



Recurso nº 1498/2022

Resolución nº 1608/2022

Sección 2ª

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

En Madrid, a 22 de diciembre de 2022.

VISTO el recurso interpuesto por D. J. G. G., en representación de la mercantil RICOH SPAIN IT SERVICES, S.L.U., (en adelante, RICOH), contra el acuerdo de exclusión del *“Servicio de desarrollo de aplicaciones de la Oficina de Informática Presupuestaria de la Intervención General de la Administración del Estado”*, lote 4, expediente 2022-14, convocado por la Junta de Contratación de los Servicios Centrales en el Ministerio de Hacienda y Función Pública; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. La Junta de Contratación de los Servicios Centrales en el Ministerio de Hacienda y Función Pública publica el 22 de julio de 2022, en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP), el anuncio para la licitación pública, a tramitar mediante procedimiento abierto, de la adjudicación del contrato de servicios arriba indicado, con un valor estimado que asciende a 65.374.057,92 euros y cuyo objeto está dividido en cuatro lotes.

Segundo. La licitación se lleva a cabo de conformidad con los preceptos de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) y con las demás normas de desarrollo aplicables a los poderes adjudicadores que tienen el carácter de Administración Pública.

Tercero. Publicados los pliegos para la tramitación del expediente, y abierto el sobre nº 2 de las ofertas presentadas por los licitadores al lote nº 4, relativa a la valoración mediante criterios de juicio de valor, tras la emisión de informe técnico de 13 de octubre de 2022, se acuerda la exclusión de la oferta presentada por RICOH al lote nº 4 por los siguientes motivos:

“- Del contenido de la oferta no resulta el cumplimiento del mínimo del equipo base establecido en el ANEXO X del PCAP, incumpliendo los requisitos mínimos establecidos en los pliegos; Cláusulas 9 y 10 del Pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y el apartado 11.2 del ANEXO I Cuadro de características

- La valoración obtenida (19,40 puntos) no supera el umbral de puntuación mínima (23 puntos); cláusulas 9 y 10 del PCAP y apartado 11.1.3. del Anexo I del PCAP) en el conjunto de los criterios cualitativos que dependen de un juicio de valor (sobre nº 2) (art. 146.3 de la LCSP).”

La resolución de exclusión se notifica el día 18 octubre de 2022, por medio de la PLACSP.

Cuarto. El día 8 de noviembre de 2022, tiene entrada en el Registro General Electrónico del Ministerio de Hacienda y Función Pública el recurso especial en materia de contratación presentado por la empresa RICOH contra el acuerdo de exclusión de su oferta.

Quinto. Se ha recibido por el Tribunal el expediente administrativo y el correspondiente informe del órgano de contratación.

Sexto. Por la Secretaria del Tribunal, con fecha 16 de noviembre de 2022, se dio traslado del recurso interpuesto a las otras licitadoras, otorgándole un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones, no habiendo hecho uso de su derecho ninguna de las empresas licitadoras.

FUNDAMENTOS DE DERECHO.

Primero. El recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverla de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la LCSP.

Segundo. Resultan de aplicación la LCSP y el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se prueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Tercero. La empresa impugna el acuerdo de exclusión de un contrato de servicios, regulado en el artículo 17 de la LCSP, cuyo valor estimado supera los cien mil euros, por lo que el contrato y el acto impugnado son susceptibles de reclamación ante este Tribunal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44, apartado 1, letra a) y apartado 2, letra b) de la LCSP.

Cuarto. La empresa ostenta legitimación para impugnar el acuerdo de exclusión, con arreglo a lo previsto en el artículo 48 de la LCSP que señala *“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso”*.

Quinto. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo de quince días hábiles que señala el artículo 50 LCSP.

Sexto. Impugna la empresa recurrente la exclusión de su oferta, solicitando su admisión, la retroacción de las actuaciones y la adjudicación del contrato a su favor por parte del órgano de contratación, al ser su oferta la mejor puntuada.

Se alega en el recurso que, en puridad, existe una única causa de exclusión, pues la interpretación que hace el Informe técnico de la titulación del Consultor 1, conlleva que la parte relacionada con el equipo de trabajo del Plan de Asunción del Servicio no sea valorada, y, en consecuencia, que el bloque de criterios sometidos a juicio de valor no alcance la puntuación mínima de 23 puntos. De ahí que se diga que existe una única causa de exclusión, pues el no tener una puntuación mínima es consecuencia de la primera.

