

**Recurso 227/2014****Resolución 122/2015****RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS  
CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

Sevilla, 25 de marzo de 2015

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **ORGANIZACIÓN Y GUARDA DE ARCHIVOS, S.L.** contra la resolución, de 5 de junio de 2014, del Director Gerente de los Hospitales Universitarios San Cecilio y Virgen de las Nieves de Granada, adscritos al Servicio Andaluz de Salud, por la que se adjudica el contrato denominado “Servicio de digitalización de historias clínicas y expedientes administrativos y de reprografía integral para los centros integrados en la Plataforma Logística Sanitaria de Granada” (Expte. 414/2013), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha adoptado la siguiente

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

**PRIMERO.** El 20 de noviembre de 2013, 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 anuncio de licitación se publicó el 25 de noviembre de 2013 en el Boletín Oficial del Estado núm. 282 y en el perfil de contratante de la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía.



El valor estimado del contrato asciende a 4.241.315,40 euros y entre las empresas que participaron en el procedimiento figura la ahora recurrente.

**SEGUNDO.** Tras la tramitación del procedimiento de adjudicación, el 5 de junio de 2014 el órgano de contratación dictó resolución de adjudicación del contrato a la empresa SEVERIANO SERVICIO MÓVIL, S.A., que fue remitida a los licitadores el 12 de junio de 2014.

**TERCERO.** El 1 de julio de 2014, se presentó en el Registro Auxiliar de este Tribunal recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa ORGANIZACIÓN Y GUARDA DE ARCHIVOS, S.L. (en adelante, DOCLAND) contra la resolución citada en el antecedente previo.

**CUARTO.** Mediante oficio de la Secretaría de este Tribunal de 1 de julio de 2014, se dio traslado del recurso al órgano de contratación y se le requirió el expediente de contratación, el informe sobre el recurso y el listado de licitadores en el procedimiento con los datos necesarios a efectos de notificaciones.

La documentación requerida tuvo entrada en el Registro de este Órgano el 14 de julio de 2014.

**QUINTO.** Mediante escritos de la Secretaría del Tribunal de 23 de julio de 2014, se dio traslado del recurso a los interesados, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones, no habiéndose presentado ninguna en dicho plazo.

**SEXTO.** En la tramitación del presente recurso se han cumplido todos los plazos legales, salvo el plazo para resolver previsto en el artículo 47.1 del 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, dada la acumulación de asuntos existente en este Tribunal.



## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.** Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 41.3 del TRLCSP, 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 y en la Orden de 14 de diciembre de 2011, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se acuerda el inicio del funcionamiento del citado Tribunal.

**SEGUNDO.** Ostenta legitimación el recurrente para la interposición del recurso, dada su condición de licitador 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, es susceptible de recurso en esta vía.

El acto impugnado es la resolución de adjudicación de un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada, que pretende concertar un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que resulta procedente el recurso especial de conformidad con lo estipulado en el artículo 40 apartados 1 a) y 2 c) del TRLCSP.

**CUARTO.** En cuanto al plazo de interposición del recurso, el artículo 44.2 del TRLCSP dispone 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 aquel en que se remita la notificación del acto impugnado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 151.4”*

En el supuesto examinado, la resolución impugnada se remitió a la empresa recurrente el 12 de junio de 2014, presentándose el recurso en el Registro de



este Tribunal el 1 de julio, por lo que el mismo se ha interpuesto dentro del plazo legal antes señalado.

**QUINTO.** Analizados los requisitos de admisión del recurso, procede examinar los motivos en que el mismo se sustenta, los cuales se refieren a la valoración de las ofertas con arreglo al criterio de adjudicación dependiente de un juicio de valor denominado “*Plan de trabajo de la solución propuesta*”, ponderado con hasta 20 puntos.

Alega el recurrente que en la valoración del citado criterio, la Comisión Técnica ha definido varios aspectos -Plan de trabajo general (de 0 a 4 puntos), características de los equipos de trabajo (de 0 a 3 puntos), infraestructura y herramientas de trabajo (de 0 a 5 puntos), compatibilidad con aplicaciones/equipamiento corporativo (de 0 a 3 puntos) y metodología del proyecto (de 0 a 5 puntos)-, y considera que dicha Comisión no ha tenido en cuenta, a la hora de asignar puntuación a las ofertas, determinados aspectos y evidencias. Por ello, analiza cada uno de los aspectos valorados en el criterio, exponiendo lo siguiente:

1. Plan de trabajo general: aduce el recurrente que su oferta ha obtenido 1 punto frente a los 4 puntos de la oferta adjudicataria porque “*adolece de un control de calidad que ofrezca garantías del proceso, limitándose a describir actuaciones del hospital o del director de proyecto*”. Alega que esta afirmación es inexacta, pues en su memoria técnica, cada fase de trabajo conlleva el análisis de calidad y se definen los ítems a verificar, quedando pendientes la definición de los informes para que estos sean ajustados a los procedimientos de cada centro hospitalario. Esta flexibilidad es, a su juicio, una garantía del buen fin de los proyectos.

