



Recurso nº 362/2015 C.A. Illes Balears 25/2015

Resolución nº 443/2015

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

En Madrid, a 14 de mayo de 2015.

VISTO el recurso interpuesto por D. Vidal Javier Vicente Buxade, en nombre y representación de RICOH ESPAÑA, S.L.U., contra la resolución de adjudicación de la Consejería de Economía y Competitividad la Comunidad Autónoma de las Illes Balears del "Contrato de servicios para dotar al Gobierno de las Illes Balears de la infraestructura necesaria que permita poner las bases de un nuevo modelo de gestión documental", (número de expediente: 2014/2399) este Tribunal en sesión del día de la fecha ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Consejería de Economía y Competitividad de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears convocó, mediante anuncio publicado en el Boletín Oficial del Estado el 1 de octubre de 2014 y el 24 de septiembre de 2014 en el Diario Oficial de la Unión Europea, licitación para contratar, por procedimiento abierto, tramitación ordinaria y sujeto a regulación armonizada, la prestación del servicio para dotar al Gobierno de las Illes Balears de la infraestructura necesaria que permita poner las bases de un nuevo modelo de gestión documental, con un valor estimado de 379.338,85 euros €.

Segundo. La licitación se lleva a cabo de conformidad con los trámites previstos en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSPP en adelante), aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, en las disposiciones de desarrollo de la Ley y, en cuanto no se encuentre derogado por ésta, por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), aprobado por Real Decreto 1098/2001 de 12 de octubre.



Tercero. El 6 de noviembre de 2014 se reunió la mesa de contratación para la apertura de sobre 1 y calificación de la documentación general de los licitadores, comprobándose, por lo que se refiere a la empresa recurrente, que la documentación presentada no cumplía con lo exigido por el apartado F.5 del cuadro de características del contrato, relativo a la concreción de las condiciones de solvencia, así como que la declaración responsable del técnico propuesto no está redactada de acuerdo con los términos del pliego. Como consecuencia de ello se acordó conceder tres días hábiles para la subsanación de la documentación, para lo cual se envió por correo electrónico el formato en el que debería facilitarse la información requerida por el pliego de cláusulas administrativas particulares.

La empresa excluida presentó el 12 de noviembre el escrito de subsanación con la información relativa a la solvencia en el formato requerido por la mesa de contratación, aunque, a diferencia de los datos contenidos inicialmente en el sobre 1, solamente se incorporaron en el escrito de subsanación los servicios prestados a entidades públicas y no a empresas privadas.

Lo anterior conllevó que la mesa de contratación acordara la exclusión de la recurrente, contra la que INFORMÁTICA EL CORTE INGLÉS, S.A. (IECISA) interpuso ante este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractual recurso especial, el cual fue estimado por la Resolución 53/2015 que acordó retrotraerse las actuaciones del procedimiento de licitación al momento de la calificación de la documentación del sobre nº 1.

Cumplida la referida resolución, la mesa de contratación, en reunión celebrada el 6 de febrero de 2015, procedió a la lectura del informe técnico, a la apertura de los sobres nºs 2 y 3, a valorar las ofertas conforme a lo establecido en los pliegos, y a proponer al órgano de contratación, a la vista de las valoraciones obtenidas, la adjudicación del contrato a IECISA.

Contra el acuerdo de adjudicación RICOH ESPAÑA S.L.U. ha interpuesto el presente recurso especial por considerar que el adjudicatario debió haber sido excluido de la licitación porque el consultor especialista en gestión documental propuesto en su oferta no ostenta titulación universitaria superior, ni la experiencia exigida en los pliegos.



Cuarto. De acuerdo con lo previsto en el artículo 46.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, se solicitó por el Tribunal al órgano de contratación, la remisión del expediente, habiendo sido recibido con el correspondiente informe.

Quinto Por la Secretaría del Tribunal se ha puesto de manifiesto el expediente a los restantes licitadores a fin de que puedan formular las alegaciones que estimen convenientes, habiéndose sido evacuado el trámite por la adjudicataria solicitado la desestimación del recurso.