En esta línea, defiende el recurso que la titulación obtenida por el Consultor I en el año 1998, se trataba de una titulación pre-Bolonia, denominada *“Higher National Diploma in Business and Information Technology”*, que de acuerdo con el Glosario Europeo sobre

Educación, elaborado por el organismo creado por la Comisión Europea “Eurydice”, y publicado por la Dirección General de Educación y Cultura del Ministerio de Educación, equivaldría a un nivel educativo 5, de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE 5), y que, según su página 252, se correspondería con una diplomatura/técnico superior en España, según la terminología previa a Bolonia.

Alega la recurrente que el consultor 1 dispone de la titulación desde el año 1998 y que forma parte en la actualidad del equipo que presta el Servicio de desarrollo de aplicaciones de la Oficina de Informática Presupuestaria de la Intervención General de la Administración del Estado IGAE, licitado en el expediente 23/2019. Los Pliegos que regían esta licitación recogían unos requisitos prácticamente idénticos al pliego de cláusulas administrativas particulares (en lo sucesivo, PCAP) del contrato de cuya adjudicación ha sido excluida la empresa, y, según el informe técnico de valoración emitido en la anterior licitación se cumplía entonces con los requisitos de la titulación.

Se añade que en el informe de 13 de octubre de 2022, se realiza una interpretación errónea del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior (MECES) y del *National qualifications framework* publicado por el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP), y por ello es errónea la interpretación que se hace del nivel de estudios que dispone el Consultor 1, el cual cumple con las características exigidas en el PCAP, pues dispone de una titulación nivel MECES 2 y cuenta con sobrada experiencia.

Por consiguiente, el título “*Higher National Diploma in Bussiness and Information Technology*” se corresponde con el actual nivel MECES 2, y, de este modo, al distar la puntuación de RICO en menos de 10 puntos del licitador al que se le asigna una mayor puntuación, de no haber obtenido cero puntos en el subcriterio, hubiera sido la oferta que habría obtenido la mayor puntuación, y, con toda probabilidad, resultaría adjudicataria del contrato.

Séptimo. Por su parte, el órgano de contratación en su informe ratifica la exclusión de la oferta presentada por el recurrente, y reafirma que es doble el motivo de exclusión.

En relación con el título “*Higher National Diploma in Bussiness and Information Technology*”, se indica que la determinación del nivel de equivalencia de la titulación pre Bolonia se ha obtenido con posterioridad mediante el Marco Español de Cualificaciones (MEC), vía acuerdo del Consejo de Ministros. Y que, además, desde la Unión Europea se creó el Marco Europeo de Cualificaciones EQF (European Qualifications Framework), propuesto como instrumento común de referencia en los sistemas de cualificaciones de todos los países miembros.

El EQF-MEC entró en vigor el 23 de abril de 2008, siendo el 2010 la fecha límite recomendada para que los países realicen las correspondencias entre los sistemas nacionales de cualificaciones. Por Real Decreto 1027/2011, de 5 de julio, se establece el Marco Español de Cualificaciones de la Educación Superior (MECES), que se configura como una herramienta que facilita el reconocimiento internacional de los títulos y de la formación.

Si bien la titulación aportada (HND) carece de la mencionada equiparación vía acuerdo de Consejo de Ministros, para determinar la misma, acudió el órgano de contratación a la correlación EQF-MEC/MECU-CNCP. Para la determinación del nivel EFQ se acudió al documento “NATIONAL QUALIFICATIONS FRAMEWORK DEVELOPMENTS IN EUROPE 2017”. Este documento establece que la titulación objeto de cuestión equivale a un EQF Nivel 5. Esto es, un nivel 3 de Técnico Superior MECU-CNCP, que se corresponde con un MECES 1.

Se informa, además, que el HND actualmente es una titulación de 120 créditos, cuando España optó por una duración mínima de los grados de 180 créditos, hecho adicional que pone de manifiesto que se trata de una formación inferior al grado, y, por tanto, al MECES 2.

En relación con la segunda causa de exclusión, se dice en el informe que, aun no considerando la primera causa de exclusión, esto no implicaría un cambio en la puntuación otorgada a la oferta técnica, pues, como se decía en el informe técnico de valoración:

“Por otro lado, considerando el contenido aportado, se le asigna en este apartado 0 puntos, no superándose el umbral de puntuación mínima establecida (23 puntos) en los criterios cualitativos que dependen de un juicio de valor (sobre nº 2)”.

Se dice en el informe que no se ha establecido en la valoración una relación causal directa entre la valoración y el “posible incumplimiento” en materia de titulación, siendo una y otra razones diferentes. Y, que no habiendo sido la valoración atribuida al equipo propuesto objeto de recurso, dicha valoración no es objeto de discusión, *“no viéndose afectada por la decisión que se adopte respecto de la consideración del cumplimiento de los requisitos establecidos como mínimos en el pliego y manteniéndose por tanto la circunstancia de quedar la oferta excluida”.*

Por último, se rechaza que el que la titulación del Consultor 1 haya sido aceptada en otro contrato deba aceptarse en este, pues, entre otras circunstancias, los perfiles deben cumplir los requisitos mínimos establecidos en el Pliego, y admitir este razonamiento supondría que un órgano de contratación puede presuponer una condición no acreditada, lo que es contrario al principio de igualdad de trato y no discriminación en la contratación pública.

