



Recurso nº 983/2017 C. Valenciana 179/2017

Resolución nº 1037/2017

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

En Madrid, a 10 de noviembre de 2017

VISTO el recurso interpuesto por D. G.N.V., en nombre y representación de INDRA BPO SERVICIOS, S.L.U. contra la resolución del Consejo de Gobierno del Consorcio Hospital General Universitario Valencia, en virtud de la cual se adjudica el contrato de “*servicios de retirada, custodia, digitalización de historia clínicas, destrucción confidencial de historias clínicas digitalizadas y radiografías*”, convocado por dicho órgano, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El 5 de noviembre de 2015 se aprobó el Pliego tipo de Cláusulas Administrativas Particulares para la contratación de servicios por procedimiento abierto y el 27 de octubre de 2016 se aprobó el Pliego de Prescripciones Técnicas que han de regir el contrato de “*servicios de retirada, custodia, digitalización de historia clínicas, destrucción confidencial de historias clínicas digitalizadas y radiografías, del Departamento de Salud Valenciano, Consorcio Hospital General Universitario*”. El 28 de marzo de 2017 se aprobó el Cuadro de Características del Pliego de contratación.

Segundo. El 11 de abril de 2017 se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación, en la misma fecha que tuvo lugar la publicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público; publicación que tuvo lugar en el Diario Oficial de la Comunidad Valenciana y en el Boletín Oficial del Estado los días 21 y 22 de abril, respectivamente.

Tercero. Según certificado de 4 de julio de 2017 se presentaron ofertas por:



- SEVERIANO SERVICIO MOVIL, S.A.
- TRAZA LOGISTICA SANITARIA, S.L.
- GRUPO ENTORNO DOCUMENTAL, S.A.
- UTE INDRA BPO SERVICIO SLU / IRON MOUNTAIN ESPAÑA

Cuarto. El 20 de julio de 2017 se emitió informe de valoración de los criterios sometidos a juicio de valor, obteniendo las siguientes puntuaciones:

- SEVERIANO SERVICIO MOVIL, S.A. – 11,5 puntos
- TRAZA LOGISTICA SANITARIA, S.L. – 24,5 puntos
- GRUPO ENTORNO DOCUMENTAL, S.A. – 30 puntos
- UTE INDRA BPO SERVICIO SLU / IRON MOUNTAIN ESPAÑA – 25,8 puntos

Quinto. En acta de 26 de julio de 2017, tras la lectura de las puntuaciones obtenidas en la valoración de los criterios sometidos a juicio de valor, se procedió a la apertura del sobre que contenía la proposición económica, obteniendo las siguientes puntuaciones totales, una vez sumadas las anteriores:

- SEVERIANO SERVICIO MOVIL, S.A. – 74,41 puntos
- TRAZA LOGISTICA SANITARIA, S.L. – 82,30 puntos
- GRUPO ENTORNO DOCUMENTAL, S.A. – 94,52 puntos
- UTE INDRA BPO SERVICIO SLU / IRON MOUNTAIN ESPAÑA – 94,13 puntos

Sexto. A la vista de estas puntuaciones, se propone al órgano de contratación por la mesa en la misma acta la adjudicación a favor de GRUPO ENTORNO DOCUMENTAL, SA. El 30 de agosto de 2017, por el órgano de contratación se dicta resolución de adjudicación en los mismos términos que la propuesta elevada.

Séptimo. En fecha 6 de octubre de 2017 la Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, resolvió mantener la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 45 del TRLCSP.



Octavo. Se ha presentado informe por el órgano de contratación sobre la tramitación del procedimiento. Asimismo, en fecha 13 de octubre de 2017 la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores para que, si lo estimaban oportuno, formularan las alegaciones que convinieran a su derecho, habiendo evacuado el trámite conferido la empresa GRUPO ENTORNO DOCUMENTAL, S.A.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Se impugna por parte de INDRA BPO SERVICIOS, S.L.U. la resolución del Consejo de Gobierno del Consorcio Hospital General Universitario Valencia, en virtud de la cual se adjudica el contrato de servicios de retirada, custodia, digitalización de historia clínicas, destrucción confidencial de historias clínicas digitalizadas y radiografías.

