

Recurso 11/2012
Resolución 14/2012.

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS
CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.**

Sevilla, a 16 de febrero de 2012.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **Servicios Documentales de Andalucía, S.L.U** contra la resolución del Director Gerente del Hospital Universitario Virgen del Rocío, de 3 de enero de 2012, por la que se adjudica la agrupación 1 (lotes 1 a 6) del contrato de servicios denominado “Servicio de traslado, custodia y consultas de fondos documentales, así como la digitalización de la documentación de los Hospitales Virgen del Rocío, Virgen de Valme, Virgen Macarena y Área de Gestión Sanitaria de Osuna” (Expte. PA 47/2011), este Tribunal ha dictado, en el día de la fecha, la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 11 de agosto de 2011, se publicó en el Boletín Oficial del Estado y en el Perfil de Contratante de la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía el anuncio para la licitación del contrato de servicios de traslado, custodia y consultas de fondos documentales en los Hospitales Universitarios de Virgen del Rocío, Virgen de Valme, Virgen Macarena y Área de Gestión Sanitaria de Osuna, así como la digitalización de la documentación en dichos hospitales. El valor estimado del contrato ascendía a 6.898.866,96 euros, finalizando el plazo de presentación de ofertas el día 16 de septiembre de 2011.

Asimismo, consta que el citado anuncio fue enviado al Diario Oficial de la Unión Europea.

El objeto del contrato se describía en el apartado 5 del cuadro resumen del pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP) que rigió la licitación. De conformidad con lo previsto en aquel apartado, el objeto del contrato admitía fraccionamiento, previéndose una agrupación de 6 lotes (agrupación 1) y un lote nº7, de modo que los licitadores podían presentar sus ofertas a la totalidad de la agrupación y/o al lote 7, siendo una y otro susceptibles de adjudicación independiente.

El recurso interpuesto se refiere a la adjudicación de la agrupación 1 del contrato, consistente en el servicio de traslado, custodia y consultas de fondos documentales en los Hospitales Universitarios Virgen del Rocío, Virgen de Valme, Virgen Macarena y Área de Gestión Sanitaria de Osuna. Por tanto, el contenido de la presente resolución queda circunscrito a la adjudicación de la citada agrupación de lotes.

SEGUNDO. En la mesa de contratación del 29 de septiembre de 2011, tras comprobarse las subsanaciones requeridas en la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos, fueron admitidas a la licitación todas las empresas que habían presentado ofertas en el procedimiento, procediéndose, a continuación, a la apertura en acto público del sobre nº2 relativo a la documentación sobre los criterios no automáticos o cuya cuantificación depende de un juicio de valor.

TERCERO. El 10 de noviembre de 2011, la mesa de contratación examinó el informe técnico sobre valoración de las ofertas con arreglo a los criterios cuya cuantificación dependía de un juicio de valor, acordando su aprobación. El resultado de dicha valoración, en lo relativo a la agrupación 1, fue el siguiente:

- Servicios Documentales de Andalucía, S.L.U: 34 puntos.
- Severiano Gestión, S.L: 37 puntos.

- UTE TDA- GEDSA: excluida.

En la mesa de contratación del 17 de noviembre de 2011, se comunicó en acto público el resultado de la valoración anterior y se procedió a la apertura de los sobres 3 (oferta económica) y 4 (documentación técnica para su valoración conforme a criterios de evaluación automática), dándose lectura a las ofertas económicas.

En la mesa de contratación del 15 de diciembre de 2011, se hizo entrega del informe económico y del resumen general de puntuaciones de las ofertas con arreglo a los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor y evaluables mediante la aplicación de fórmulas. Las puntuaciones totales en los criterios establecidos para la agrupación 1 fueron las siguientes:

- Servicios Documentales de Andalucía, S.L.U: 82,04 puntos en total.
- Severiano Gestión, S.L: 84,61 puntos en total.

En concreto, respecto al criterio automático “plazo de ejecución”, la empresa Servicios Documentales de Andalucía, S.L.U ofertó un plazo de 23 días, obteniendo 3,04 puntos y la entidad Severiano Gestión, S.L ofertó 7 días, obteniendo 10 puntos, que era la puntuación máxima en el citado criterio.

Pues bien, a la vista de la puntuación global de las ofertas conforme a los criterios de adjudicación, la mesa de contratación acordó elevar al órgano de contratación propuesta de adjudicación de la agrupación 1 a la empresa Severiano Gestión, S.L.