Señala el órgano de contratación que no existe ninguna razón que justifique la interposición del recurso, pudiendo calificarse el mismo de temerario o interesado, y que la paralización del expediente de contratación supone una prórroga de los servicios en ejecución lo que implica un beneficio directo de la recurrente.

Octavo. Entrando ya a analizar el contenido del recurso, es imprescindible que consideremos previamente el contenido de algunas cláusulas del PCAP y del pliego de prescripciones técnicas (en lo sucesivo, PPT) que tienen relación directa con el acuerdo de exclusión y que dividiremos en dos bloques, que están diferenciados en los pliegos, aunque tengan interrelación:

- a) Requisitos mínimos del equipo base.
- b) Criterios de adjudicación.

REQUISITOS MÍNIMOS DEL EQUIPO BASE

Establece la cláusula 9.5 del PCAP, que se refiere al contenido del “archivo electrónico o sobre nº 2 “oferta evaluable sin fórmulas, que *“Las propuestas se ajustarán a las condiciones y contendrán los datos que se exigen en el presente pliego...”*

La cláusula 10 del PCAP determina, a su vez, que *“La valoración de las proposiciones se realizará de acuerdo con los **criterios y ponderación** que se recogen en el **apartado 11 del Cuadro de características...**”* (lo subrayado es nuestro).

A su vez, el Anexo I, “cuadro de características” del PCAP, cuando se refiere a los criterios de adjudicación sometidos a juicios de valor o, como dice el pliego, “*criterios de adjudicación evaluables sin fórmulas*”, en su apartado 11.2 señala que:

“Oferta técnica: PLANES DE SERVICIO

1.- Plan de asunción del servicio: (Puntuación máxima: 31 puntos)

Deberá contener, entre otros, un desarrollo de los siguientes aspectos:

- Definición del equipo inicial ofertado en número de recursos y categoría que será como mínimo el equipo base establecido en el PCAP”.

Para ver qué requisitos mínimos son los que debe tener el equipo base, hemos de acudir al anexo X del PCAP “Requisitos de los perfiles profesionales” que señala:

“I.- Requisitos de los perfiles profesionales.

El personal que se asigne a cada equipo de trabajo deberá tener como mínimo la titulación, experiencia y formación que se indican a continuación. (el subrayado y énfasis es nuestro)

Las referencias a titulaciones y certificaciones se entenderán realizadas a la especificada o equivalente.

II. Número de perfiles profesionales estimado

(..)

Perfiles	Nº técnicos propuestos
Lote 4	
<i>Coordinador (CT)</i>	1
<i>Consultor (C)</i>	2
<i>Desarrollador Experto (E)</i>	2
<i>Desarrollador Senior (S)</i>	2
<i>Desarrollador (D)</i>	3
Total Lote 4	10

(Ya adelantamos que donde se centra exclusivamente la controversia es en el perfil del consultor).

(..)

IV. Requisitos Generales por Categoría

<i>Categoría Profesional</i>	<i>Experiencia en proyectos TIC</i>	<i>Titulación mínima</i>
<i>Coordinador Técnico</i>	<i>Mínima de 8 años</i>	<i>Nivel 3 de Mecas (*) (Master) o Nivel 2(Grado) de Mecas en Ingeniería Informática o de Telecomunicaciones o en cualquier estudio de ramas de ciencias</i>
<i>Consultor</i>	<i>Mínima de 8 años</i>	<i>Las previstas en la categoría anterior</i>
<i>Desarrollador Experto</i>	<i>Mínima de 6 años</i>	<i>Máster, Grado o Técnico Superior en cualquier estudio de la rama "Ingeniería y</i>

		Arquitectura” o de la Rama “Ciencias”
Desarrollador Senior	Mínima de 4 años	Las previstas en la categoría anterior
Desarrollador	Mínima de 2 años	Las previstas en la categoría anterior

() Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior”*

Lo anterior se corrobora con lo establecido en la cláusula 8 del PPT, que también se refiere al equipo base y manifiesta que éste deberá “contar al menos con los perfiles que se especifican en la cláusula 8.1 del presente y Anexo X PCAP que se corresponde con el equipo base”. (el subrayado es nuestro).