Asimismo, respecto a la oferta adjudicataria pone en duda que efectúe, como se indica en la resolución impugnada, “un abordaje interesante del plan de calidad”, pues se deduce que está basado en premisas de reconocimiento



automático de plantillas y este tipo de procedimiento resulta ineficiente dada la falta de normalización de un archivo de historias clínicas tan antiguo, con diversos soportes y mucha información manuscrita.

2. Características de los equipos de trabajo: en este apartado, la oferta del recurrente ha obtenido 1 punto porque solo presenta el perfil del responsable del proyecto y su currículum. A juicio del recurrente, el objetivo del contrato es la prestación de un servicio y para ello se contrata a personas que lo ejecuten bajo las directrices del responsable del proyecto, siendo impensable presentar el currículum de personas que aún no han sido contratadas. Lo importante es que el responsable del proyecto esté capacitado para liderar un servicio de esta envergadura.

3. Infraestructura y herramientas de trabajo: en este apartado, la oferta del recurrente ha obtenido 1 punto frente a los 5 puntos de la oferta más valorada, cuando esta última ha ofertado servidores físicos compatibles HP, mientras que los ofertados por DOCLAND son HP originales.

También alega que en la resolución impugnada se indica que la oferta mejor valorada presenta herramientas de trabajo muy detalladas superando las especificaciones técnicas requeridas (SegesDoc Capture, SegesDoc Index y SegesDoc Visual), cuando éstas solo denominaciones comerciales que no aportan calidad a los procesos, mientras que la herramienta Docbox de DOCLAND engloba todas las tareas y también trabaja con Oracle.

4. Compatibilidad con aplicaciones/equipamiento corporativo: el recurrente alega que su herramienta DocBox está integrada con Diraya/DAE que es el aplicativo del Servicio Andaluz de Salud (SAS) para la gestión de historias clínicas. Por tanto, en estos momentos, es la única solución contrastada y en pleno funcionamiento dentro del SAS, como ha acreditado públicamente el Área Sanitaria Norte de Córdoba. No obstante, en la resolución impugnada, se indica que los sistemas de la oferta adjudicataria pueden integrarse con los Sistemas de



Información Hospitalarios y esto mismo no se aprecia en la oferta de DOCLAND a pesar de quedar patente en su memoria técnica.

5. Metodología del proyecto: en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) se prevé una duración del contrato de 48 meses. Por tanto, alega el recurrente que, para adecuarse a los ritmos de la Administración, propone realizar los trabajos en 36 meses, mientras que la oferta adjudicataria propone 18 meses, lo que no se adecua a la financiación prevista en el PCAP, ni parece creíble, toda vez que está desarrollando desde el año 2010 un proyecto en el Complejo Hospitalario de Jaén con 200.000 historias clínicas solamente y aún no tiene digitalizado el archivo de las mismas.

En cambio, continúa afirmando el recurrente que su empresa cuenta con el único caso de éxito probado en el tratamiento digital del archivo de historias clínicas dentro del SAS (Hospital de Pozoblanco).

Con base en lo expuesto, la recurrente solicita la anulación de la adjudicación por error en la valoración técnica de las ofertas con arreglo al criterio de adjudicación de evaluación no automática antes descrito.

Por su parte, el informe sobre el recurso del órgano de contratación pone de manifiesto que el recurso se circunscribe al ámbito de discrecionalidad técnica de los órganos evaluadores, que debe ser respetado salvo prueba de error, arbitrariedad o falta de motivación, y a continuación, argumenta que la asignación de puntos se ha basado en criterios técnicos ampliamente detallados en el informe sobre valoración de las ofertas emitido por un equipo multidisciplinar con una amplia experiencia en el sector de digitalización de historias clínicas.

Los argumentos esgrimidos por el órgano de contratación en su informe pueden resumirse del modo siguiente:



1. Respecto al plan de trabajo, la adjudicataria (SEVERIANO SERVICIO MÓVIL, S.A.) describe claramente las prioridades en la digitalización de las historias clínicas, propone en el proceso de implantación de los sistemas de información combinaciones de metodologías para la gestión del proyecto, ofrece un programa de gestión de calidad y propone la realización de encuestas de satisfacción a los usuarios del archivo que permitirán analizar el nivel de calidad, así como la realización de una auditoría de calidad y un plan de formación. Por tanto, concluye el órgano de contratación que todos estos aspectos relacionados con la calidad son los que marcan la gran diferencia con la oferta del recurrente.

