PPTP) determina en el apartado 2 los servicios a prestar, en los siguientes términos:

“La contratación de asistencia técnica para la realización de labores de apoyo a la atención al público en las bibliotecas del área de Pamplona está orientada a la prestación de los siguientes servicios:

- Mantenimiento en las distintas salas de un ambiente propicio para la lectura y de una distribución ordenada de los fondos, equipamiento y mobiliario.*
- Atención presencial, telefónica y a través del correo electrónico.*
- Comprobación previa del estado de los documentos antes de su devolución efectiva.*
- Verificar la emisión de alarmas de los arcos antihurto mediante el control de las personas que pasan por los mismos, con la comprobación del material que portan y la situación de dichos ejemplares en el sistema de gestión.*
- Gestión y expedición de carnets de las personas usuarias.*
- Ordenación de documentos en estanterías de libre acceso.*

- *Orientación a las personas usuarias en el uso del catálogo de la Red de Bibliotecas de Navarra (OPAC y MOPAC) y en la localización de documentos.*
- *Supervisión y formación para el uso de los equipos de acceso público a Internet.*
- *Gestión del proceso de préstamo, devolución y reservas de documentos en el programa de gestión bibliotecaria AbsysNet.*
- *Comprobación previa del estado físico de los documentos antes de su préstamo y tras su devolución.*
- *Labores de apoyo en la organización y ejecución de actividades culturales en la biblioteca.*

En todo caso, el Servicio de Bibliotecas, en función de las necesidades del servicio y a través del personal técnico responsable de las bibliotecas, podrá encomendar al personal contratado para esta asistencia otras labores acordes con su respectivo perfil profesional.”

Conocidos los niveles de solvencia exigidos y el objeto del contrato, para dar solución a la cuestión planteada se hace preciso analizar la documentación aportada por la reclamante a fin de comprobar si los certificados aportados corresponden a “*contratos que tengan por objeto asistencias análogas o similares*”, tal y como exige el PCAP.

Para acreditar su solvencia XUPERA aportó certificados emitidos por las empresas “Ente Vasco de la Energía”, “Alokabide” y “Vivienda y Suelo de Euskadi, S.A.”, que en los años 2015, 2016, 2017 superaron los 45.000 euros, IVA incluido, en cada uno de dichos años.

A continuación recogemos el objeto de los citados contratos, conforme a la documentación aportada.

A) Ente Vasco de la Energía (EVE)

Nº de Expediente: ESG/17/004

Objeto concurso: CONTRATO DE SERVICIO DE RECEPCIÓN DE LAS OFICINAS DEL GRUPO EVE

CPV: 79992000-4 servicios de recepción (Principal)

- Atención telefónica de la centralita del Grupo EVE y comunicación de los avisos recogidos que sean pertinentes.
- Control de acceso a las oficinas, recepción de visitas y atención inicial al público.
- Información y asistencia, presencial y telefónica, relativa a las actividades del Grupo EVE, lo que incluye sus programas de subvenciones.
- Registro de entradas y salidas del Grupo EVE.
- Recepción y clasificación de correspondencia, sobres y paquetería para su posterior distribución y entrega. Gestión y envío del correo y la paquetería saliente.
- Realización de envíos masivos (mailings) tanto por correo, mensajería o cualquier otro medio.
- Realización de fotocopias, envío de faxes, encuadernación de documentos y tareas similares.
- Ejecución de las tareas administrativas de refuerzo que resulten oportunas, al encargo e instrucción del Responsable de Servicios Generales.
- En caso concreto de celebración de jornadas, reuniones, cursos o eventos en la sede de EVE, cuya duración exceda del horario establecido para la prestación del servicio, la empresa adjudicataria deberá poner a disposición de EVE a una persona para la realización de las labores propias del servicio durante el tiempo de su celebración. EVE solicitará dicho servicio con la suficiente antelación.
- Comprobar que las luces, fotocopiadoras e impresoras queden apagadas.
- Apoyo al plan de medidas de emergencia de las oficinas del Grupo EVE y del Edificio Plaza Bizkaia.

B) VISESA

Nº de Expediente: 086/2014/C15/OFICINA CENTRAL

Objeto concurso: Prestación del servicio integral de recepción (clientes y proveedores, usuarios...) en las oficinas centrales de VISESA

CPV: 79992000-4 servicios de recepción (Principal)

- Atención telefónica y presencial, recepción
- Gestión de la correspondencia y mensajería
- Registro de salidas y entradas de todo tipo de documentación.
- Registro de facturas
- Atención y control de entradas en licitaciones, atención telefónica, recepción,
- Atención y control de entradas en pruebas de selección,
- Control de accesos y atención presencial general,
- Apoyo a la gestión de salas, logístico y material en planta 2, y zonas comunes plantas 3, 4 y 5.
- Registro de menús del servicio comedor.
- Apoyo a la gestión del parque de vehículos y gestión de reservas, entrega de llaves, seguimiento de calendarios de mantenimiento.

