

**Recurso 9/2018****Resolución 54/2018****RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS  
CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

Sevilla, 23 de febrero de 2018.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **INNOVATIVE INTERFACES GLOBAL LIMITED** contra la Resolución Rectoral de 20 de diciembre de 2017, por la que se acuerda la exclusión de su oferta del procedimiento de licitación en relación al contrato denominado “Implantación, soporte y mantenimiento de una plataforma de servicios de Gestión Bibliotecaria y herramienta de descubrimiento para las bibliotecas del Consorcio de Bibliotecas Universitarias de Andalucía” (Expte. 2/2017 CB), convocado por el Consorcio de Bibliotecas Universitarias de Andalucía, este Tribunal, en sesión celebrada en el día de la fecha, ha dictado la siguiente

**RESOLUCIÓN****ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 1 de agosto de 2017, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación, por procedimiento abierto, del contrato indicado en el encabezamiento de esta Resolución. Asimismo, el citado anuncio de licitación fue publicado el 10 de agosto de 2017 en el Boletín Oficial del Estado número 190 y, el 30 de julio de 2017, en la Plataforma de Contratación del Sector Público.



El valor estimado del contrato asciende a 2.601.091 euros, y entre las empresas que presentaron proposiciones en la licitación se encontraba la ahora recurrente.

**SEGUNDO.** A la presente licitación le es de aplicación el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante TRLCSP), aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre. Igualmente, es de aplicación el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la citada Ley y el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.

**TERCERO.** Con fecha 18 de septiembre de 2017, la mesa de contratación procede, en acto público, a la apertura del sobre nº 2 “Ítems obligatorios e ítems evaluables mediante un juicio de valor”, entregándose los mismos a la comisión técnica que asistía a la mesa de contratación, al efecto de que realizara su estudio y valoración.

Analizadas las distintas propuestas por la comisión técnica, ésta emite informe, de fecha 3 de octubre de 2017, recomendando solicitar aclaraciones a las empresas sobre algunos aspectos de sus ofertas.

Tras ser examinada la documentación aclaratoria presentada por las licitadoras, se concluye, por la propia comisión técnica, la necesidad de realizar una prueba de concepto sobre determinados ítems, en base a lo establecido en el punto 5.3 del pliego de prescripciones técnicas (PPT).

Finalmente, el 23 de noviembre de 2017, la comisión técnica tras la realización de las citadas pruebas, emite informe técnico comunicando a la mesa de contratación que consideraba que la única licitadora que cumplía con todas las características obligatorias (sobre 2) era ExLibris.

**CUARTO.** El 24 de noviembre de 2017, se reúne la mesa de contratación para el análisis del informe técnico con los resultados de la pruebas de concepto, acordando excluir la oferta presentada por la empresa INNOVATIVE INTERFACES GLOBAL, al no cumplir la misma con los ítems de carácter obligatorio establecidos en el PPT.



El 20 de diciembre de 2017, mediante Resolución Rectoral, se acuerda la exclusión de la proposición de INNOVATIVE INTERFACES GLOBAL en base al contenido del informe de la comisión técnica. La citada resolución fue remitida a la ahora recurrente el 22 de diciembre de 2017.

**QUINTO.** El 11 de enero de 2018, se presentó en el Registro de la Universidad de Córdoba, recurso especial en materia de contratación por la entidad INNOVATIVE INTERFACES GLOBAL contra la Resolución Rectoral de 20 de diciembre de 2017, en relación al contrato citado en el encabezamiento. El mismo 11 de enero de 2018, el órgano de contratación dio traslado del citado escrito de recurso especial a este Tribunal a través del Registro telemático único de la Junta de Andalucía.

**SEXTO.** Por la Secretaría del Tribunal, el 12 de enero de 2018, se requiere al órgano de contratación para que remita el informe al mismo junto con el expediente de contratación. La documentación solicitada fue remitida por el órgano de contratación el 19 de enero de 2018, teniendo entrada en el Registro de la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Córdoba el 23 de enero de 2018 y, finalmente, el 1 de febrero de 2018 en el Registro de este Tribunal.

**SÉPTIMO.** Por la Secretaría del Tribunal, mediante escritos de 2 y 5 de febrero de 2018, se solicita a la entidad recurrente para que aporte determinada documentación para la subsanación de su escrito de interposición del recurso. La citada documentación fue recibida dentro del plazo concedido para ello.

**OCTAVO.** Con fecha 9 de febrero de 2018, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de entidades licitadoras concediéndoles un plazo de 5 días hábiles siguientes a su recepción para que formularan las alegaciones que estimaran oportunas, no habiéndose presentado ninguna dentro del plazo concedido.



## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.** Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 41.3 del TRLCSP, y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, cuyo artículo 11.2 prevé la posibilidad de que el Tribunal resuelva, previo convenio, recursos especiales en materia de contratación contra actos dictados en materia de contratación pública por los órganos competentes de las Universidades Públicas de Andalucía.

En el supuesto analizado, la competencia de este Tribunal para la resolución del presente recurso deriva de los convenios formalizados entre la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía y las distintas universidades que componen el Consorcio de Bibliotecas Universitarias de Andalucía (Universidad de Almería, Universidad de Cádiz, Universidad de Córdoba, Universidad de Granada, Universidad de Huelva, Universidad Internacional de Andalucía, Universidad de Jaén, Universidad de Málaga, Universidad Pablo de Olavide y la Universidad de Sevilla).

**SEGUNDO.** Ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso, dada su condición de licitadora en el procedimiento de adjudicación, de acuerdo con el artículo 42 del TRLCSP.

**TERCERO.** Visto lo anterior, procede determinar si el recurso ha sido interpuesto contra alguno de los actos que, de conformidad con lo establecido en el artículo 40 del TRLCSP, son susceptibles de recurso en esta vía. El recurso se interpone contra una acto recaído en el procedimiento de adjudicación de un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada, convocado por una entidad de derecho público, con personalidad jurídica propia, y con la condición de Administración Pública.

Asimismo, el acto impugnado declara la exclusión de la oferta de la recurrente impidiéndole continuar en el procedimiento, por lo que reviste la condición de acto



de trámite cualificado susceptible de recurso especial, de conformidad con lo previsto en el artículo 40 apartados 1 a) y 2 b) del TRLCSP.

**CUARTO.** En cuanto al plazo de interposición del recurso, el artículo 44.2 b) del TRLCSP establece que *“El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles contados a partir del siguiente a aquél en que se remita la notificación del acto impugnado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 151.4.*

*b) Cuando [el recurso] se interponga contra actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación o contra un acto resultante de la aplicación del procedimiento negociado sin publicidad, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya tenido conocimiento de la posible infracción.”*

En el supuesto que nos ocupa, aunque aparece la fecha efectiva de remisión a la recurrente de la resolución impugnada, no consta la fecha concreta en que se recibió por parte de la recurrente. No obstante, aun cuando se tomara como fecha inicial para el cómputo del plazo el 22 de diciembre de 2017 -día en que se remitió la resolución-, el recurso se habría interpuesto en plazo, toda vez que tuvo entrada en el Registro el pasado 11 de enero de 2018.

**QUINTO.** Analizados los requisitos de admisión del recurso, procede examinar los motivos en que el mismo se sustenta.

La recurrente interpone el presente recurso contra la Resolución Rectoral de 20 de diciembre de 2017, solicitando que se revise la resolución para que se dicte una nueva en la que se determine la inclusión de su propuesta, por entender que las fundamentaciones por las que se ha determinado la exclusión no son correctas, y resultan insuficientes y no motivadas conforme a derecho.

Los motivos con los que la recurrente muestra su desacuerdo se contienen en la Resolución Rectoral de 20 de diciembre de 2017, la cual, en base al informe técnico de 23 de noviembre de 2017, establece lo siguiente:



“(…)

*La Mesa de Contratación visto el informe de la Comisión Técnica que se indica en el antecedente séptimo acuerda proponer la exclusión de la empresa Innovative Interfaces Global sobre la base de los siguientes incumplimientos de características obligatorias:*

*Innovative Interfaces*

• *Ha demostrado cumplir satisfactoriamente con las siguientes características obligatorias:*

• *0.2.1, 0.2.5, A.1, B.10, R.4, D.1, D.2, E.1, E.3, F.4, G.3, G.5, G.14, G.21, H.15, I.9, J.7, N.3, N.7, O.1, P.1, P.3.*

• *Respecto a los siguientes ítems:*

• *E.2: No cumple con el requisito. En este ítem se solicita la posibilidad de consultar más de un índice de autoridades durante el proceso de catalogación. La solución proporcionada solo permite la consulta del índice de autoridades vinculado a la propia base de datos de la institución.*

• *H.5: No cumple con el requisito. No permite actuar sobre la colección por lotes de registros y modificar información en los campos de estado, fondo presupuestario y precio.*

• *H.6: No cumple con el requisito. Los subfondos no son campos del registro de pedido, por lo que no se pueden visualizar los pedidos asociados a un determinado subfondo.*

