



Recurso nº1020/2013

Resolución nº 085/2014

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 5 de febrero de 2014.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. G. V.de la M. y D. D. G. G., actuando en nombre y representación de INDRA SISTEMAS, S.A., contra la decisión de adjudicación, por parte de la Tesorería General de la Seguridad Social, en el expediente de contratación 2014/ADGT, del *"Servicio de tratamiento y conversión a formato electrónico de los expedientes constitutivos del archivo de las Direcciones Provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social"*, el Tribunal ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. Mediante anuncio publicado en el Boletín Oficial del Estado el día 15 de julio de 2013 se convocó licitación para adjudicar, por el procedimiento abierto, el contrato con objeto el "Servicio de tratamiento y conversión a formato electrónico de los expedientes constitutivos del archivo de las Direcciones Provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social" (expte. 2014/ADGT), con un valor estimado de 11.800.000,00 euros.

A la licitación se presentaron las siguientes empresas: UTE INFORMÁTICA EL CORTE INGLÉS-EULEN, UTE TELEFÓNICA-INDRA-FUCODA, SERVINFORM, S.A, UTE DOCOUT-HIBERUS TECNOLOGIAS DE LA INFORMACIÓN-FUNDACIÓN FDA., T-SYSTEMS ITC IBERIA, S.A.U.

Segundo. La Mesa de contratación, en sesión celebrada el 4 de octubre de 2013, procedió a la lectura de la valoración efectuada en relación con los criterios dependientes de un juicio de valor y a la apertura de los sobres que contenían la oferta económica. Igualmente,



acordó tramitar el procedimiento previsto en el artículo 152.3 del TRLCSP, confiriéndole a la empresa UTE INFORMÁTICA EL CORTE INGLÉS, S.A.-EULEN, S.A., un plazo máximo de 10 días para que justificara la valoración de su oferta y precisara las condiciones de la mismas, al haberse identificado que su proposición podría ser considerada desproporcionada o anormal, por ser inferior en más de 10 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas presentadas. La empresa UTE INFORMÁTICA EL CORTE INGLÉS, S.A.-EULEN, S.A., presentó dentro del plazo de audiencia que le fue conferido, informe justificativo de valoración de su oferta, de fecha 18 de octubre de 2013.

Tercero. Con fecha 29 de noviembre de 2013, el órgano de contratación dicta resolución de adjudicación del contrato a favor de la UTE INFORMÁTICA EL CORTE INGLÉS, S.A. - EULEN, S.A., que ha sido notificada a los licitadores el día 3 de diciembre de 2013 mediante fax.

Cuarto. El recurso se interpuso el 20 de diciembre de 2013, día en que también se presentó el previo anuncio de la interposición del recurso ante el órgano de contratación. La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan las alegaciones que a su derecho conviniesen, habiendo presentado alegaciones la empresa adjudicataria.

Quinto. Interpuesto el recurso, este Tribunal dictó el 17 de enero de 2014 resolución por la que se acordaba el mantenimiento de la suspensión del procedimiento de contratación, con carácter cautelar, conforme a lo dispuesto en los artículos 45 y 46 del Texto Refundido de Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante TRLCSP).

FUNDAMENTOS DE DERECHO.

Primero. Este Tribunal es competente para conocer de este recurso especial en virtud de lo dispuesto en el artículo 41.1 del TRLCSP y tratarse un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada.

Segundo. La empresa recurrente está legitimada para interponer el recurso por ser licitadora en este procedimiento, según dispone el artículo 42 del TRLCSP.

Tercero. El acto de adjudicación del contrato es un acto recurrible, según dispone el artículo 41.3 del TRLCSP.

Cuarto. El recurso se ha interpuesto en tiempo y forma, de acuerdo con el artículo 44 del TRLCSP.

Quinto. La empresa recurrente no ha sido excluida de la licitación, aunque su propuesta no ha logrado la adjudicación del contrato, por haber sido superada en su conjunto por la UTE compuesta por EL CORTE INGLÉS INFORMÁTICA S.A. Y EULEN S.A. Las pretensiones hechas valer en el recurso resultan algo confusas: si por una parte, el grueso de la fundamentación se refiere al incumplimiento por parte de la empresa adjudicataria de las condiciones establecidas en el pliego de prescripciones técnicas, en el mismo recurso se refiere, sin ninguna fundamentación, a la incorrecta valoración de las ofertas. Ante ello, este Tribunal considera que debe regirse por la pretensión formulada en el recurso en el sentido de que se anule la adjudicación por incumplir la oferta adjudicataria los requisitos exigidos en el pliego.