En cuanto al perfil del consultor, la cláusula 8.1 del PPT, exige para el lote 4, la presencia de dos consultores.

En resumen de todo lo anteriormente expuesto y en relación con el recurso presentado, los licitadores debían ofertar para el lote 4, en el sobre nº 2 relativo a “oferta evaluable sin fórmulas” un equipo base, que por lo que se refiere al perfil de consultor, debían ser 2 y que como mínimo cumplieran con los requisitos mínimos de experiencia en proyectos TIC y titulación exigidos en el apartado IV del anexo X del PCAP.

Tanto el PCAP como el PPT, especifican en varios apartados que el equipo (y en este caso, el consultor) debía contar al “menos” o como “mínimo” con los requisitos allí fijados porque el órgano de contratación entendió que por debajo de los mismos, no se podía asegurar la calidad en la ejecución. Por tanto, el incumplimiento de los mismos daba lugar (como así, fue) a la exclusión.

Es muy importante precisar, además, que hay que interpretar que los pliegos, aunque establecían los respectivos requisitos mínimos para cada perfil señalado, exigían un bloque correspondiente al equipo base, puesto que los cometidos y funciones que van a

desarrollar cada uno de los profesionales que lo conforman, aunque sean distintos, están interrelacionadas entre sí. Por eso, cada uno de los perfiles debe cumplir los mínimos, de tal manera que no es admisible que, a pesar de que un determinado consultor no cumpla, si el resto de los perfiles ofrecidos son adecuados, la proposición podía ser admisible. Ello supondría admitir que, exigiéndose dos consultores en los pliegos para garantizar unos mínimos de la calidad en la ejecución del contrato, se admitiera sólo uno que cumpliera los requisitos o se admitieran los dos aunque uno de ellos no tuviera la aptitud suficiente y se pudiera provocar con esa permisividad, no sólo una posible incorrecta ejecución en las funciones a desarrollar por el consultor, sino también una posible repercusión negativa en otros aspectos del contrato.

Todo ello, con independencia de que el mismo equipo base fuera objeto de valoración dentro del correspondiente criterio de adjudicación, a lo que ahora nos referiremos, pero siempre partiendo del cumplimiento al alza de los requisitos mínimos fijados en el citado anexo X del PCAP.

CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN

En relación con el acuerdo de exclusión y lo que se plantea en el recurso, la cláusula 10 del PCAP que regula los “criterios de adjudicación” determina que:

“La adjudicación del contrato se realizará atendiendo a la mejor relación calidad-precio, aplicando criterios cualitativos y criterios relacionados con los costes, como el precio.

*La **valoración de las proposiciones** se realizará de acuerdo con los **criterios y ponderación** que se recogen en el **apartado 11 del Cuadro de características** y se llevará a cabo en dos fases:*

*- En la **primera fase**, se atenderá a los aspectos de las proposiciones evaluables SIN aplicación de fórmulas (criterios cualitativos que dependen de un juicio de valor) recogidos en el **apartado 11.2 del Cuadro de características**. Se excluirán las ofertas cuya puntuación total en esta fase no supere el **umbral mínimo** definido en el **apartado 11.1 del Cuadro de características**.*

- En la **segunda fase**, se aplicarán los criterios con fórmula que se establecen en el **apartado 11.3 del Cuadro de características**, donde se establece la fórmula aplicable al criterio precio y, en su caso, las aplicables al resto de criterios evaluables mediante fórmula”.

Y el apartado 11 del cuadro de características del PCAP al que se hace mención, en relación con los “criterios evaluables SIN aplicación de fórmulas” o criterios que dependen de un juicio de valor, realiza las siguientes prescripciones:

“11.2.- Criterios de adjudicación SIN aplicación de fórmulas (criterios cualitativos que dependen de un juicio de valor) (arts. 145 y 146 LCSP):

(..)

“Oferta técnica: PLANES DE SERVICIO

1.- Plan de asunción del servicio: (Puntuación máxima: 31 puntos)

Deberá contener, entre otros, un desarrollo de los siguientes aspectos:

- **Definición del equipo inicial ofertado en número de recursos y categoría que será como mínimo el equipo base establecido en el PCAP.**

Se adjuntará un cuestionario por cada uno de los perfiles que formaran parte del equipo de trabajo según modelo del ANEXO XI que permita valorar el cumplimiento del equipo base así como la experiencia y conocimientos de los perfiles ofertados que supongan una mejora sobre lo establecido como mínimo. (el subrayado es nuestro)

- *Organización del equipo ofertado y la distribución de responsabilidades.*

- **Cronograma de incorporación del equipo propuesto por el adjudicatario.**

- *Plan de riesgos de la presente fase del servicio, incluyendo la identificación de riesgos principales y las acciones de mitigación asociadas.*

Se valorará que el desarrollo de los aspectos descritos anteriormente se adecúe a las necesidades y objetivos establecidos en el PPT. Para su mejor comprensión se sugiere máxima concreción, claridad y brevedad del Plan, recomendándose una extensión máxima de 20 páginas (sin incluir el cuestionario por perfil exigido)".