Sexto. El 28 de abril de 2015, la Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, resolvió mantener la suspensión del procedimiento de contratación, defiriendo su levantamiento a la resolución del recurso, según lo previsto en el artículo 47.4 del mismo texto legal.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para conocer del recurso en virtud del artículo 41.3 del TRLCSP aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, y al amparo del Convenio de colaboración suscrito entre la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, de fecha 29 de noviembre de 2012, y el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas el 3 de octubre de 2013, sobre atribución de competencia de recursos contractuales, publicado en el Boletín Oficial del Estado de fecha 28 de octubre

Segundo. La interposición se ha producido dentro del plazo legal del artículo 44 del TRLCSP, al no haber transcurrido más de quince días hábiles entre la fecha de notificación del acto impugnado y la de presentación del recurso.

Tercero. El acto recurrido ha sido dictado en el seno de un proceso de licitación relativo a un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada, siendo por ello susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo previsto en el artículo 40 del TRLCSP.

Cuarto. El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 42 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, al tratarse de un licitador que ha concurrido al procedimiento.



Quinto. En cuanto al fondo del asunto, la recurrente fundamenta su impugnación en la falta de titulación universitaria superior del consultor senior especialista en gestión documental; la falta de experiencia en proyectos ejecutados sobre el gestor documental *Alfresco*; y la incongruencia y contradicciones a este respecto entre las dos versiones de CV aportadas por IECISA que impide pueda realizarse una interpretación integradora y complementaria de ambas.

El órgano de contratación pone de manifiesto en su informe que la persona ofertada por IECISA para consultor senior especialista en gestión documental sólo ostenta la titulación de "ingeniería en informática de gestión". Además, al emplearse en el documento aportado en trámite de subsanación, la expresión "titulación universitaria superior" para referirse a su nivel de estudios, ha llevado a la mesa de contratación a considerar que "la información presentada por el licitador era veraz y que la persona aportada cumplía los requisitos de solvencia exigidos en los pliegos".

Sin embargo, con la finalidad de despejar las posibles dudas planteadas por el presente recurso especial, se solicitó a IECISA que confirmase que *"la persona presentada para el perfil de consultor especialista en gestión documental tiene efectivamente titulación superior, a lo que verbalmente ha respondido que no"*. Por otra parte, según señala el órgano de contratación, solamente *"envió un correo electrónico en el que hace referencia al Real Decreto 967/ 2014, en el que se establecen los requisitos y el procedimiento para la homologación y declaración de equivalencia a titulación y a nivel académico universitario oficial"*, el cual, entiende aquél, que al haberse publicado *"en el BOE el 22 de noviembre de 2014, es decir, en fecha posterior a la finalización del plazo de presentación de ofertas de esta licitación"*, su invocación resulta improcedente.

Una vez consultado el Registro de Universidades, Centros y Títulos del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Universidad, la mesa de contratación comprueba que existe como titulación superior la de "ingeniero informático" y como titulación de grado medio de la "ingeniero técnico en informática de gestión". Esto ha llevado a la conclusión de que, si la persona presentada por IECISA tiene la titulación de grado medio, resultaría el licitador habría omitido la palabra "técnico" en la documentación del sobre nº 1, ocultando un dato a la mesa de contratación que le habría permitido comprobar inmediatamente que estaba ante un grado medio, y que, como aparecía en el



documento entregado en subsanación que el consultor especialista en gestión documental ostentaba titulación superior, se ha inducido a la mesa a creer que el cumplía el requisito exigido en los pliegos.

Por todo ello, la mesa de contratación entiende que en este caso el licitador IECISA tendría que haber sido excluido de la licitación y, por tanto, la resolución de adjudicación debería ser declarada nula.