Sexto. Planteado en estos términos, la empresa recurrente menciona en su recurso unos alegados incumplimientos por parte de la oferta adjudicataria del pliego de prescripciones técnicas. Se trata en su mayoría de consideraciones de carácter técnico, sucintamente expuestas.

Así, se ponen de manifiesto los siguientes incumplimientos de la oferta adjudicataria:

“1.- La identificación de las tipologías documentales se hace en el momento de la preparación mediante la colocación de un "pathcode" que luego es leído de forma automática en el momento del escaneo. Se puede deducir que ese "pathcode" es un código de barras, sin embargo, el adjudicatario no especifica cómo se coloca ese elemento, si es una carátula o si lo van a poner en la primera página de documento. Sin embargo, esta práctica debe ser inadmisibles, pues al introducir un elemento "extraño" en los documentos se alterarían los mismos y por lo tanto la imagen resultante, al colocarle tal elemento ajeno al expediente.



2.- *Gestión de entregables (capítulo 4 página 125 Oferta). El proceso para realizar un control del tamaño de imágenes de entre 200 Kb y 500 Kb de tal manera que estas no supongan más del 1% de las imágenes totales no está recogido de esta forma en la oferta presentada, incumpliendo la exigencia contenida en el punto 2.6.6 PPT.*

3.- *Garantía de integridad de las Imágenes. El procedimiento ofertado por la adjudicataria no cumple con el exigido por el punto 2.3.6 párrafo tercero PPT, conforme al cual, para iniciar el trabajo de digitalización, será necesario preparar previamente el material a digitalizar, teniendo en cuenta, especialmente, el tratamiento de separación para todos aquellos documentos que estén grapados o unidos mediante cualquier método, garantizando la integridad de cada hoja, pues el ofertado no garantiza la integridad de las imágenes, ya que estas se firman a posteriori, una vez tratadas, de este modo, la imagen se modifica (se tratan para mejorarla, se eliminan blancos,...) después de pasar por el escáner. Esto implica que no se puede garantizar que es fiel reflejo de la original, así pues.*

4.- *Aunque en los capítulos iniciales de la propuesta se menciona el Esquema Nacional de Interoperabilidad, el proceso de tratamiento propuesto no cumple las Normas Técnicas derivadas del mismo. La oferta no garantiza el cumplimiento de la Ley 11/2007 y al Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI), al no incluir los metadatos necesarios de expediente y documento electrónico (metadatos que cumplan los requerimientos de la "NTI de Expediente Electrónico") y del mismo modo tampoco garantiza la digitalización de acuerdo a Norma, ya que indica que el procedimiento en todo caso sería similar a la Digitalización Certificada de la AEAT, norma que es anterior a la vigente Ley 11/2007 y al ENI y que no implica cumplimiento de las posteriores NTIs del ENI.*

5.- *Grabación de datos (capítulo 4, apartado 4.2., Oferta). No se han recogido la totalidad de campos de indexación que el PPT (punto 2.3.5) solicita para la identificación de documentos y expedientes. No se recogen los siguientes criterios de obligada identificación: naturaleza, origen, hash, algoritmo del hash. Resulta claramente incompleto.*



6.- *Control de calidad. Es de hacer notar la contradicción apreciada en la Oferta, capítulo 4, página 130, apartado 4.2., punto 8, en el que se menciona que el este equipo lo compondrán 5 personas mientras que en otra parte de la oferta se indica que serán 7 personas.*

Contradicciones injustificadas, a parte, con relación al Control de Calidad, debe manifestarse un incumplimiento manifiesto, el PPT (punto 2.3.8.b)3]) exige un tercer control de calidad de los documentos digitalizados (imágenes), de acuerdo con los parámetros que estime oportunos la TGSS, de un número de expedientes no inferior al 30% por lote. Requisito este incumplido por la oferta adjudicataria, pues solo indica que se llevará a cabo un proceso de revisión del 15% de las imágenes, eso sí como mínimo. Tal propuesta debe entenderse como insuficiente, pues no garantiza el mínimo exigido si no un mínimo sustancialmente inferior (la mitad).