2. Características de los equipos de trabajo: DOCLAND detalla currículum y funciones de una sola persona como responsable del proyecto, mientras que la adjudicataria detalla funciones y currículum de los responsables del servicio proponiendo tres perfiles y un equipo de responsables de la empresa (7 personas), al que se adscribirán dos técnicos administradores de sistemas y técnicos en digitalización, detallando su perfil, lo cual supone una garantía para el proyecto. Las diferencias expuestas entre una y otra oferta son las que han motivado la diferencia en puntos.

3. Infraestructura y herramientas de trabajo: DOCLAND incluye lo requerido en los pliegos, mientras que la adjudicataria detalla la infraestructura necesaria superando los mínimos del pliego. A continuación, el órgano de contratación describe las diferencias entre una y otra oferta en cuanto a servidores, cabina de almacenamiento, escáneres y licencias.

4. Compatibilidad con aplicaciones y equipamiento corporativo: en este apartado, la diferencia de puntos entre ambas ofertas es menor. La solución propuesta por el recurrente tiene varios certificados de la OTI y en la oferta adjudicataria se ha valorado positivamente la integración directa de los escáner con Microsoft Sharepoint, ya que ésta es una de las soluciones analizadas corporativamente para el trabajo colaborativo.



5. Metodología del proyecto: la agilización en la ejecución del proyecto es fundamental por las circunstancias que señala el órgano de contratación, de ahí que se hayan valorado positivamente aquellas ofertas que reducen el tiempo de ejecución. Así ocurre en el caso de la adjudicataria donde el número de historias clínicas diarias que propone es factible para garantizar el servicio, el mantenimiento en el tiempo es eficiente y el plan de ejecución de 18 meses es razonable. Todo este plan de trabajo se ve avalado, además, por la propuesta de equipos de trabajo que detalla la empresa.

**SEXTO.** Expuestas las alegaciones de las partes, procede analizar los motivos en que el recurso se sustenta y que se refieren a la valoración de las ofertas de recurrente y adjudicatario con arreglo al criterio de adjudicación dependiente de un juicio de valor <<Plan de trabajo de la solución propuesta>>, previsto para la agrupación número 1 (lotes 84 y 85) en el apartado 13.2 del cuadro resumen del PCAP.

El citado criterio de adjudicación está ponderado con hasta 20 puntos y viene definido del siguiente modo: *“se valorarán nº de historias clínicas y expedientes a digitalizar por día, lugar y condiciones de prestación del servicio, material y métodos a emplear, compatibilidad con aplicaciones corporativas del SAS, tratamiento dado a la documentación después de la digitalización y metodología después del expurgo.”*

Sobre la base de esta descripción del criterio que efectúa el PCAP y a la vista del contenido del pliego de prescripciones técnicas respecto a la agrupación 1 *“Servicio de digitalización de historias clínicas y expedientes administrativos”* donde se describen las condiciones generales y características necesarias para la prestación del servicio, en el informe técnico se tienen en cuenta los aspectos de valoración siguientes con su desglose en puntos:

Plan de trabajo (0 a 4 puntos)

Características de los equipos de trabajo (0 a 3 puntos)



Infraestructura y herramientas de trabajo (0 a 5 puntos)

Compatibilidad con aplicaciones/equipamiento corporativo (0 a 3 puntos), y

Metodología del proyecto (0 a 5 puntos).

Pues bien, la oferta que resulta adjudicataria (SEVERIANO SERVICIO MÓVIL, S.A.) recibe 4 puntos en el plan de trabajo general, detallando el informe técnico pormenorizadamente las razones que motivan esta puntuación, y que, básicamente, son la clara determinación de los hitos para la implantación y ejecución del proyecto y el plan de calidad propuesto. Concretamente, del informe técnico y del posterior informe al recurso emitido por el órgano de contratación se desprende que todos los aspectos relacionados con la calidad que propone la adjudicataria (programa de gestión de calidad, encuestas de satisfacción a los usuarios del archivo, realización de una auditoría de calidad y un plan de formación) son los que marcan la diferencia con la oferta de la recurrente que adolece en este aspecto de un control de calidad que ofrezca garantías al proceso, recibiendo por ello 1 punto.

Respecto a las características de los equipos de trabajo, el informe técnico justifica por qué la oferta adjudicataria recibe 3 puntos, al ajustarse su propuesta de equipos materiales y personales a las necesidades de los centros sanitarios contemplados en el contrato y tener en cuenta la próxima apertura del Hospital Campus de la Salud, mientras que la oferta de DOCLAND solo presenta el perfil del responsable del proyecto y recibe 1 punto.