• *H.17: No cumple con el requisito. No actualiza automáticamente los importes de la factura en los registros de pedido ni ejemplar.*

• *H.19: No cumple con el requisito. No permite la configuración de avisos al usuario en el momento en que se recibe un documento solicitado, o se cancela el mismo.”*



En relación al primer ítem, pone de manifiesto la recurrente en su escrito que esta causa de rechazo no es correcta. Señala que en el programa “*Sierra*” solo hay un índice de autoridad, que es global en todo el Consorcio, por lo que las autoridades de la Universidad no están aisladas de las demás. Asimismo, sigue alegando, que “*Sierra*” admite múltiples fuentes de autoridad dentro de una base de datos del Consorcio, pudiéndose consultar todas las autoridades durante el proceso de catalogación sin necesidad de consultar la base de datos de autoridad separada de cada miembro del Consorcio individual. Y, finalmente, que soporta búsquedas de autoridades Z39.50 así como la importación directa de autoridades de fuentes externas desde el personal del cliente.

Por su parte, el órgano de contratación remite informe de la comisión técnica donde se pronuncia sobre las distintas cuestiones alegadas por la recurrente en su escrito. Así, en relación a esta primera alegación, en el informe remitido los miembros de la comisión técnica se reafirman en lo manifestado en la Resolución Rectoral, señalando que la propia empresa reconoce que en el producto ofertado solo hay un índice de autoridad que es global en todo el Consorcio.

En segundo lugar, y respecto del ítem H.5, la resolución señala que el producto no permite actuar sobre la colección por lotes de registros y modificar información en los campos de estado, fondo presupuestario y precio. Algo con lo que la recurrente muestra su disconformidad alegando que los campos específicos dentro de los diferentes tipos de registros pueden modificarse globalmente. Señala, además, que “*Sierra*” proporciona la capacidad de identificar registros que contienen campos que se pueden modificar mediante la función de “Crear listas”, que pueden generar una lista de registros objetivos elegibles utilizando cualquier campo dentro de un registro o dentro de un registro vinculado al que se aplica un cambio global. Los campos de estado, el presupuesto del fondo y los campos de precios pueden modificarse globalmente.

Frente a ello se recoge en el informe que en la prueba de concepto se pudo comprobar que no se podían modificar facturas, ni la información en los campos de estado, fondo presupuestario y precio.



En tercer lugar, en relación al Ítem H.6, argumenta la recurrente que “*Sierra*” cumple con este requisito por cuanto el subfondo es el fondo desde el que se gastarán los fondos y este es el fondo que el usuario ingresará en el registro del pedido, por lo tanto, los subfondos se mostrarán en el registro del pedido. Los registros de pedido de Sierra incluyen el fondo desde el cual se gastarán los fondos, que generalmente estarán en el nivel de subfondo. Este fondo aparece en el registro del pedido, y la estructura de fondos de Sierra permite que el fondo principal se designe explícitamente dentro del nombre del subfondo, lo que hace innecesario obligar al personal a ingresar contenidos para dos campos separados.

Por su parte, se vuelve a manifestar en el informe que en la prueba de concepto se pudo comprobar, en primer lugar, que no contempla el desarrollo de niveles jerárquicos fondo/subfondos y, en segundo lugar, que tampoco se podían visualizar los pedidos por localizaciones, fondos y subfondos, sino que hay que recurrir a la generación de ficheros de revisión y obtener informes de la jerarquía de fondos completos.

En cuarto lugar, en lo que se refiere al Ítem H.17, aduce la recurrente que tampoco es correcto lo recogido en la resolución ya que el programa “*Sierra*” concilia automáticamente el precio del pedido, que se encuentra en el registro del pedido con el precio de la factura cuando se ingresa/modifica. El proceso de conciliación implica la sincronización del precio del pedido y el gasto del precio de la factura. Añade que el precio del pedido no se modifica para alinearse con los principios generales de contabilidad para permitir la auditoría de los cambios de precios y para conservar un registro preciso de los detalles del pedido tal como se envió originalmente. Por último, apunta que “*Sierra*” actualizará automáticamente el precio del artículo, que se encuentra en el registro del artículo y representa la pieza física o la información de la copia, de modo que queda reflejado el monto facturado cuando se ingresa o se modifique.

Por su parte, a este respecto, se expone en el informe que en la prueba de concepto se pudo comprobar que la herramienta no permite la modificación del importe en la factura.