7.- *La destrucción de los expedientes. En ningún momento se dan detalles de cómo se va a hacer esa destrucción, requisito que debe deducirse de lo dispuesto por el PPT (punto 2.3.10). Igualmente, no se menciona si tal destrucción se hará con medios propios o subcontratando, ni dónde se va a hacer. Información que debe entenderse como insuficiente incumpliendo los requisitos del PPT.*

8.- *No se recogen en la oferta adjudicataria los años de experiencia de la mayoría de los perfiles directivos, por lo que, su curriculum queda vacío de contenido, incumpliendo los requisitos de formación y experiencia contrastada en los ámbitos de gestión de documentación, de dirección y gestión de proyectos con equipos y de gestión de tratamiento de datos, exigidos por el PPT (punto 3). Entre ellos, los perfiles de Director de Proyecto, Director de Cuenta, Director de Calidad y Seguridad, Responsable de Proyecto, Responsable de Cuenta y Responsable de Formación. Respecto de este último ni siquiera se indican sus funciones.*

9.- *No se especifica cuantas personas integraran los equipos de control de calidad. En el supuesto de equipo QA7 se indica que 4 personas por turno, sin embargo, no se especifican cuantos turnos. Idéntica situación se reproduce en el equipo QA8, indicando que habrá 3 personas por turno, sin fijar número de turnos.*

Tales imprecisiones pueden entenderse como incumplimiento de la obligación de prestar uno. de los servicios objeto del contrato, 'El Control de Calidad'.

Séptimo. Pues bien, las alegaciones realizadas en el recurso, como se acaba de comprobar, tienen un carácter típicamente técnico, y este Tribunal no tiene la competencia técnica suficiente para valorarlas, exceptuadas las que se recogen en los números 8 y 9.

Debe señalarse que no se ha planteado en ningún momento del procedimiento de licitación, la alegada contradicción entre la oferta adjudicataria, que ha sido valorada por los técnicos en su función de auxilio de la mesa de contratación, sin plantear salvedad alguna a su corrección.

A este respecto, se expresa al respecto en el informe del órgano de contratación, en oposición a los motivos de impugnación lo siguiente:

1. *Identificación de la tipologías documentales:*

El Pliego de Prescripciones Técnicas en su punto 2.3.3. Recoge que cada uno de los expedientes guardados en cada contenedor deberá estar referenciado con una pegatina que sea un código de barras único que lo identifique de manera exclusiva y que sea capaz de relacionarlo automática e inmediatamente con su contenido de forma inequívoca.

El código de barras permitirá el control y seguimiento de contenedores y expedientes en el proceso de gestión del archivo físico. El control y seguimiento de los expedientes se realizará mediante el código de barras asociado conjuntamente con la imagen digital que se obtendrá en una fase posterior.

En la oferta presentada por la empresa adjudicataria se describe el proceso en el que se recoge la utilización del código de barras para la identificación de los lotes y expedientes y su posterior tratamiento, control y seguimiento. La empresa adjudicataria en su oferta señala que "Para cada documento auténtico se reconoce el tipo documental y se le incorpora un patchcode que lo identifique, separándolo al grupo de documentos "auténticos", cuidando de colocar los documentos centrados, girar los que estén al revés o vueltos, etc.". De esta afirmación se deduce que este

patchcode es información adicional que no tiene por qué ir en el propio documento y que sirve para identificar los documentos auténticos, tal y como exige la TGSS.

2. Gestión de entregables

En el punto 2.3.6 Digitalización de los documentos, del PPT se exige que las imágenes digitalizadas deberán cumplir, entre otras, la siguiente características: "Se permitirá como máximo un 1% de hojas con un tamaño entre 200 y 500 KB".

En el capítulo 4, pág.125 de la oferta presentada por la UTE El Corte Inglés S.A. — EULEN S.A., se indica que se realizará, la comprobación del tamaño máximo por hoja y por fichero tif multipágina y la comprobación del 1% de hojas entre 200 y 500 KB.

El pliego exige el compromiso de que el máximo de hojas con un tamaño entre 200 y 500 KB sea del 1%, en ningún caso exige un proceso específico que garantice el máximo del 1%. Por lo que el compromiso en la oferta de la realización del 1% de comprobación se debe entender como la realización del máximo exigido.