Segundo. Se han cumplido las prescripciones formales en la interposición del recurso.

Tercero. El recurso se ha presentado dentro del plazo previsto en el Artículo 44 TRLCSP, de quince días hábiles desde la publicación de la resolución de adjudicación. En efecto, según el Artículo 44.2 TRLCSP *«el procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles contados a partir del siguiente a aquel en que se remita la notificación del acto impugnado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 151.4»*.

Cuarto. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverla de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.3 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP) y en el Convenio suscrito al efecto entre la Administración del Estado y la Generalitat Valenciana de 10 de abril de 2013 y publicado en el BOE el día 17 de abril de 2013.

Quinto. La legitimación activa de la parte recurrente viene otorgada por el Artículo 42 TRLCSP (Real Decreto Legislativo 3/2011, 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público), al poder concurrir al concurso.



Como se puso de manifiesto en la **Resolución 744/2017, 5 de septiembre**, dictada en el recurso 666/2017, «*la recurrente ostenta la legitimación exigida en el artículo 42 del TRLCSP para recurrir el acto impugnado por haber sido licitadora en este contrato. Cuestiona el adjudicatario que ello sea así, pues el recurso no ha sido interpuesto por la otra empresa que concurrió a la licitación en compromiso de UTE con la recurrente. Ahora bien, este Tribunal viene admitiendo reiteradamente, al amparo del artículo 42 del TRLCSP, la legitimación activa de cada una de las empresas integrantes de una UTE para formular el recurso especial en materia de contratación. Cabe citar, en este sentido, las Resoluciones 105/2011, 212/2011, 169/2012, 184/2012, 556/2013 y 58/2014, en las que se sostiene que no es obstáculo para admitir la legitimación activa de los reclamantes el hecho de que presenten recurso por sí solos, en el caso de que hubieran concurrido a la licitación como parte integrante de una unión temporal de empresas. Y ello porque el sentido amplio que el artículo 42 del TRLCSP da al concepto de legitimación permite entender que siempre que los derechos o intereses legítimos de una entidad resulten afectados por la resolución, incluso aunque sólo lo sean parcialmente, ésta resultará legitimada para interponer recurso. Este criterio se recoge en el artículo 24.2 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, según el cual: “En el caso de que varias empresas concurran a una licitación bajo el compromiso de constituir unión temporal de empresas para el caso de que resulten adjudicatarias del contrato, cualquiera de ellas podrá interponer el recurso, siempre que sus derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso. Si alguna de las empresas firmantes del compromiso no deseara interponer el recurso podrá ponerlo de manifiesto al Tribunal en cualquier momento del procedimiento anterior a la resolución. En tal caso no se le tendrá por comparecida en el mismo y en el supuesto de que el Tribunal acuerde la imposición de multa por temeridad o mala fe, en los términos previstos en el artículo 47.5 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, la misma solo será exigible a la entidad o entidades recurrentes”».*



Sexto. El recurso se funda en haberse «*aplicado un criterio de valoración indeterminado, desigual trato a los candidatos y en forma no prevista en el cuadro de características del Pliego de cláusulas administrativas particulares*».

Pues bien, el Cuadro de Características, en sus páginas 6 y 7, en relación con la valoración de los criterios subjetivos, señala:

«Valor técnico de la propuesta: Hasta 30 puntos. Se valorará la adecuación a las especificaciones técnicas definidas en el Pliego de Prescripciones Técnicas con la siguiente distribución:

Se valorará el planteamiento global de la solución ofertada medido para cada uno de los siguientes aspectos:

1. Proyecto de organización y gestión del archivo físico de IIC (custodia de colecciones pasivas). Según punto 4. 1 del pliego de prescripciones técnicas - 8 puntos, desglosados en los siguiente subcriterios:

-Disposición de las Instalaciones, material, medios técnicos y humanos (2 puntos)

-Gestión de Almacenamiento de las HC, archivo e identificación (2 puntos)

-Gestión de estadísticas (2 puntos)

-Gestión de consultas (2 puntos)

2. Proceso de destrucción confidencial de las radiografías según pliego de prescripciones técnicas - 4 puntos.

3. Proceso de gestión de la digitalización de las Historias Clínicas Según pliego de prescripciones técnicas - 14 puntos desglosados en los siguientes subcriterios:

-Proyecto de Gestión de la digitalización de HCE (4 puntos)

-Plan de ordenación, indexación e integración HCE (5 puntos)



-Medidas de calidad específicas para el proyecto de digitalización y gestión (5 puntos).