En cuanto a la infraestructura y herramientas de trabajo, la Comisión técnica asigna 5 puntos a la oferta adjudicataria por la dotación de servidores físicos compatibles con HP y ampliación de la cabina existente, por las licencias y herramientas de trabajo ofrecidas -que superan las especificaciones básicas requeridas- y por las aplicaciones del sistema gestor de bases de datos, las cuales pueden trabajar con Oracle que es la propuesta del centro. En definitiva, como señala el órgano de contratación en su informe, esta oferta supera las



exigencias mínimas del PPT, mientras que la oferta de la recurrente cumple aspectos que son obligatorios según el PPT, y por ello recibe 1 punto.

En lo relativo a la compatibilidad con las aplicaciones y equipamiento corporativo, existe poca diferencia en puntos entre la oferta adjudicataria (2,7) y la oferta recurrente (2 puntos), justificándose este margen en que los sistemas propuestos por la adjudicataria pueden integrarse con los Sistemas de Información Hospitalarios, facilitando la coherencia de la información mediante la visualización e integración con los sistemas de información corporativos y del centro.

Finalmente, en la metodología del proyecto, la oferta adjudicataria obtiene 5 puntos en el informe técnico por el detalle de la infraestructura tecnológica, la planificación ajustada al volumen de historias y expedientes en 18 meses de ejecución y los acuerdos de nivel de servicios en las fases del proyecto. En cambio, la oferta de DOCLAND, tal y como refiere la recurrente en su escrito, propone un plazo de ejecución de 36 meses y recibe 2 puntos, exponiéndose en el informe sobre el recurso que la agilización en la ejecución del proyecto es un factor relevante, entre otras razones, por la nueva apertura del Hospital Campus de la Salud y la convergencia de los hospitales universitarios Virgen de las Nieves y San Cecilio.

A la vista de lo expuesto, hemos de concluir que el informe técnico sobre valoración de las ofertas con arreglo al criterio de evaluación no automática “plan de trabajo de la solución propuesta” se halla suficientemente motivado en cada uno de los aspectos descritos.

Asimismo, no se aprecia error en dicho informe respecto a la calificación técnica del proyecto, como aduce la recurrente. El citado informe explicita con claridad los elementos de las ofertas que han determinado la puntuación de cada una, y tras el examen de las alegaciones de recurrente y órgano de contratación, este



Tribunal no aprecia error en el contenido del informe técnico, como tampoco arbitrariedad ni desviación de poder.

Sobre la materia aquí discutida existe reiterada jurisprudencia que sostiene el ámbito de discrecionalidad técnica del que gozan los órganos técnicos evaluadores de la Administración, cuyos juicios de valor contienen una presunción de certeza e imparcialidad, que solo cede cuando se acredite error, falta de motivación o arbitrariedad en la valoración técnica efectuada, lo que no acontece en el supuesto examinado, donde el recurrente realiza un juicio paralelo al del órgano técnico en el que emite su libre apreciación sobre la valoración de las ofertas, pero que, en modo alguno, puede prevalecer sobre el criterio de la Administración, cuyo ámbito de discrecionalidad, a juicio de este Tribunal, ha sido respetado por sus órganos evaluadores.

Pues bien, la doctrina de la discrecionalidad técnica ya ha sido expuesta en profundidad por este Tribunal al abordar la valoración de las ofertas con arreglo a juicios de valor. Así en resoluciones anteriores, una de las más recientes la Resolución 21/2015, de 22 enero, hemos aludido 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 sólo



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 calificadores.

Asimismo, este Tribunal ha invocado en numerosas resoluciones (por todas, la reciente Resolución 82/2015, de 3 de marzo) **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 pues, por cuanto se ha argumentado y a la vista de la doctrina jurisprudencial expuesta, procede desestimar íntegramente el recurso interpuesto, al no apreciarse en el informe técnico sobre valoración de las ofertas ni por ende, en la resolución de adjudicación impugnada, error, arbitrariedad y/o falta de motivación, estando amparada la actuación



administrativa en el principio de discrecionalidad técnica que ampliamente se ha descrito.

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

### **ACUERDA**

**PRIMERO.** Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **ORGANIZACIÓN Y GUARDA DE ARCHIVOS, S.L.** contra la resolución, de 5 de junio de 2014, del Director Gerente de los Hospitales Universitarios San Cecilio y Virgen de las Nieves de Granada, adscritos al Servicio Andaluz de Salud, por la que se adjudica el contrato denominado “Servicio de digitalización de historias clínicas y expedientes administrativos y de reprografía integral para los centros integrados en la Plataforma Logística Sanitaria de Granada” (Expte. 414/2013).

**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 Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

**TERCERO.** Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 47.4 del TRLCSP, el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento.

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

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma sólo 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.