CUARTO. El 22 de noviembre de 2011, tuvo entrada en el Registro General del Hospital Universitario Virgen del Rocío un escrito de la entidad Servicios Documentales de Andalucía, S.L.U, dirigido a la mesa de contratación, exponiendo que el plazo ofertado por Severiano Gestión, S.L (7 días naturales)

era llamativamente inferior al plazo máximo previsto en los pliegos (60 días hábiles), por lo que podría tratarse de una proposición desproporcionada o anormal. En consecuencia, solicitaba que la mesa de contratación reconsiderase la información aportada por aquella empresa para determinar la viabilidad de la ejecución del traslado inicial en el plazo ofertado.

QUINTO. El 28 de noviembre de 2011, el Presidente de la mesa de contratación solicitó información a la empresa Severiano Gestión, S.L sobre el plazo de ejecución ofertado. En concreto, se le requirió para que, en el plazo de tres días hábiles, presentara en el Registro General del Hospital Virgen del Rocío programa de trabajo con cronograma de desarrollo en cada uno de los 7 días naturales ofertados, así como proyecto de viabilidad integral del mismo.

En contestación al anterior requerimiento, la empresa contestó especificando su programa de trabajo durante el plazo de ejecución ofertado y aportó certificados emitidos por centros hospitalarios en los que se indicaba que el traslado de la documentación se había llevado a cabo en dos días.

SEXTO. El 3 de enero de 2012, el órgano de contratación dictó resolución de adjudicación del contrato (agrupación 1: lotes 1 a 6) a la entidad Severiano Servicio Móvil, S.A, anteriormente denominada Severiano Gestión, S.L. A tales efectos, constan en el expediente de contratación las escrituras públicas de transformación de la misma en sociedad anónima y de cambio de denominación social.

La resolución de adjudicación fue notificada a la empresa Servicios Documentales de Andalucía, S.L.U por fax, el día 10 de enero de 2012, y por correo certificado con acuse de recibo, constando su entrega el día 16 de enero.

SÉPTIMO. La licitación expuesta en los antecedentes previos se llevó a cabo de conformidad con la tramitación prevista en la Ley 30/2007, de 30 de octubre,

de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la citada Ley y el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.

OCTAVO. El 27 de enero de 2012, tuvo entrada en el Registro de este Tribunal recurso especial en materia de contratación interpuesto por Servicios Documentales de Andalucía, S.L.U contra la resolución de adjudicación del contrato. El mismo día se anunció por fax al órgano de contratación la interposición del recurso.

El 30 de enero de 2012, la Secretaría de este Tribunal solicitó al órgano de contratación la remisión del expediente de contratación, junto con un informe del órgano competente y una relación de todas las empresas licitadoras en el procedimiento de adjudicación.

El 3 de febrero de 2012 se recibió en este Tribunal la documentación solicitada al órgano de contratación.

El 6 de febrero de 2012, la Secretaría del Tribunal concedió plazo de alegaciones a los interesados, habiéndose recibido, el 16 de febrero de 2012, escrito de alegaciones por parte de la entidad Severiano Servicio Móvil, S.A, si bien fuera del plazo legal establecido que finalizó el día 15 de febrero.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 41.3 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, 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 que, si bien no está sujeto a regulación armonizada, tiene un valor estimado superior al umbral comunitario, habiendo sido aquella dictada por una entidad con la condición de poder adjudicador, por lo que el recurso es procedente de conformidad con lo establecido en el precepto citado.

CUARTO. El recurso ha sido interpuesto dentro del plazo establecido en el artículo 44.2 del TRLCSP. Asimismo, consta que fue anunciado al órgano de contratación el mismo día de la interposición. A tales efectos, se adjunta al

escrito de recurso el justificante de haberlo anunciado a dicho órgano, por lo que también cabe entender cumplido este trámite de conformidad con lo previsto en el artículo 44.1 del TRLCSP.

QUINTO. Procede, pues, analizar la cuestión de fondo planteada en el recurso interpuesto. El recurrente solicita la anulación de la resolución de adjudicación de la agrupación 1 del contrato y la exclusión de la oferta presentada por el adjudicatario al concurrir ilegalidad en la misma ante la imposibilidad manifiesta de cumplimiento. Asimismo, solicita que se ordene proceder a una nueva adjudicación a favor del siguiente licitador con mayor puntuación.

El recurso se fundamenta en dos motivos:

1. La falta de motivación de la resolución de adjudicación: argumenta el recurrente que dicha resolución incumple lo establecido en el artículo 135.4 de la LCSP sobre motivación de la adjudicación y contenido mínimo de la notificación de la misma. En este sentido, alega que la resolución de adjudicación se limita a presentar el cuadro de puntuación obtenida en cada criterio de valoración, lo que impide conocer a la recurrente la información y elementos necesarios para configurar un recurso eficaz, útil y suficientemente fundado sobre la decisión de adjudicación.