Por su parte, la empresa adjudicataria alega que en el Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior (MECES) la Resolución de 8 de junio de 2009, de la Secretaría General de Universidades, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Universidades, por el que se establecen recomendaciones para la propuesta por las universidades de memorias de solicitud de títulos oficiales en los ámbitos de la Ingeniería Informática, Ingeniería Técnica Informática e Ingeniería Química, sitúa el título de Ingeniero Técnico de Gestión Informática en Grado 2 del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior y se corresponde con el nivel 6 del Marco Europeo de Cualificaciones para el Aprendizaje Permanente (EQF), que a su vez se corresponde con el nivel del resto de Ingenieros en el ámbito europeo.

Así mismo, indica que el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, en sus artículos 12.9 y 15.4, relativos a las condiciones para el diseño de títulos de Graduado y de Máster Universitario respectivamente, indica: *"Cuando se trate de títulos que habiliten para el ejercicio de actividades profesionales reguladas en España, el Gobierno establecerá las condiciones a las que deberán adecuarse los correspondientes planes de estudios, que además deberán ajustarse, en su caso, a la normativa europea aplicable"*.

Concluye señalando que de acuerdo con la normativa vigente *"no tiene porqué considerarse que la "titulación universitaria superior" se incumple por un titulado en ingeniería Técnica en Gestión Informática, sino atendiendo al el Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior, a las funciones que debe realizar este consultor senior,..."*.

En sentido, tras comparar las funciones a desarrollar por el consultor senior en la ejecución del contrato y de recomendaciones respecto a determinados apartados del



anexo I del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, relativo a la memoria para la solicitud de verificación de títulos oficiales de la profesión de Ingeniero Técnico en Informática, publicadas por la Resolución de 8 de junio de 2009, de la Secretaría General de Universidades antes citada considera "la Ingeniería Técnica Informática" supone una serie de competencias que *"cubren sobradamente los requisitos y necesidades de la función del perfil de "consultor senior, especialista en gestión documental", dado que las competencias que pueda disponer un Ingeniero con una titulación de mayor duración se atribuyen más al diseño de productos e instalaciones informáticas, dirección de obras, modelado matemático, planificación estratégica ..."*

Sexto. Para resolver la cuestión planteada en el presente recurso relativa a la falta de titulación universitaria superior del consultor senior especialista en gestión documental, debe partirse de lo dispuesto en apartado F.5 del cuadro de características técnicas del pliego de cláusulas administrativas particulares, relativo a la concreción de las condiciones de solvencia, el cual exige la adscripción a la ejecución del contrato, entre otros, de:

"Un consultor senior, especialista en gestión documental, con dedicación parcial (924 horas), con titulación universitaria superior y experiencia mínima acreditada de 3 años en la implantación de gestores documentales en proyectos similares al presente. Al menos uno de los proyectos se debe haber ejecutado sobre el gestor documental Alfresco".

De la cláusula transcrita resulta que la primera cuestión que debe ser despejada es la de determinar que se entiende por "titulación universitaria superior", habida cuenta de que no es una expresión que se corresponda con el actual sistema de enseñanzas de educación superior, ni existe referencia expresa al mismo en la anterior regulación de la estructura enseñanzas universitarias .

En este punto, debe tenerse presente que dentro de estos requisitos de solvencia técnica se engloba, precisamente, la posibilidad de exigir determinadas titulaciones en los medios personales que deben intervenir en la ejecución del contrato. Así lo dispone, con carácter general, el artículo 62 del texto refundido citado al disponer que *"para celebrar contratos con el sector público los empresarios deberán acreditar estar en posesión de las condiciones mínimas de solvencia económica y financiera y profesional o técnica que se*



determinen por el órgano de contratación” y se concretan por lo que respecta a los contratos de servicios, por el artículo 78 del mismo, señalando que la acreditación de la solvencia en un contrato de servicios, cual es el caso que nos ocupa, podrá hacerse mediante la indicación del personal técnico o de las unidades técnicas, integradas o no en la empresa, participantes en el contrato y de la titulaciones académicas y profesionales del empresario y del personal directivo de la empresa y, en particular, del personal responsable de la ejecución del contrato.