Además, del criterio de adjudicación transcrito, el mismo apartado añadía otros como el "plan de gestión del servicio" (puntuación máxima de 10 puntos) y "plan de devolución del servicio" (puntuación máxima de 5 puntos), que no son objeto de controversia, hasta alcanzar, todos ellos, la puntuación máxima de 46 puntos que el PCAP atribuía a los "criterios de adjudicación SIN aplicación de fórmulas".

Por otra parte, en el mismo Anexo I, del "cuadro de características", en su apartado 11. 1.3, se determinó lo siguiente:

"3.- Umbral mínimo en los criterios cualitativos

X Se establece el umbral mínimo del 50 % de la puntuación en el conjunto de los criterios cualitativos que dependen de un juicio de valor (sobre nº 2) (art. 146.3 LCSP)".

Ello implicaba que asignándose un máximo total de 46 puntos para todos los "criterios de adjudicación SIN aplicación de fórmulas", los licitadores debían obtener un mínimo de 23 puntos en la valoración por todos los criterios de adjudicación sometidos a juicios de valor, para no ser excluidos.

La recurrente, RICOH, como queda recogido en el informe técnico de valoración de proposiciones que se adjuntó al acuerdo de exclusión y que, también, se ha aportado como documento nº 2 del recurso, presentó dos consultores (número mínimo exigido) en su oferta (documento nº 22.35 del expediente) para valorar el criterio de adjudicación, "plan de asunción del servicio" y uno de los consultores se estimó que no cumplía los requisitos mínimos que para dicho perfil establecía el Anexo X del PCAP.

Pese a ello, el Técnico asignado valoró los criterios de adjudicación sometidos a juicio de valor, con la siguiente puntuación:

“VALORACIÓN TOTAL RICOH

CRITERIO 1.1 CRITERIO 1.2 CRITERIO 1.3

Plan de asunción del servicio Plan de gestión del servicio Plan de devolución servicio

10,4 - INCUMPLE MÍNIMO 5,40 3,60 19,40”

Con respecto al criterio 1.1, en el que se examinaban varios aspectos además del referido al equipo base y que quedan reflejados en el apartado 11.2.1 del Anexo I, “Cuadro de características” del PCAP, lo que hizo el Técnico que valoró la proposición de RICOH (y así queda transcrito en el informe de valoración) fue subdividir dentro del “plan del servicio” los aspectos a valorar (que denominó sólo a efectos prácticos PA1, PA2, PA3 y PA 4) y en el aspecto PA1, donde estimó que se debía analizar el equipo base, asignó 0 puntos, valorando el resto hasta llegar a los 10,40 puntos que atribuyó a la oferta RICOH, en el “plan de asunción del servicio”.

Finalmente, al no llegar al umbral mínimo de 23 puntos, se acordó, también, la exclusión de la oferta por el motivo previsto en el Anexo I, “cuadro de características”, es decir, por no superar la valoración de todos los criterios sometidos a juicio de valor el citado umbral.

Todo lo hasta ahora expuesto, explica que el órgano de contratación en su acuerdo de exclusión adopte dos motivos de exclusión:

- a) Incumplimiento de los requisitos mínimos del equipo base, por lo que se refiere a uno de los consultores propuestos.
- b) No superación del umbral mínimo fijado en los pliegos en cuanto a los criterios de adjudicación sometidos a juicios de valor.

Esto queda perfectamente explicado en el acuerdo de exclusión y en el informe técnico que lo sustenta.

En realidad, a juicio de este Tribunal, lo adecuado hubiera sido excluir en bloque la proposición de la recurrente por incumplimiento de mínimos del equipo base y no valorar, por tanto, los criterios de adjudicación, pero lo cierto es que la valoración se efectuó y veremos a continuación qué implicación puede tener esto en relación con el recurso presentado.

Noveno. Por tanto, son dos los motivos de incumplimiento en los que incurriría la oferta, sin que se pueda admitir la interpretación que hace la recurrente, que en el recurso expresa lo siguiente:

“TERCERO. - SOBRE LA EXCLUSIÓN DE LA LICITACIÓN RICOH

14. La interpretación que hace el Informe técnico de la titulación del Consultor 1, conlleva que la parte relacionada con el equipo de trabajo del Plan de Asunción del Servicio no sea valorada, y en consecuencia que el bloque de criterios sometidos a juicio de valor no alcance la puntuación mínima de 23 puntos.