C) ALOKABIDE

Nº de Expediente: 004/2018/C15/RECEPCION OACS

Objeto concurso: Servicio de Recepción en las tres oficinas territoriales de ALOKABIDE

CPV: 79992000-4 servicios de recepción (Principal)

- Atención presencial, telefónica y telemática tanto a clientes como a proveedores consistente en proporcionar y registrar información y/o documentación de primer nivel según respuestas y modelos tipo, recepción de reclamaciones, apoyo a gestión de citas, gestión de avisos de llamada o visitas, orientación y direccionamiento de clientes y cualesquiera otras propias del servicio de atención y recepción a clientes y proveedores y terceros.
- Preparación del espacio de recepción (folletos, cartelería...), registro de gestiones realizadas, transferencia de consultas, canalización de quejas, incidencias, dudas o sugerencias, distribución de correo y mensajería, así como cualesquiera otros servicios propios de la gestión interna de recepción.

Vistos los objetos de los contratos aportados es claro que la clasificación CPV de los mismos coincide con parte del objeto del contrato licitado, en concreto la referida a la encuadrada en la CPV 79992000-4 “servicios de recepción”, pero no con las otras dos y principalmente con la más importante de este contrato, la CPV 79995000-5 “servicios de gestión de bibliotecas”, según indica la propia denominación del contrato y su PPTP. También es cierto que la exigencia de que los certificados aportados correspondan a “*contratos que tengan por objeto asistencias análogas o similares*” no implica que estos contratos deban tener un objeto idéntico al que se licita, en todo caso, aunque de tenerlo, como es obvio, servirían también para cumplir la exigencia del PCAP.

Por tanto el problema se centra en determinar cuál debe ser el alcance de la expresión “*asistencias análogas o similares*”, teniendo en cuenta que la aplicación de este concepto jurídico indeterminado solo puede ofrecer una solución justa: el contrato a considerar, o es o no es análogo o similar.

A estos efectos y en ausencia de otra norma, se podría traer aquí a colación lo dispuesto en el Reglamento de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 octubre, norma aún vigente en parte, que en su artículo 67, apartado 7, referido al contenido de los pliegos de cláusulas administrativas particulares en los contratos de servicios, y en cuanto a lo referido a los criterios de selección relativos a la solvencia técnica o profesional del empresario que se aplicarán, dispone que se especificarán uno o varios entre los siguientes:

”Una relación de los principales servicios realizados (...) En los pliegos se especificará el importe anual que el empresario deberá acreditar como ejecutado durante el año de mayor ejecución del periodo citado, en servicios de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato, tomando como criterio de correspondencia entre los servicios ejecutados por el empresario y los que constituyen el objeto del contrato la pertenencia al mismo subgrupo de clasificación, si el contrato estuviera encuadrado en alguno de los establecidos en este reglamento, y en caso contrario la igualdad entre los dos primeros dígitos de los respectivos códigos CPV”.

Aquí el Reglamento fija un criterio para determinar cuando el objeto tiene similar naturaleza, que no es otro que la igualdad entre los dos primeros dígitos de los respectivos códigos CPV.

En este sentido, como hemos comprobado, la CPV de los contratos aportados por la reclamante es 79992000-4, cuyos dos primeros dígitos coinciden con los de las tres CPV que conforman el objeto del contrato (79995000-5, 79992000-4 y 79620000-6), por lo que a primera vista esto sería suficiente para entender cumplidas las exigencias de solvencia.

No obstante, este Tribunal entiende que ello no es suficiente en este caso. Como manifiesta el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) en su Resolución nº 264/2018 (Recurso nº 159/2018), *“Para analizar la primera cuestión el recurrente parte de una forma, a juicio de este Tribunal, excesivamente estricta del criterio (...) que parte de la comparación de los sistemas de clasificación de productos y servicios, en particular, el CPV, considerando suficiente que los servicios compartan los dos primeros dígitos. Este criterio pretende dar pautas interpretativas sobre lo que ha de entenderse como “servicios similares”, pero no supone que haya que estar estrictamente al CPV que se haya incluido en los pliegos, sino que es necesario analizar el conjunto de prestaciones que son objeto de licitación, según el PPT, comparándolas con la descripción del objeto del contrato que en su caso se contenga en los certificados o declaraciones responsables aportadas como medio de acreditación del requisito”*.