Finalmente, en lo que al Ítem H.19 respecta, en su escrito de recurso manifiesta la recurrente que “*Sierra*” cumple con los requisitos establecidos en el documento de licitación. Señala que en “*Sierra*” las alertas de usuario se definen por usuario, no para cada instancia de una solicitud, lo que proporciona un flujo de trabajo más eficiente para el usuario, en lugar de requerir, pasos adicionales para cada solicitud. Alega que este requisito requiere que se puedan configurar alertas, sin que se indicase en la documentación de la licitación que el usuario deba poder especificar los requisitos individualmente para cada solicitud. Considera que el requisito debe calificarse según lo establecido en el documento de la licitación y no según los posibles criterios introducidos posteriormente durante el proceso.

Por su parte, señala el informe que en el pliego se mencionan “avisos al usuario” y en la prueba de concepto el licitador no demostró este hecho. Argumenta, además, que en el recurso presentado se menciona la posibilidad de generar alertas por usuario que deberá gestionar el personal de la biblioteca y no por cada instancia de cada solicitud, sin que tampoco se aluda a la imposibilidad de gestionar los avisos para las solicitudes canceladas.

**SEXTO.** Vistas las alegaciones de las partes procede analizar el fondo del asunto cuyo objeto no es otro que el desacuerdo de la recurrente con los motivos de la exclusión de su oferta que han sido reproducidos anteriormente.

Para ello ha de examinarse en primer lugar el contenido del PPT a los efectos que nos ocupa. En relación a los ítems objeto de controversia el PPT en su punto 6, “Prescripciones técnicas”, indica lo siguiente:

“(…)

*E. Autoridades.*

*“Todos los elementos incluidos en la oferta deben estar operativos y demostrables en el momento de presentación de la documentación.*

*De manera obligatoria, se requiere del producto:*



### *E. Autoridades*

(...)

<i>E2</i>	<i>Que durante el proceso de catalogación, debe permitir la consulta de índices de autoridades para poder capturar entradas ya existentes, y evitar así posibles entradas publicadas</i>
-----------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

(...)

### *H. Adquisiciones*

<i>H5</i>	<i>Que permita actuar sobre la colección por lotes de registros y lotes de fascículos: modificaciones del estado, fechas, ubicación, etc. Debe poder actuar y cambiar información en campos como proveedor, fondo presupuestario, tipo de compra, estado o fase de la adquisición, albarán, factura, precio bruto, IVA, descuento, comentario interno, comentario al proveedor, comentario al usuario, y moneda. Estas funciones deberán poder ser limitadas a distintos niveles de autorización.</i>
<i>H6</i>	<i>Que permita visualizar los pedidos por localizaciones (institución y biblioteca) y por fondos y subfondos presupuestarios.</i>
<i>H17</i>	<i>Que actualice y valide los importes del pedido en los diferentes campos donde se utilice esta información (factura, presupuesto, informes, etc.) ante cualquier modificación realizada en la factura.</i>
<i>H.19</i>	<i>Que permita la configuración de avisos al usuario en el momento en que se recibe un documento solicitado, o se cancela el mismo.</i>

(...)"

Por otra parte, el apartado 5.3 del PPT recoge que “los licitadores indicarán de forma explícita que cumplen todos y cada uno de los requisitos obligatorios detallados en el anexo 2. El Consorcio se reserva el derecho a solicitar una prueba de concepto para todos o alguno de los requisitos solicitados, si lo estima oportuno. Esta prueba será debidamente avisada a cada licitador.”

Pues bien, en relación a los incumplimientos del PPT puestos de manifiesto en el informe técnico y recogidos en la Resolución de 20 de diciembre de 2017, respecto de los que la recurrente muestra su desacuerdo con la fundamentación de la exclusión de su oferta y en la que el órgano de contratación, a través de lo expuesto



por la comisión técnica, confirma los argumentos puestos de manifiesto en la citada resolución, no cabe sino invocar la sentada jurisprudencia que sobre el particular existe, y que señala que en el ámbito de la contratación, la Administración puede valorar las ofertas dentro de un cierto margen de discrecionalidad técnica para verificar, como en el presente caso, si la oferta cumple o no técnicamente con lo exigido en los pliegos.