Garantía de la Integridad de las imágenes

En el apartado 3.2 de la oferta, pág. 29 en relación con la preparación y expurgo de expedientes, se indica que, en la documentación se eliminará cualquier elemento que impida la ágil captura de las mismas (grapas, clips, pegatinas, etc.), tal y como se indica en el punto 2.3.6 párrafo tercero del PPT que debe garantizarse la integridad de la hoja al iniciar el trabajo de digitalización.

En cuanto a la integridad de las imágenes, en el apartado 3.2 pág.31 de la oferta se indica que en el proceso de digitalización, la aplicación de una función matemática (HASH) al contenido digitalizado de la imagen preserva la integridad e inalterabilidad del documento.

En cuanto a la eliminación de hojas "completamente" en blanco, tal como se indica en el apartado 3.2 pág.32 de la oferta, no afecta, en ningún momento a la autenticidad del documento, por lo que se entiende como algo extra a los requerimientos exigidos.

Esquema Nacional de Interoperatividad

En la introducción del apartado 3.1 de la oferta, "Enfoque de la propuesta", se establece que se usarán las tecnologías más eficaces para la consecución de todos los objetivos y estarán alineadas con las tendencias de administración electrónica fijadas por la Ley 11/2007, RD 1671/2009, ENI y ENS.

Haciendo constar además que, la indicación de un procedimiento "similar" al de la AEAT, en ningún caso, significa que vaya a ser "igual", ni a regirse por la misma normativa, sino al contrario, debe entenderse que, tal como se indica en el apartado 3.1. de su oferta, se ajustará a la Ley 11/2007, RD 1671/2009, ENI y ENS.

Grabación de datos

En relación a la identificación de los metadatos exigidos en el PPT en su Punto 2.3.5 Grabación de metadatos, donde se exige la identificación de determinados metadatos, se indica que todos ellos son de obligado cumplimiento y por lo tanto asumibles por cada empresa presentada. Aun así el uso de la función matemática HASH se describe en el capítulo 3, pág.31 de la oferta y los metadatos relativos a naturaleza y origen (identificación de documentos originales), hacen referencia a la patchcode al que se ha referido en punto 1 de las presentes alegaciones.

Control de calidad

El número de componentes ofertados para el equipo de calidad ubicado en las instalaciones de Madrid se encuentra dentro de lo establecido en el apartado 2.3.8.b)3) del PPT, en el cual se indica que estará formado por un grupo de 4 a 8 personas de la empresa adjudicataria. En el apartado 2.3.8.b) 3) del PPT se indica que debe realizarse un control de calidad de los documentos digitalizados (imágenes) de al menos el 30% de expedientes de cada lote. En el capítulo 4 pág.89 y en el capítulo 6 pág.23 de la oferta se indica que, en el control de calidad en el proceso de grabación de metadatos, se revisarán el 100% de las imágenes digitalizadas por expediente y lote.

La destrucción de los expedientes

En el capítulo 4 pág. 143-152 de la oferta adjudicataria, se describe el proceso de destrucción certificada, incluyendo tareas y diagramas de flujo.

En el punto 2.3.10 del PPT, se ofrece la posibilidad de que la destrucción certificada se lleve a cabo por la propia empresa adjudicataria o bien sea subcontratada a otra empresa, sin especificar que en la oferta deba indicarse si se realizará de una manera o de otra.

(...)

Por todo lo expuesto, se entiende que ninguna de las alegaciones presentadas tienen sustento para indicar que ha existido ningún incumplimiento en los requisitos exigidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas”.

Octavo. Las consideraciones hechas por el órgano de contratación a las alegaciones de la entidad recurrente resultan razonables para justificar su falta de fundamento. La lectura de las alegaciones hechas al respecto en sede de recurso por la empresa adjudicataria confirman esta tesis. En efecto, la UTE recurrente realiza una lacónica descalificación de la oferta técnica de su competidor que merecería, al menos, un apoyo más sólido, cuanto menos que intente explicar al Tribunal lo fundamentado de sus denuncias, cosa que no hace. Si a ello se une, como se apuntó anteriormente, que el comité de expertos que auxilió a la mesa de contratación no advirtió en el momento de valorar la oferta la existencia de irregularidad alguna, la conclusión es que debemos desestimar la pretensión pues la empresa recurrente no ha fundamentado solidamente sus alegaciones y, por parte de la Administración se han seguido los requisitos procedimentales y de competencia, se han respetado los principios de la contratación y no se aprecian errores materiales.