De forma similar se manifiesta la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid, en el Informe 7/2016, de 22 de diciembre al decir:

“3. La literalidad del precepto indicado conduce a la admisión, como solvencia, de todos los servicios previos en los que se produzca la referida igualdad de dígitos.

Sin embargo, la aplicación estricta de tal regla de correspondencia puede ocasionar la problemática que se señala por el órgano consultante, pues en algunos casos, la aplicación de dicha regla daría como resultado la admisión, como solvencia, de servicios previos que no guardan relación alguna con el objeto del contrato, aun produciéndose la correspondencia en dichos dos primeros dígitos, por lo que difícilmente puede reconocerse que sean, en verdad, servicios de igual o similar naturaleza.

Tales circunstancias plantean la duda sobre si la indicada regla de la correspondencia es de aplicación estricta en todo caso, o admite algún tipo de concreción.

Para ello, es insoslayable atender a otros preceptos del propio TRLCSP, de alcance más general, para decidir si es dable la especificación que se propone por el órgano consultante. Y así debemos acudir a los artículos 62.2 y 78.1 del TRLCSP.

El primero de ellos -dentro de la Subsección 4 del Capítulo Segundo del Título Segundo del TRLCSP- dispone una norma de importancia capital a este propósito, análoga a la prevista en el artículo 58.1 de la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero, por cuanto exige que los requisitos mínimos de solvencia han de estar “vinculados al objeto del contrato”. Se trata de un precepto legal que debe respetarse en todo caso, y que no puede resultar contradicho mediante la aplicación de un precepto reglamentario.

El segundo, en esa misma sintonía -dentro de la Subsección 6 del Capítulo Segundo del Título Segundo del TRLCSP- señala que “en los contratos de servicios, la solvencia técnica o profesional de los empresarios deberá apreciarse teniendo en cuenta sus conocimientos técnicos, eficacia, experiencia y fiabilidad”.

Ambos preceptos, por tanto, disponen un mandato legal general que expresa la perentoriedad de la vinculación de la solvencia exigida con el objeto del contrato, por lo que el artículo 67 del RGLCAP debe interpretarse necesariamente a su luz, de suerte

que en aquellos supuestos en los que la aplicación estricta de la regla de la correspondencia de dígitos pudiera cercenar la exigida vinculación o conexión con el objeto, sería preceptivo que los órganos de contratación hicieran un esfuerzo de concreción en los pliegos sobre qué ha de entenderse por servicios similares, aunque siempre dentro de aquellos servicios en los que concurra la referida igualdad de dígitos.

En caso contrario, se estaría vulnerando los precitados artículos 62.2 y 78.1 del TRLCSP.

(...)

5.- La exigencia de que los trabajos o servicios efectuados se correspondan con una determinada división de la CPV resulta precisa para encuadrarlos dentro de una división concreta (en el supuesto objeto de consulta: Servicios de salud y asistencia social) que es la que determina dónde se encuadra el objeto del contrato, y evitar así que se puedan acreditar mediante trabajos o servicios efectuados en divisiones distintas, ajenas al objeto del contrato. Se trata, por tanto, de establecer una mínima relación entre los servicios y trabajos efectuados y el objeto del contrato, a fin de imposibilitar la acreditación de la solvencia mediante trabajos o servicios sin ninguna relación con el objeto del contrato. Es una medida de garantía para la correcta selección del contratista.

Sin embargo, es evidente que en algunos casos no deben admitirse todos los servicios o trabajos incluidos en la división correspondiente de la CPV, por lo que el órgano de contratación habrá de establecer un grado mayor de precisión en el pliego de cláusulas administrativas particulares, al amparo de lo dispuesto en los artículos 62.2 y 78.1 del TRLCSP, indicando los trabajos o servicios que, estando incluidos en dicha división, se consideren adecuados para acreditar la solvencia exigida para cada contrato, tal como indican los artículos 75 a 78 del TRLCSP.”

A ello se debe añadir que, como significa el TACRC en su Resolución 264/2018, Recurso nº 159/2018, deberá tenerse siempre en cuenta que la determinación de qué ha de considerarse “*análogo o similar*”, por tratarse de un juicio técnico, corresponde efectuarla al órgano de contratación, sin que este Tribunal pueda revisar la valoración efectuada por éste salvo en el caso de que fuera contraria a lo expresamente dispuesto en el pliego; fuera discriminatoria o se produjeran errores materiales patentes.

SÉPTIMO.- Como se ha señalado, la entidad adjudicadora fijó en el “Cuadro de características” y en el PCAP las tres categorías CPV que constituyen el objeto del contrato (79995000-5 “servicios de gestión de bibliotecas”, 79992000-4 “servicios de recepción” y 79620000-6, “servicios de suministro de personal, incluido personal temporal”), desarrollando los servicios a prestar en el apartado 2 del PPTP.