2. El carácter fraudulento de la oferta del adjudicatario: el recurrente manifiesta que es imposible el cumplimiento en los plazos ofertados (7 días naturales), habiéndose realizado la proposición con la finalidad de resultar adjudicatario.

Procede, pues, entrar a analizar cada uno de los motivos del recurso. Respecto a la falta de motivación de la resolución de adjudicación, se constata lo siguiente:

Mediante fax de 10 de enero de 2012, se remite a la empresa recurrente copia de la resolución de adjudicación y anexos de la misma, insertando el siguiente texto

“Les comunicamos que se ha resuelto la adjudicación del expediente número PA 47/2011, Publiline nº 277/2011, para la contratación del “SERVICIO DE TRASLADO, CUSTODIA Y CONSULTAS DE FONDOS DOCUMENTALES EN LOS HOSPITALES VIRGEN DEL ROCÍO, VIRGEN DE VALME, VIRGEN MACARENA Y ÁREA DE GESTIÓN SANITARIA DE OSUNA, ASÍ COMO LA DIGITALIZACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN EN DICHOS HOSPITALES.” Adjunto remitimos copia de la resolución de adjudicación y Anexos.”

Asimismo, la resolución de adjudicación sólo contiene la indicación de las empresas adjudicatarias de la agrupación 1 y del lote 7 y en un anexo a la misma se reflejan las puntuaciones obtenidas por los licitadores en cada uno de los criterios de adjudicación de la agrupación 1, con expresión de los importes y plazos de ejecución ofertados.

Al respecto, el artículo 135.4 de la LCSP (actualmente, el artículo 151.4 del TRLCSP) dispone lo siguiente: *“La adjudicación deberá ser motivada, se notificará a los candidatos o licitadores y, simultáneamente, se publicará en el perfil de contratante.*

La notificación deberá contener, en todo caso, la información necesaria que permita al licitador excluido o candidato descartado interponer, conforme al artículo 310, recurso suficientemente fundado contra la decisión de adjudicación. En particular expresará los siguientes extremos:

- a) En relación con los candidatos descartados, la exposición resumida de las razones por las que se haya desestimado su candidatura.*
- b) Con respecto de los licitadores excluidos del procedimiento de adjudicación, también en forma resumida, las razones por las que no se haya admitido su oferta.*
- c) En todo caso, el nombre del adjudicatario, las características y ventajas de la proposición del adjudicatario determinantes de que haya sido seleccionada la oferta de éste con preferencia a las que hayan*

presentado los restantes licitadores cuyas ofertas hayan sido admitidas”

El precepto transcrito establece la necesidad de motivación del acto de adjudicación, así como el contenido mínimo que debe tener la notificación del citado acto, todo ello con la finalidad de que los licitadores puedan interponer un recurso suficientemente fundado. Resulta claro, pues, que en el supuesto analizado se ha vulnerado lo dispuesto en el anterior precepto legal por cuanto el texto de la notificación de la adjudicación, anteriormente reproducido, carece del contenido mínimo exigido en aquél.

Ahora bien, la cuestión a examinar es si, pese a ese incumplimiento formal, el recurrente ha dispuesto de información suficiente para interponer el recurso, pues debe descartarse ante todo cualquier tipo de indefensión material derivada de la falta de motivación de la resolución impugnada.

Pues bien, se observa que tanto el escrito que Servicios Documentales de Andalucía, S.L.U dirigió en su momento a la mesa de contratación, tras conocer la oferta y puntuación obtenida por Severiano Servicio Móvil, S.A (antes, Severiano Gestión, S.L) en el criterio de adjudicación relativo al plazo de ejecución del servicio, como el recurso especial interpuesto contra la resolución de adjudicación se centran exclusivamente en el plazo ofertado por Severiano Móvil S.A (7 días naturales) para la retirada de la documentación clínica depositada en los archivos pasivos de los centros sanitarios incluidos en el contrato. No se discute ningún otro aspecto de la proposición de la adjudicataria más que el ya expresado respecto al plazo, por lo que no se puede afirmar que la recurrente careciese, entonces ni ahora, de la información imprescindible para fundamentar su oposición a este extremo de la oferta contraria que, minuciosamente, discute.