*4. Medios materiales y técnicos para la prestación del servicio de digitalización de HC
Según pliego de prescripciones técnicas- 4 puntos.*

Método de valoración

Se trata insuficientemente..... 0 puntos

Si el planteamiento es genérico, con un nivel de presentación esquemático en el que no se detalla. en relación con el objeto del proyecto. los aspectos más relevantes del mismo o la calidad de los mismos no alcanza un mínimo imprescindible.

Se trata adecuadamente..... máxima puntuación para la mejor oferta.

Si el planteamiento presentado queda claramente insertado en el objeto del proyecto. El planteamiento deberá tener un nivel de presentación de/aliado y de su lectura y análisis se podrá desprender que su aplicación asegura el nivel de calidad en la ejecución del contrato, aportando importantes mejoras, respondiendo al actual estado del arte y permitiendo su adaptación a la evolución tecnológica que se produzca durante la vigencia del contrato. El resto se valorará en función del grado de planteamiento presentado».

Séptimo. Este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse en multitud de ocasiones acerca de la cualidad de lex contractus de los pliegos, una vez éstos adquieren firmeza. Así, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 19 de Marzo de 2001 (Sección Séptima) y otras resoluciones de este Tribunal (178/2013, 17/2013 y 45/2013) en la que se afirma que «esta Sala Tercera ha recordado, en sentencia de 6 de febrero de 2001, la conocida doctrina jurisprudencial en cuya virtud el pliego de condiciones constituye la Ley del Concurso, debiendo someterse a sus reglas tanto el organismo convocante como los que soliciten tomar parte en el mismo, especialmente cuando no hubieran impugnado previamente sus bases, pues, en efecto, si una entidad licitante se somete al concurso tal y como ha sido convocado, sin impugnar, en ningún momento, las condiciones y bases por las que se rija, tomando parte en el mismo, con presentación de su correspondiente oferta y prestando su



consentimiento tanto a las propias prescripciones de la licitación como a la participación de las restantes entidades, carecerá de legitimación para impugnarlo después, contraviniendo sus propios actos, cuando no resulte favorecida por las adjudicaciones que, obviamente, pretendía». Este criterio se mantiene en la resolución 321/2013, donde, con cita de la 178/2013, se precisa que la falta de impugnación de los pliegos hace «inviabile la posibilidad de que se invoque posteriormente su supuesta improcedencia o ilegalidad para impugnar la adjudicación ya efectuada en favor de la proposición más conveniente a otro licitador, tanto más cuando que existe un trámite especialmente concebido para poder impugnar los citados Pliegos en su fase inicial mediante el recurso especial en materia de contratación contra “los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación”». Por otro lado, tiene declarado este Tribunal que el Pliego de Cláusulas Administrativas constituye la ley de contrato a la que deben sujetarse los licitadores, así como el propio órgano de contratación. Al efecto, hemos de partir del valor vinculante del Pliego aprobado por el órgano de contratación. El Pliego constituye «auténtica lex contractus, con eficacia jurídica no sólo para el órgano de contratación sino también para cualquier interesado en el procedimiento de licitación». Como se señala en la Resolución 410/2014, de 23 de mayo «siguiendo el criterio fijado ya por este Tribunal, acorde con la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, hemos de recordar que el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares es la Ley que rige la contratación entre las partes y al Pliego hay que estar, respetar y cumplir, sin que por ello se contravenga el principio de concurrencia ni el de igualdad (resolución 47/2012, de 3 de febrero, recurso 047/2012). En efecto, abundando en dicha afirmación hemos de traer a colación la resolución 253/2011 “a los efectos de lo concluido en el punto anterior de esta resolución, es menester recordar, que de acuerdo con una inveterada jurisprudencia, los pliegos constituyen 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 los 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 que estarse al sentido literal de sus cláusulas (Sentencias del