Noveno. Resta por analizar las alegaciones contenidas en los puntos 8 y 9 de los motivos de impugnación de la oferta adjudicataria, según las cuales

“8.- No se recogen en la oferta adjudicataria los años de experiencia de la mayoría de los perfiles directivos, por lo que, su curriculum queda vacío de contenido, incumpliendo los requisitos de formación y experiencia contrastada en los ámbitos de gestión de documentación, de dirección y gestión de proyectos con equipos y de gestión de tratamiento de datos, exigidos por el PPT (punto 3). Entre

ellos, los perfiles de Director de Proyecto, Director de Cuenta, Director de Calidad y Seguridad, Responsable de Proyecto, Responsable de Cuenta y Responsable de Formación. Respecto de este último ni siquiera se indican sus funciones.

9.- No se especifica cuantas personas integraran los equipos de control de calidad. En el supuesto de equipo QA7 se indica que 4 personas por turno, sin embargo, no se especifican cuantos turnos. Idéntica situación se reproduce en el equipo QA8, indicando que habrá 3 personas por turno, sin fijar número de turnos. Tales imprecisiones pueden entenderse como incumplimiento de la obligación de prestar uno de los servicios objeto del contrato, 'El Control de Calidad'."

Pues bien, no es correcta la afirmación de la empresa recurrente. En el pliego de prescripciones técnicas (cláusula 3), se prevé lo siguiente:

"3 MEDIOS MATERIALES Y HUMANOS

El adjudicatario se compromete a disponer de los medios técnicos y materiales necesarios para realizar la grabación de los datos y la digitalización electrónica de los documentos, detallando las características de los equipos y el software utilizado.

El adjudicatario se compromete a mantener, a lo largo de la duración del presente contrato, el número de personas necesarias para cumplir con la correcta ejecución del contrato.

Deberá designarse un coordinador técnico con unos requisitos de formación y experiencia contrastada en los ámbitos de gestión de documentación, de dirección y gestión de proyectos con equipos y de gestión de tratamiento de datos, el cual trabajará bajo la dirección del proyecto de la TGSS"

Pues bien, en la oferta de la empresa adjudicataria, punto 5, se recogen adecuadamente estos requisitos, aportando los C.V. de las personas que van a desarrollar el trabajo. Como se explica en el informe del órgano de contratación.

"Experiencia de los perfiles directivos

En el apartado 3 del PPT en cuanto a la experiencia del personal, se indica que deberá designarse un coordinador técnico con unos requisitos de formación y experiencia contrastada en los ámbitos de gestión de documentación, de dirección y gestión de proyectos con equipos y de gestión de tratamientos de datos, sin indicar que deba especificarse el número de años.

En el apartado 5.1, págs. 10-18 de la propuesta se aportan los CV del equipo directivo citándose su experiencia profesional, que cumple con la formación y experiencia en los ámbitos citados.

La designación del coordinador técnico se realizará una vez que comience la ejecución dentro de los CV presentados como directivos.

Equipo de calidad

En el apartado 2.3.8 del PPT se habla del control de calidad tanto en el centro de digitalización como en las dependencias de la TGSS.

Control de calidad en el centro de digitalización: si bien se indica que deberán detallarse los controles a realizar, manuales o automáticos, así como la frecuencia y localización de los mismos, y las acciones correctivas propuestas, no se indica específicamente que deban detallarse en las ofertas el número de turnos o las personas que componen cada uno de ellos. Cuestión que se concretará una vez que comience la ejecución del proyecto”.

Por todo lo expuesto, procede desestimar el recurso interpuesto.

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 especial en materia de contratación interpuesto, D. G. V. de la M. y D. D. G. G., actuando en nombre y representación de INDRA SISTEMAS, S.A., contra la decisión de adjudicación, por parte de la Tesorería General de la Seguridad

Social, en el expediente de contratación 2014/ADGT, del "*Servicio de tratamiento y conversión a formato electrónico de los expedientes constitutivos del archivo de las Direcciones Provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social*", por considerar conforme a Derecho la oferta técnica presentada por al empresa adjudicataria.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento producida de conformidad con el artículo 45 del TRLCSP.

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

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1, letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.