Este Tribunal ha manifestado también en resoluciones anteriores, entre ellas, la nº 049/2011, que los contratos públicos son, ante todo, contratos y las dudas que ofrezca su interpretación deberán resolverse de acuerdo con las previsiones establecidas en el TRLCSP y, en caso de que esto no fuera posible, de acuerdo con el Código Civil. En este sentido, es menester recordar que de acuerdo con una inveterada jurisprudencia los pliegos constituyen la ley del contrato como expresión de los principios generales esenciales que rigen las relaciones nacidas de la convención de voluntades, tales como el sintetizado en el brocardo *«pacta sunt servanda»* con sus corolarios del imperio de la buena fe y del *non licet* contra los actos propios y, en segundo lugar, que en su interpretación es posible la aplicación supletoria de las normas del Código Civil, cuyo artículo 1.281 establece que si los términos del contrato son claros y no dejan lugar a dudas sobre la intención de los contratantes, habrá de estarse al sentido literal de sus cláusulas. (Sentencia del Tribunal Supremo de 19 marzo 2001, de 8 junio de 1984 o sentencia de 13 mayo de 1982). Jurisprudencia más reciente como la que se deriva de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 8 de julio de 2009 se refiere a la interpretación literal o teleológica (*si las palabras parecieran contrarias a la intención evidente de los contratantes, prevalecerá ésta sobre aquellas*, artículo 1.281 del Código Civil) y también a la propia interpretación lógica de las cláusulas del contrato.

Pues bien, con anterioridad a las reformas realizadas en nuestra normativa para contar con un marco legal que se adecuara al Espacio Europeo de Educación Superior, las enseñanzas universitarias conducentes a la obtención de los títulos oficiales, de acuerdo con el Real Decreto 1497/1987, de 27 de noviembre, por el que se establecen directrices generales comunes de los planes de estudio de los títulos universitarios de carácter



oficial y validez en todo el territorio nacional, estaban estructuradas en titulación media, de primer ciclo o corto: Diplomaturas, Ingenierías Técnicas y Arquitectura Técnica y titulación superior, de segundo ciclo o ciclo largo: Licenciaturas, Ingenierías y Arquitectura. A partir de esta regulación, el concepto de "titulación universitaria superior" ha venido utilizándose, dentro de las enseñanzas universitarias, para referirse a los títulos a los que se accede tras la superación del ciclo largo, diferenciándolos de los que se obtienen tras la superación del ciclo corto.

Sin embargo, la estructura de las enseñanzas universitarias ha sufrido un proceso de adaptación a la denominada "Declaración de Bolonia de 1999", pasándose a distinguir por el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, de acuerdo con las líneas generales emanadas del Espacio Europeo de Educación Superior y de conformidad con lo previsto en el artículo 37 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, tres ciclos: Grado, Master y Doctorado, dando derecho la superación de tales enseñanzas a la obtención de los títulos oficiales correspondientes. Además, la Disposición Adicional Cuarta del citado Real Decreto contempla los efectos de los títulos universitarios oficiales correspondientes a la anterior ordenación, contemplando de forma separada las titulaciones de Licenciado, Arquitecto e Ingeniero y las titulaciones de Diplomado, Arquitecto Técnico e Ingeniero Técnico.

Por su parte, el Real Decreto 967/2014, de 21 de noviembre, por el que se establecen los requisitos y el procedimiento para la homologación y declaración de equivalencia a titulación y a nivel académico universitario oficial y para la convalidación de estudios extranjeros de educación superior, y el procedimiento para determinar la correspondencia a los niveles del marco español de cualificaciones para la educación superior de los títulos oficiales de Arquitecto, Ingeniero, Licenciado, Arquitecto Técnico, Ingeniero Técnico y Diplomado declara en su parte expositiva que el proceso de convergencia europea en materia de educación superior ha conducido a la renovación de las titulaciones oficiales ofertadas por las Universidades españolas, quedando *"pendiente la resolución de una cuestión capital como es la correspondencia a nivel MECES (Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior) de las antiguas titulaciones*



universitarias", sin perjuicio de que según la disposición adicional cuarta del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, dispusiera que los títulos obtenidos conforme a los anteriores planes de estudio mantendrían sus efectos académicos y profesionales, añadiendo algunas previsiones para el acceso de los antiguos titulados a los nuevos estudios.