15. Es decir, puede afirmarse que, en puridad existe una única causa de exclusión pues la segunda (no obtener la puntuación mínima) es consecuencia de la primera”.

Como hemos explicado en el fundamento jurídico anterior, con base en el informe técnico, hemos de realizar una precisión o corrección a lo afirmado por el recurrente en lo que antes se ha transcrito. No es que no se hubiera valorado el “plan de asunción del servicio”, como se dice, y por esa razón no alcanzó el bloque de criterios sometidos a juicios de valor la puntuación mínima de 23 puntos. El citado Plan se valoró hasta con 10,4 puntos, como antes hemos explicado. Otra cuestión es que sumados a los otros puntos obtenidos en los otros dos criterios de adjudicación (plan de gestión del servicio y plan de devolución del servicio), no alcanzaran los 23 puntos mínimos.

En efecto, el acuerdo de exclusión señala como motivo, además del incumplimiento del umbral mínimo de puntuación en los criterios de adjudicación sometidos a juicios de valor para poder continuar en el procedimiento, previsto en el PCAP, el siguiente: *“Del contenido de la oferta no resulta el cumplimiento del mínimo del equipo base establecido en el ANEXO X del PCAP, incumpliendo los requisitos mínimos establecidos en los pliegos; Cláusulas 9*

y 10 del Pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y el apartado 11.2 del ANEXO I Cuadro de características”.

Y a su vez el informe técnico de valoración realiza la siguiente afirmación:

*“La valoración del equipo presentado por el licitador, una vez comprobado que **no se cumplen los criterios mínimos de titulación y experiencia de todos los perfiles se considera una propuesta insuficiente**¹.*

Es decir, del contenido de la oferta no resulta el cumplimiento de lo establecido en pliegos considerándose la oferta EXCLUIDA”.

A pesar de lo expuesto en el acuerdo de exclusión y en el informe técnico, el recurrente interpreta erróneamente que hay una sola cláusula de exclusión, cuando se consignan dos, debidamente diferenciadas. Sin embargo, no cabe entender sin más que se consiente la causa de exclusión primera que se expresa en el acuerdo de exclusión, pues en la medida en que argumenta en el recurso que el título “Higher National Diploma in Bussiness and Information Tecnology” que poseía uno de los dos consultores propuestos cumplía el requisito de titulación exigido en el PCAP, está combatiendo esta causa de exclusión.

Décimo. Por la razón apuntada en el fundamento jurídico anterior, este Tribunal, entrará a examinar, ya que, es la alegación principal del recurso y ha de resolverse sobre todas las cuestiones planteadas por los recurrentes en aplicación del artículo 57.2 LCSP, cuál es la equivalencia del título de que dispone el Consultor 1 ofrecido por la recurrente, de “*Higher National Diploma in Bussiness and Information Technology*”, titulación propia del Reino Unido, aunque se obtuviera cursándola en España.

En relación con la validez del título, a los efectos de entender si se ajusta o no a lo exigido por los Pliegos, la cuestión que se plantea se circunscribe a determinar si el *Higher National Diploma* (HND) equivale, dentro de los títulos españoles posteriores al Plan Bolonia, al nivel de Grado. Debiendo tenerse en cuenta que, de acuerdo con el punto IV del Anexo X del PCAP (página 101 del documento), el Consultor que se ofrece debe tener una titulación

¹ El texto en negrita se expresa así en el informe.

mínima de “*Nivel 3 de Mecés (Master) o Nivel 2 (Grado) de Mecés en Ingeniería informática o de Telecomunicaciones o en cualquier estudio de la rama ciencias*”. La empresa recurrente defiende que el HND se corresponde, en esencia, con el título de grado, esto es, un nivel MECES 2. Por el contrario el órgano de contratación lo equipara al título de Técnico Superior, es decir, un nivel MECES 1.

Para poder determinar la equivalencia, el órgano de contratación, a partir del MECES (Marco Español de Cualificaciones de la Educación Superior), que se establece por el Real Decreto 1027/2011, de 15 de julio, acude al llamado Marco Europeo de Cualificaciones o EQF, y en concreto al documento “NATIONAL QUALIFICATIONS FRAMEWORK DEVELOPMENTS IN EUROPE 2017”, en el cual establece que el HND se corresponde con un EQF y RQF de Nivel 5. El órgano de contratación acude, además, a la herramienta publicada por el Departamento de Educación del Gobierno de Navarra, cuyo link² incorpora al documento del informe, que ha elaborado un cuadro en el que resume la equiparación entre el EQF/MECES/MECU y FQ-EHEA. En el cuadro se hace constar claramente que el HND, según el FQ-EHEA, se corresponde con el NIVEL 1 MECES (Técnico Superior), 5 EQF y 3 MECU-CNP.