De estos servicios se aprecia que su mayoría corresponden a tareas propias de un servicio de biblioteca (mantenimiento en las distintas salas de un ambiente propicio para la lectura y de una distribución ordenada de los fondos, equipamiento y mobiliario; comprobación previa del estado de los documentos antes de su devolución efectiva; ordenación de documentos en estanterías de libre acceso; orientación a las personas usuarias en el uso del catálogo de la Red de Bibliotecas de Navarra (OPAC y MOPAC) y en la localización de documentos; gestión del proceso de préstamo, devolución y reservas de documentos en el programa de gestión bibliotecaria AbsysNet; comprobación previa del estado físico de los documentos antes de su préstamo y tras su devolución y labores de apoyo en la organización y ejecución de actividades culturales en la biblioteca).

El resto de tareas bien pueden encuadrarse en lo que serían “servicios de recepción” (atención presencial, telefónica y a través del correo electrónico; verificar la emisión de alarmas de los arcos antihurto mediante el control de las personas que pasan por los mismos, con la comprobación del material que portan y la situación de dichos ejemplares en el sistema de gestión; gestión y expedición de carnets de las personas usuarias y supervisión y formación para el uso de los equipos de acceso público a

Internet) y todas en su conjunto encajarían en el concepto “servicios de suministro de personal, incluido personal temporal”.

Como señala la entidad adjudicadora en sus alegaciones, el Sistema Bibliotecario de Navarra se regula en la Ley Foral 32/2002, de 19 de noviembre, que en su artículo 2 dispone: *“se entiende por biblioteca un conjunto organizado de libros, publicaciones periódicas, grabados, mapas, grabaciones sonoras, audiovisuales y multimedia, documentación gráfica y otros materiales bibliográficos, manuscritos, impresos o reproducidos en cualquier soporte, que tenga como finalidad reunir, conservar, seleccionar, catalogar, y difundir estos documentos y facilitar el acceso público a través de los medios técnicos, espaciales y personales adecuados para la información, la investigación, la educación y el ocio”*.

Partiendo de la definición establecida por la norma, la entidad entiende que entraría en el concepto *“cualquier tipología de biblioteca”* y que la similitud puede alcanzar a cualesquiera entidades e instituciones, públicas o privadas que albergan y gestionan una colección de documentos a disposición del público tales como archivos, centros de documentación, filmotecas, fonotecas, hemerotecas, así como ludotecas, guarderías o cualquier entidad que incluya entre sus servicios el poner a disposición de sus usuarios una colección de documentos organizada para su consulta y/o préstamo.

Sin embargo, la entidad entiende que se estaría ampliando en demasía el concepto si se considerase que *“cualquier entidad que presta un determinado servicio a la ciudadanía es similar o análoga a una biblioteca”*. De este modo, añade, *“que el servicio de apoyo a la atención al público deba realizarse en una biblioteca no indica solamente un lugar, una ubicación donde haya que prestarse el servicio, sino que determina precisamente el contenido de las prestaciones que constituyen su objeto. Solo así se entiende que el primero de los códigos CPV utilizados haga mención expresa al código 79995000-5 “servicios de gestión de bibliotecas”*.

Por ello, la entidad entiende que, una vez analizados los contratos aportados por la reclamante, estos no pueden considerarse análogos o similares al no incluir de forma suficiente funciones que se detallan en el apartado 2 del PPTP.

Este Tribunal entiende que el juicio técnico emitido por la entidad adjudicadora es razonado y razonable, dado objeto del contrato y los objetos de los contratos aportados para acreditar su solvencia por la reclamante; se ajusta a lo previsto en el PCAP y en el PPTP, que determinan los servicios específicos de biblioteca como la parte nuclear de la prestación a contratar; no produce discriminación y no incurre en error material alguno. Por ello, la reclamación debe ser desestimada.

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 presentada por don S.G.D., en representación de “Servicios Integrales de Atención al Cliente XUPERA XXI, S.A.”, frente a su exclusión de la licitación del “*Contrato del Servicio de Asistencia Técnica para labores de apoyo a la atención al público en las bibliotecas públicas del área de Pamplona*”, promovida por la Dirección General de Cultura-Institución Príncipe de Viana del Departamento de Cultura, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra.

2º. Notificar este Acuerdo a la reclamante, al Departamento de Cultura, Deporte y Juventud y a los demás interesados que así figuren en la documentación del expediente y ordenar 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, 6 de junio de 2018. EL PRESIDENTE, Javier Martínez Eslava. LA VOCAL, María Ángeles Agúndez Caminos. LA VOCAL, Marta Pernaut Ojer.