En consecuencia, mediante este Real Decreto el Gobierno establece un procedimiento que permite al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte determinar a qué nivel MECES corresponde el título universitario de la anterior ordenación que se examina, por lo que no puede afirmarse, como realiza el adjudicatario, que la equiparación de las antiguas titulaciones universitarias a las nuevas pueda realizarse de forma automática o por deducción en atención a las competencias establecidas en las recomendaciones adoptadas al Acuerdo del Consejo de Universidades para la propuesta por las universidades de memorias de solicitud de títulos oficiales en los ámbitos de la Ingeniería Informática, Ingeniería Técnica Informática e Ingeniería Química.

De acuerdo con lo expuesto, resulta razonable entender que cuando el apartado F.5 del cuadro de características técnicas del pliego de cláusulas administrativas particulares emplea la expresión "titulación universitaria superior" como requisito para el consultor senior especialista en gestión documental debe entenderse que se refiere a las titulaciones de segundo ciclo o ciclo largo reguladas por la normativa anterior relativa a la estructura de las enseñanzas universitarias, es decir, Licenciaturas, Ingenierías y Arquitectura, y no a las de primer ciclo o ciclo corto. Así mismo, comprendería todas las titulaciones universitarias del nuevo sistema ya que, de acuerdo con el artículo 3.5 de la Ley Orgánica de Universidades, toda la enseñanza universitaria tiene la consideración de educación superior.

Por tanto, dado que según la documentación aportada por IECISA, el consultor senior especialista en gestión documental propuesto en su oferta el título que ostenta es de "Ingeniero Técnico de Informática de Gestión" no puede considerarse que se cumpla con el requisito de solvencia técnica previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares relativo a la "titulación universitaria superior".



Séptimo. Por lo que se refiere a la alegación relativa la falta de experiencia en proyectos ejecutados sobre el gestor documental *Alfredo* y la incongruencia y contradicciones a este respecto entre las dos versiones de CV aportadas por IECISA que impide pueda realizarse una interpretación integradora y complementaria de ambas, debe indicarse, visto el contenido del recurso, que en realidad esta alegación se dirige a impugnar la Resolución de este Tribunal número 53/2015, anteriormente citada, en lo relativo a la admisión de la justificación de la oferta de IECISA, es decir, se utiliza el recurso especial contra la resolución de adjudicación como medio para recurrir dicha resolución. A estos efectos hay que tener en cuenta que, conforme a lo preceptuado en el artículo 49 del TRLCSP, las resoluciones de este Tribunal son definitivas en la vía administrativa y contra las mismas sólo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo. En consecuencia, el recurso interpuesto debe ser inadmitido en esta parte y la indicada Resolución 53/2015 debe mantener plena eficacia en tanto no sea revocada en virtud de sentencia dictada por los órganos de la citada jurisdicción.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Estimar parcialmente el recurso interpuesto por D. Vidal Javier Vicente Buxade, en nombre y representación de RICOH ESPAÑA, S.L.U., contra la resolución de adjudicación de la Consejería de Economía y Competitividad la Comunidad Autónoma de las Illes Balears del "Contrato de servicios para dotar al Gobierno de las Illes Balears de la infraestructura necesaria que permita poner las bases de un nuevo modelo de gestión documental", (número de expediente: 2014/2399), anulando dicha resolución y ordenando la retroacción de actuaciones al momento anterior a la propuesta de adjudicación.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento acordada de conformidad con lo previsto en el artículo 47.4 del TRLCSP.



Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 47.5 del TRLCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de Tribunal Superior de Justicia de Illes Balears, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