Además, se da la circunstancia de que el plazo de ejecución del servicio estaba previsto en el PCAP como criterio de adjudicación evaluable mediante la aplicación de fórmulas. La fórmula utilizada para la valoración del plazo se indicaba en el pliego y se reproducía en el anexo de la resolución de adjudicación, por lo que la ventaja que suponía la oferta del adjudicatario en este extremo tampoco requería mayor tipo de explicación, toda vez que conociendo el plazo ofertado y la fórmula para valorarlo, la puntuación se obtenía de modo automático.

En consecuencia, procede desestimar este primer motivo del recurso por cuanto la falta de motivación de la resolución de adjudicación no ha privado al recurrente de la información necesaria para la interposición del recurso. En parecidos términos se pronuncia el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales ante un supuesto similar –Resolución nº 305/ 2011 dictada en el Recurso nº 256/2011-.

SEXTO. El segundo motivo del recurso se refiere al carácter fraudulento de la oferta del adjudicatario en cuanto al plazo ofertado, sosteniendo el recurrente que la misma se realiza con la única finalidad de obtener la adjudicación del contrato, sin posibilidad alguna de cumplimiento. Apoya esta afirmación en razonamientos tales como la dispersión de las ubicaciones de las historias clínicas, el amplio número de éstas, las tareas de inventario e informatización que forman parte del trabajo de traslado inicial y la experiencia de contratos anteriores en los que el plazo de ejecución ha oscilado entre los 30 y 60 días para volúmenes de documentación mucho menores.

En este extremo, el apartado 1.3.1 del pliego de prescripciones técnica señala lo siguiente: *“Se establece un plazo máximo de dos meses para la retirada de la documentación clínica depositada tanto en los Archivos Pasivos de los Hospitales Virgen del Rocío, Virgen Macarena, Virgen de Valme y AGSO, siendo retirada el resto de documentación a solicitud de los cuatro Hospitales*

a lo largo del plazo de ejecución del contrato.” Asimismo, el apartado 13 del cuadro resumen del PCAP asigna 10 puntos al criterio automático de la agrupación 1 denominado “Plazo de ejecución”, previendo la siguiente fórmula de valoración: “Disminución en el transporte inicial de distribución de historias. Menor plazo =10 puntos.

El resto de las ofertas se clasificarán mediante proporcionalidad inversa: 10 X mejor plazo presentado, dividido por la oferta objeto de puntuación.”

También merece destacar que el apartado 13.3 del cuadro resumen del PCAP establece los parámetros que permiten apreciar que las proposiciones no pueden ser cumplidas como consecuencia de la inclusión de valores anormales o desproporcionados. Al respecto, el único parámetro que se fija va referido a la bajada en el precio del contrato y no a la disminución en el plazo de ejecución. Dice así dicho apartado: *“Se considerarán desproporcionadas o temerarias las proposiciones cuyo importe sea inferior en 20 unidades a la media aritmética de todas las ofertas económicas presentadas que no excedan del presupuesto de licitación.”*

La primera consecuencia que se extrae de las previsiones de los pliegos que rigieron la licitación es que se fija **un plazo máximo de dos meses** para la retirada de la documentación clínica depositada en los archivos pasivos de los centros sanitarios incluidos en el ámbito del contrato y que la reducción del citado plazo, sin limitación alguna para apreciar anormalidad o desproporción en la oferta, se valora como criterio de adjudicación mediante la aplicación de una fórmula, con un máximo de 10 puntos.

Pues bien, la empresa Severiano Servicio Móvil S.A ofertó un plazo de ejecución de 7 días para esa retirada inicial de documentación de los archivos pasivos y recibió, por la aplicación de la fórmula prevista en el PCAP, la valoración máxima de 10 puntos en el criterio de adjudicación. En cambio, la entidad

Servicios Documentales de Andalucía, S.L.U redujo el plazo en su oferta a 23 días, recibiendo, por aplicación de la misma fórmula, 3,04 puntos.

Ya se ha indicado que el PCAP no prevé un plazo mínimo de ejecución por debajo del cual la oferta pueda entenderse anormal, razón por la cual resulta imposible rechazar la oferta de Severiano Servicio Móvil S.A por tal motivo. Ello iría totalmente en contra de lo previsto en el artículo 136 de la LCSP (actual artículo 152 del TRLCSP).

Así pues, descartada la posibilidad de rechazar la oferta por anormalidad o desproporción al no estar previamente anunciado en el PCAP ningún límite para apreciar la anormalidad en el criterio relativo al plazo, cualquier disminución en el mismo, por excesiva que pueda parecer, sería en principio aceptable y objeto de valoración en el procedimiento de adjudicación, como así ocurrió de hecho.