Frente al razonamiento anterior, aduce el recurrente que según el Glosario Europeo sobre Educación, creado por la Comisión Europea “Euridyce”, y publicado por la Dirección General de Educación y Cultura del Ministerio de Educación, el HND equivale a un nivel educativo 5 de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE 5), por lo que el HND se correspondería con una diplomatura/técnico superior en España y en la terminología previa a la implantación del Plan Bolonia. Y después se manifiesta literalmente: *“En consecuencia, las titulaciones de nivel CINE 4, en este caso el título High National Diploma británico, se corresponde con el nivel de las titulaciones españolas: arquitecto, arquitecto técnico, diplomatura, ingeniería, ingeniería técnica, licenciatura, maestro, técnico o título superiores, todo ello en la terminología previa al Plan Bolonia, que es la que debe tomarse en cuenta, siendo que el título de referencia se obtuvo en el año 1998.*

²<https://www.educacion.navarra.es/documents/27590/651861/niveles+de+cualificaci%C3%B3n.pdf/0a822454-a7d6-2f51-e751-6ad9b8f33e48>

Y en esta misma línea, más adelante se dice que, de acuerdo con el cuadro incorporado al recurso, cuyo origen no consta aunque procede de página web del Ministerio de Educación y Formación Profesional³, los títulos pre Bolonia de diplomatura, ingeniero técnico, arquitecto técnico o maestro, se corresponden con el Nivel 2 MECES. Por lo expuesto, considera el recurrente que el título HND se corresponde con el nivel MECES 2, equivalente a un nivel comunitario EQF 6 y un nivel internacional CINE 5, y de ahí que se cumpla con lo exigido por el PCAP.

Pues bien, tomando en consideración todo lo anterior, la alegación de la recurrente debe ser desestimada, toda vez que la equiparación que se hace del HND y del título de diploma o técnico previo al plan Bolonia no está amparado por norma alguna, más allá de la remisión que se hace a la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) que aprueba la UNESCO, o al Glosario Europeo sobre Educación⁴, creado por la Comisión Europea “Eurydice”, documentos que no son disposiciones normativas. Ambos documentos son meramente estadísticos, o tienen un fin informativo, que recopilan los nombres oficiales o comúnmente utilizados y conocidos de cada sistema educativo, se establecen tablas con términos genéricos y abreviaturas, tal y como en los mismos documentos se advierte. Esto es, se fijan categorías globales o genéricas, de tal modo que una misma categoría, CINE 5, según el cuadro recogido en el recurso, abarca los títulos de licenciado, diplomado, o técnico superior, ingeniero técnico o ingeniero, en el caso de España. Y en el de Reino Unido los de Master Degree (MA, MB, MBA.) y HND entre otros muchos, según el documento que cita el recurso. Ahora bien, como se puede ver se engloban demasiadas titulaciones de distinto nivel formativo y el cuadro del recurso no identifica ni la fuente ni la versión de la Clasificación utilizada. Hay que decir que, consultada la versión actual de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación, denominada CINE 2011, que está publicada en la página web del Ministerio de Educación y Formación Profesional⁵, se constata que se ha restringido el alcance de las categorías no enumerando las titulaciones incluidas en ella, sino describiendo a grandes rasgos la formación que se recibe, y su propósito, en cada una de ellas. Así, la categoría CINE 5 solo abarca *“programas que se caracterizan por estar basados en un componente práctico,*

³ <https://www.educacionyfp.gob.es/dam/jcr:28270b6b-e75a-4f3c-9fd3-41a662faadad/cuadro-meces.pdf>

⁴ http://publications.europa.eu/resource/cellar/6dc168d4-7a44-4a90-a247-4300e9769e47.0003.02/DOC_1

⁵ <https://www.educacionyfp.gob.es/dam/jcr:a60265fe-7b79-4b8b-a615-ace845e3ed1c/cine2011esp.pdf>

estar orientados a ocupaciones específicas y preparar al estudiante para el mercado laboral” y que “también pueden facilitar el ingreso a otros programas de educación terciaria”. Y, por el contrario, en la categoría CINE 6, en los programas “pueden recibir distintas denominaciones, por ejemplo: Bachelor, licence o primer ciclo universitario”. Por tanto, ni la versión actual de la CINE, ni la que haya recogido el recurso no avalaría la equiparación que hace el recurso, al comprender en una misma categoría diferentes titulaciones con niveles de formación distintos.