Tribunal Supremo de 19 de marzo 2001, 8 de junio de 1984 o 13 de mayo de 1982). Jurisprudencia más reciente como la que se deriva de la Sentencia de la Sección 4ª, 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 parecieren contrarias a la intención evidente de los contratantes, prevalecerá ésta sobre aquéllas, artículo 1.281 del Código Civil) y también a la propia interpretación lógica de las cláusulas del contrato”. No se puede olvidar que el artículo 1.282 del Código Civil, en relación con el alcance y el contenido de las reglas interpretativas en materia contractual, exige tener en cuenta para juzgar la intención de los contratantes, los actos de aquellos coetáneos y posteriores al contrato. En última instancia, es necesario apuntar que una interpretación distinta llevaría a una interpretación del pliego en contra de su contenido natural, lo cual implicaría una grave vulneración del principio de seguridad jurídica y una ruptura del principio de igualdad, para aquellos licitadores que han respetado el contenido del pliego de cláusulas aquí discutidas».

A juicio de este Tribunal la cláusula está claramente definida y precisada, por lo que no se aprecia conculcación alguna de los principios que rigen la contratación que deba llevar aparejada la nulidad de pleno derecho de los Pliegos, único supuesto en el que podría entrar a conocer este Tribunal de una eventual impugnación indirecta de los Pliegos. Por ello, al haber aceptado la recurrente los Pliegos íntegramente con la presentación de su oferta, el motivo debe ser rechazado.

Octavo. Entrando en el fondo de las cuestiones planteadas, el recurso se centra exclusivamente en la discrepancia de la recurrente con el criterio de valoración sostenido por el órgano técnico en la apreciación de los criterios sometidos a juicio de valor.

A este respecto, debe traerse a colación la doctrina de este Tribunal en relación con la discrecionalidad técnica del órgano de contratación. Así, la **Resolución 739/2015, de 30 de julio**, se pone de manifiesto que *“en la reciente Resolución nº 563/2015 de 19 de junio se dijo: “Con relación a esta cuestión, este Tribunal ya en sus primeras resoluciones nº 269/2011, de 10 de noviembre y 280/2011, de 16 de noviembre señaló: “En fin, en cuanto a irregularidad de la valoración técnica, como ha señalado anteriormente este Tribunal, es de plena aplicación a los criterios evaluables en función de juicios de valor la doctrina*



reiteradamente sostenida por nuestro Tribunal Supremo con respecto de la denominada discrecionalidad técnica de la Administración. Ello supone que tratándose de cuestiones que se evalúan aplicando criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos. No se quiere decir con ello, sin embargo, que el resultado de estas valoraciones no pueda ser objeto de análisis por parte de este Tribunal, sino que este análisis debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o de procedimiento, a que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios o que finalmente no se haya incurrido en error material al efectuarla. Fuera de estos aspectos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración.”

También puede traerse a colación la más reciente resolución 456/2015 en que se exponía: “Este Tribunal ha señalado reiteradamente que los criterios evaluables en función de juicios de valor tienen la peculiaridad de que se refieren, en todo caso, a cuestiones que por sus características no pueden ser evaluadas aplicando procesos que den resultados precisos predeterminables. Por el contrario, aun cuando se valoren en términos absolutamente objetivos no es posible predecir de antemano con certeza cuál será el resultado de la valoración. Básicamente los elementos de juicio a considerar para establecer la puntuación que procede asignar por tales criterios a cada proposición descansan sobre cuestiones de carácter técnico. Por ello, hemos declarado reiteradamente la plena aplicación a tales casos de la doctrina sostenida por nuestro Tribunal Supremo con respecto de la denominada discrecionalidad técnica de la Administración. Ello supone que tratándose de cuestiones que se evalúan aplicando criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos. No se quiere decir con ello, sin embargo, que el resultado de estas valoraciones no pueda ser objeto de análisis por parte de este Tribunal sino que este análisis debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o de procedimiento, a que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios, o que finalmente no se haya incurrido en error material al efectuarla. Fuera de estos aspectos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración. En relación con los informes técnicos en que se funda la evaluación de dichos criterios dependientes de un juicio de valor, este Tribunal ha sentado la doctrina de que los mismos están dotados de una presunción de