En este orden de cosas, una vez que la empresa Servicios Documentales de Andalucía S.L.U conoce el plazo ofertado por la otra empresa y la puntuación obtenida, dirige escrito a la mesa de contratación solicitando que reconsidere la información aportada por Severiano Servicio Móvil S.A para determinar la viabilidad de la ejecución del traslado inicial en aquel plazo.

Por el Presidente de la mesa de contratación se solicita información a la citada empresa acerca de este extremo, a lo que ésta responde ratificándose en su propuesta inicial, aportando cronograma de actuaciones para la ejecución del traslado inicial del archivo pasivo en el tiempo ofertado. El citado cronograma se detalla tanto contando con un acceso mínimo de 12 horas a las instalaciones de las actuales empresas adjudicatarias y acceso de 24 horas al día a los archivos situados en los hospitales, como para el caso de tener que adaptarse a los horarios comerciales de las actuales empresas adjudicatarias y a los horarios de trabajo de los hospitales. Asimismo, la empresa manifiesta que el cumplimiento de este estándar de calidad viene avalado por su experiencia en este tipo de

contratos, relacionando un gran número de centros hospitalarios donde ha prestado este servicio y acompañando certificados de buena ejecución de algunos de ellos, donde se señala que el traslado se efectuó en dos días con indicación de número de historias clínicas y puntos de origen y destino del traslado efectuado.

Pues bien, enlazando de nuevo con el razonamiento de que no podía excluirse la oferta de la adjudicataria por desproporción o anormalidad en el plazo ofertado al no haberse previsto ningún parámetro en el PCAP para su apreciación, lo cierto es que, cualquier duda razonable que se hubiera planteado la mesa de contratación y el órgano de contratación en cuanto a la imposibilidad material de cumplimiento del plazo, podía entenderse resuelta con la propuesta presentada por la empresa y su posterior ratificación y justificación, antes de efectuar la adjudicación del contrato a su favor.

En consecuencia, este Tribunal entiende que el órgano de contratación actuó correctamente al adjudicar el contrato a la oferta de Severiano Servicio Móvil, S.A, por las siguientes razones:

1. Era la oferta económicamente más ventajosa con relación a los criterios de adjudicación de la agrupación 1.
2. No estaba incurso, en cuanto al plazo ofertado, en presunción de anormalidad o desproporción en los términos previstos en el artículo 136 de la LCSP, al no haberse señalado en el PCAP ningún parámetro para su apreciación. El único límite que figuraba en el pliego iba referido a las bajas en el precio.
3. El carácter fraudulento que el recurrente imputa al plazo ofertado por el adjudicatario no puede basarse en meras conjeturas o sospechas, por racionales y fundadas que puedan estar, sino que ha de acreditarse de

manera inequívoca, pues, como tiene señalado la Jurisprudencia del Tribunal Supremo –entre otras, las sentencias 84/2003, de 6 de febrero (R.J 2003\1153) y 583/2005, de 11 de julio (R.J 2005\5004)- es un principio general del derecho que la buena fe se presume, mientras que la mala fe ha de probarse. En el mismo sentido viene a pronunciarse el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su resolución nº 303/2011, de 7 de diciembre de 2011.

4. Pese a lo anterior, ante las cautelas adoptadas por la mesa de contratación como consecuencia de las manifestaciones realizadas por la hoy recurrente, la empresa adjudicataria no sólo se ratificó en su propuesta inicial, sino que realizó un cronograma detallado de actuaciones y acreditó su experiencia en contratos similares mediante certificados de buena ejecución expedidos por otros hospitales.

Por todas las razones expuestas, no cabe sino sostener la conformidad a Derecho de la resolución recurrida.

Por consiguiente, vistos los preceptos legales de aplicación, **Este Tribunal**

RESUELVE

PRIMERO. Desestimar el recurso interpuesto por **SERVICIOS DOCUMENTALES DE ANDALUCÍA S.L.U** contra la resolución del Director Gerente del Hospital Universitario Virgen del Rocío, de 3 de enero de 2012, por la que se adjudica la agrupación 1 (lotes 1 a 6) del contrato de servicios denominado “Servicio de traslado, custodia y consultas de fondos documentales, así como la digitalización de la documentación de los Hospitales

Virgen del Rocío, Virgen de Valme, Virgen Macarena y Área de Gestión Sanitaria de Osuna” (Expte. PA 47/2011), confirmando íntegramente la resolución recurrida.

SEGUNDO. Levantar la suspensión del procedimiento derivada de la interposición del recurso, de conformidad con lo establecido en el artículo 45 del TRLCSP.

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

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.

LA PRESIDENTA