La doctrina de la discrecionalidad técnica ya ha sido expuesta en profundidad por este Tribunal en numerosas Resoluciones anteriores (v.g. Resoluciones de este Tribunal 220/2016, de 16 de septiembre, 273/2016, de 4 de noviembre, 283/2016, de 11 de noviembre, 51/2017, 15 de marzo, 154/2017, de 4 de agosto y 186/2017, de 26 de septiembre, entre otras muchas). En las citadas Resoluciones aludía a la Sentencia del Tribunal Supremo 23 de noviembre de 2007 (RJ\2007\8550) que, a su vez, remite a la doctrina del Tribunal Constitucional en el sentido de que *“la existencia de la discrecionalidad técnica no supone naturalmente desconocer el derecho a la tutela judicial efectiva recogida en el artículo 24.1 de la Constitución, ni el principio de sometimiento pleno de la Administración pública a la Ley y al Derecho, ni la exigencia del control judicial sobre la legalidad de la actuación administrativa y su sumisión a los fines que la justifican. Tampoco supone ignorar los esfuerzos que la jurisprudencia y la doctrina han realizado y realizan para que tal control judicial sea lo más amplio y efectivo posible. Pero no puede olvidarse tampoco que ese control puede encontrar en algunos casos límites determinados.”*

Así ocurre, sigue señalando la Sentencia, en cuestiones que han de resolverse por un juicio fundado en elementos de carácter exclusivamente técnico, que solo puede ser formulado por un órgano especializado de la Administración y que en sí mismo escapa por su propia naturaleza al control jurídico, que es el único que pueden ejercer los órganos jurisdiccionales y que, naturalmente, deberán ejercerlo en la medida en que el juicio afecte a cuestiones de legalidad, pero sin que puedan sustituir en las valoraciones técnicas a los órganos administrativos calificadoros.

Asimismo, este Tribunal ha invocado en las resoluciones citadas la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de septiembre de 2009 (RJ 2010\324) que afirma lo



siguiente: «*la discrecionalidad técnica parte de una presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa, apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación. De modo que dicha presunción “iuris tantum” sólo puede desvirtuarse si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación del criterio adoptado, bien por fundarse en patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega. Por ello, la discrecionalidad técnica reduce las posibilidades de control jurisdiccional sobre la actividad evaluadora de los órganos de la Administración prácticamente a los supuestos de inobservancia de los elementos reglados del ejercicio de la potestad administrativa y de error ostensible o manifiesto, quedando fuera de ese limitado control aquellas pretensiones de los interesados que sólo postulen una evaluación alternativa a la del órgano calificador (...)».*

Así, a juicio de este Tribunal, las pretensiones por parte de la recurrente cuando señala que se ha realizado una valoración incorrecta supone una valoración paralela y alternativa a la del órgano de contratación a la hora de enjuiciar la oferta de las entidades licitadoras que se mueve, como señala la jurisprudencia, dentro del principio de libre apreciación, pero que, como se ha señalado no puede prevalecer sobre el criterio de un órgano técnico especializado, al que se presume imparcial y cuyas apreciaciones se hallan amparadas en el supuesto analizado por la doctrina de la discrecionalidad técnica de los órganos evaluadores, que debe ser respetada salvo prueba de error, arbitrariedad o falta de motivación.

Además de lo anterior, tal y como consta en el expediente, se efectuó una prueba de concepto por la comisión técnica, integrada por tres profesionales, en presencia de la propia licitadora ahora recurrente lo que, en principio, garantiza una mayor objetividad e imparcialidad.

En suma, este Tribunal no aprecia arbitrariedad, falta de motivación ni error material en la actuación de la comisión técnica y, por ende, de la mesa o del órgano de contratación. A este respecto, siendo la cuestión eminentemente técnica, el Tribunal no puede sustituir, como ya se ha señalado, con criterios jurídicos esas



valoraciones técnicas, máxime cuando se han cumplido los requisitos procedimentales, y no resulta acreditado que se hayan superado los límites de la discrecionalidad ni, por otra parte, los términos y alegatos en que se funda el recurso desvirtúan la presunción de certeza de que goza el juicio técnico del órgano evaluador.

En consecuencia, en base a las consideraciones realizadas, procede desestimar el recurso interpuesto.

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

### **ACUERDA**

**PRIMERO.** Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por **INNOVATIVE INTERFACES GLOBAL LIMITED** contra la Resolución Rectoral, de 20 de diciembre de 2017, por la que se acuerda la exclusión de su oferta del procedimiento de licitación en relación al contrato denominado “Implantación, soporte y mantenimiento de una plataforma de servicios de Gestión Bibliotecaria y herramienta de descubrimiento para las bibliotecas del Consorcio de Bibliotecas Universitarias de Andalucía” (Expte. 2/2017 CB), convocado por el Consorcio de Bibliotecas Universitarias de Andalucía.

**SEGUNDO.** Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 47.5 del TRLCSP.

**TERCERO.** Notificar la presente resolución a los interesados en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación,



de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra K) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