acierto y veracidad por la cualificación técnica de quienes los emiten y sólo cabe frente a ellos una prueba suficiente de que son manifiestamente erróneos o se han dictado en clara discriminación de los licitadores. Así, en nuestra Resolución nº 52/2015 decíamos que en esta tesitura, como ya ha señalado este Tribunal en su Resolución nº 177/2014 de fecha 28 de febrero de 2014 «para decidir y resolver el recurso, al tratarse de una cuestión puramente técnica, el contenido del Informe técnico evacuado en el seno del procedimiento, y que posteriormente sirve de base al órgano resolutorio, la solución a esa cuestión se tiene que decidir de acuerdo con criterios técnicos, que no pueden ser otros que los contenidos en el Informe técnico, y en cuya materia por razones obvias, al no estar ante una cuestión propiamente jurídica, ya afecte a normas de competencia o de procedimiento, este Tribunal no tiene competencia material para decidir con un criterio propio, que no sea el ofrecido por el órgano técnico ya citado. Sin que en el contenido del Informe técnico, y a la postre, en la resolución recurrida, se aprecie error material, ni arbitrariedad o discriminación».

El punto 4.2.2 del PPT señala que *«las imágenes digitalizadas serán en formato pdf y se eliminarán las imágenes en blanco o sin contenido, se indexaran de acuerdo con las características de cada tipo (ver siguientes puntos) y se integrarán de forma estructurada en PANGEA (visor de HCE), en el apartado indicado en su momento (HCD anterior)».* En el presente supuesto considera la recurrente que no se le ha otorgado la máxima puntuación, a pesar de presentar una oferta con cualidades técnicas idénticas a la de la adjudicataria. Así, considera que la integración de las imágenes digitalizadas, según la oferta de la recurrente, se lleva a cabo a través de un programa llamado GESDOC, que posteriormente las integra –como exige el Pliego– en otro programa denominado PANGEA. Entiende que la adjudicataria realiza la misma operación, si bien a través de otro programa denominado PAPIRO. Como pone de manifiesto el informe técnico, así como las alegaciones presentadas por la adjudicataria, y como resulta de la propia oferta presentada por la adjudicataria, la integración se lleva a cabo a través de PANGEA. Pues bien, las reglas previstas en el PPT son claras y precisas en orden al procedimiento de integración de las imágenes digitalizadas, de tal suerte que quien efectúa la integración en un paso es más eficiente que quien precisa ulteriores actuaciones. Por ello, se considera totalmente ajustada a los criterios de la razón y la buena lógica la valoración efectuada por el órgano de contratación.



Lo mismo cabe afirmar en relación con la fragmentación horaria de las operaciones por parte de la recurrente. En efecto, se justifica la menor puntuación de la recurrente en que la gestión del proceso de digitalización se plantea muy parcelada en turnos laborales. Así, la oferta de la recurrente (punto 4. 4 PROCESO DE DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTACIÓN E HISTORIAS CLÍNICAS. 4.1 ESTRATEGIA DE DIGITALIZACIÓN), al referirse en la página 23 a la digitalización programada, señala que *«las HHCC a digitalizar se obtienen, por lo tanto, de estos listados y se recogen en 2 momentos concretos del día para procesar y exportar a lo largo de esta ventana de tiempo»*, de igual modo que para la gestión logística, la página 26 se refiere a *«se proponen dos momentos al día para la generación de dichos listados (a primera hora de la mañana y primera hora de la tarde)»*.

Por todo ello, se considera ajustada a Derecho la valoración realizada por el órgano técnico, sin que se aprecie arbitrariedad alguna ni error ostensible o manifiesto.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. G.N.V., en nombre y representación de INDRA BPO SERVICIOS, S.L.U. contra la resolución del Consejo de Gobierno del Consorcio Hospital General Universitario Valencia, en virtud de la cual se adjudica el contrato de *“servicios de retirada, custodia, digitalización de historia clínicas, destrucción confidencial de historias clínicas digitalizadas y radiografías”*, convocado por dicho órgano.

Segundo. Levantar la medida provisional de suspensión del procedimiento de contratación, de acuerdo con lo dispuesto 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 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de 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.