En consecuencia, con los documentos que cita el recurso no es posible concluir de un modo cierto que un HND se equipare a una diplomatura o una titulación técnica pre Bolonia, y, por extensión a un título MECES 2, o grado, post Bolonia, que es lo que exige el Anexo X del PCAP.

Por otro lado, las fuentes de información que utiliza el órgano de contratación sí son oficiales y no avalan la tesis de la recurrente.

Entre estas fuentes de información figura el cuadro explicativo que es recogido por el propio recurso, elaborado por el Ministerio de Educación y Formación Profesional, en el que se indica que el Nivel MECES 2, equivalente al EQF Level 6, se corresponde con un grado de 180 a 240 ECTS (créditos). Y en el mismo cuadro, el Nivel MECES 1 (o EQF level 5), se refiere a enseñanzas no universitarias, y se indica que se cursan únicamente 120 ECTS (créditos).

Puesta en relación la información que ofrece este cuadro con la tabla 29 del documento NATIONAL QUALIFICATIONS FRAMEWORK DEVELOPMENTS IN EUROPE 2017, que se adjunta con el recurso (documento 5), se constata claramente que el HND se corresponde con un EQF Level 5 y no un EQF Level 6. De este modo, y con solo consultar los cuadros y la información que nos ofrece el propio recurso, se concluye que el título HND del Consultor 1 no se corresponde con un Nivel MECES 2, sino un Nivel MECES 1, tal y como acertadamente ha calificado el órgano de contratación.

Refuerza lo dicho el que los HND, de acuerdo con la información obrante en numerosas páginas web, y lo afirmado por el órgano de contratación en su informe, es un título oficial Británico de 120 ECTS, que equivale con el primer ciclo universitario, al contrario que el

Bachelor Degree o Bachelor in Honours, que exigen 180 ECTS. Títulos que sí se corresponden con un EQF Level 6⁶ que se corresponde al MECES 2.

Por este motivo, y en definitiva, no puede equipararse sin más el HND, en base a categorías o definiciones genéricas, con el título de una diplomatura o de un ingeniero técnico, títulos previos del Plan Bolonia, para después concluir que es equivalente a un grado, cuando los documentos publicados por instituciones públicas avalan la interpretación contraria. Al no constar que el Consultor 1 tenga su título HND homologado –no se ha acreditado este extremo-, lo que determinaría cuál es el título español pre Bolonia equivalente, debió acreditarse el título se corresponde en contenido y número de ECTS, o créditos, a los propios del Nivel MECES 2, o un MECU 6 o EQF level 6, equivalencia establecida por el documento de la CEDEFOP denominado “*Spain European inventory on NQF 2016*”. Por consiguiente, la oferta técnica presentada por RICOH, con independencia de cuál sea la consideración que se hubiera tenido en otras licitaciones del mismo título, no se ajusta a los requisitos mínimos que exige el PCAP y por ello la exclusión es ajustada a Derecho.

Por todo lo anteriormente expuesto, se debe rechazar el motivo de impugnación esgrimido en el recurso y confirmar el acuerdo de exclusión relativo al incumplimiento de los pliegos en cuanto a los requisitos mínimos del equipo base, al considerar que el consultor 1 no reúne el requisito mínimo de titulación exigido en el PCAP.

Decimoprimer. Confirmada la legalidad de la exclusión, adoptada por incumplimiento de requisitos mínimos de la proposición fijados en los pliegos, ello impide entrar a considerar cualquier aspecto relacionado con la valoración de los criterios de adjudicación de la oferta de RICOH, aunque si creemos oportuno añadir que la recurrente en su recurso, en ningún momento, impugna no sólo la valoración de otros aspectos que se tuvieron también en cuenta, según el informe técnico, en el controvertido criterio de adjudicación del “*plan de asunción del servicio*”, distintos al análisis del equipo base, sino tampoco ha hecho objeción alguna a la valoración de los otros dos criterios de adjudicación sometidos a juicios de valor (“*plan de gestión del servicio*” y “*plan de devolución del servicio*”), lo que hubiera impedido,

⁶ <https://www.cedefop.europa.eu/en/country-reports/united-kingdom-european-inventory-nqf-2016>

en una eventual estimación del primer motivo del recurso, una revisión posterior de estos aspectos de los criterios de adjudicación mencionados.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. J. G. G., en representación de la mercantil RICOH SPAIN IT SERVICES, S.L.U., (en adelante, RICOH), contra el acuerdo de exclusión del *“Servicio de desarrollo de aplicaciones de la Oficina de Informática Presupuestaria de la Intervención General de la Administración del Estado”*, lote 4, expediente 2022-14, convocado por la Junta de Contratación de los Servicios Centrales en el Ministerio de Hacienda y Función Pública

Segundo. 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 multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1.f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.