



**EB 2014/025**

**Resolución 35/2014, de 28 de marzo de 2014, del titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi/Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoa, que resuelve el recurso especial en materia de contratación interpuesto por Manpel, S.A. en el expediente de contratación de “Suministro de papel de oficina para centros y dependencias de los Campus de Bizkaia y Gipuzkoa”, promovido por la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.**

### **I.- ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO:** Por Resolución de 12 de febrero de 2014 de la Gerente de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (en adelante, UPV/EHU) se aprueba el expediente y se ordena el inicio del procedimiento abierto para la conclusión de un acuerdo marco para el suministro de papel de oficina para centros y dependencias de los Campus de Bizkaia y Gipuzkoa, con un gasto orientativo anual de 300.000,00.- €.

El anuncio de licitación se publica en el Boletín Oficial del Estado y se envía al Diario Oficial de la Unión Europea el día 25 de febrero de 2014.

**SEGUNDO:** El 12 de marzo de 2014 D. A. A.A., en representación de Manpel, S.A. presenta un recurso especial en materia de contratación contra el apartado 30 de la carátula del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP). El mismo día de su presentación, este órgano resolutorio remitió copia del escrito de recurso a la UPV/EHU y solicitó, además de la copia del expediente de contratación, el informe al que se refiere el artículo 46.2 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante, TRLCSP). El expediente remitido por el poder adjudicador causó entrada en el registro del OARC/KEAO el 17 de marzo de 2014, sin que conste el informe mencionado anteriormente.

No habiendo interesados, no se efectúa el trámite de traslado del recurso.

**TERCERO:** Mediante Resolución B-BN 05/2014, de 20 de marzo de 2014, este órgano resolutorio desestimó la medida cautelar solicitada de suspensión del procedimiento.



## II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO:** El artículo 42 del TRLCSP, sobre legitimación para la interposición del recurso especial en materia de contratación, señala que:

«Podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso.»

Mientras que el artículo 44. 4 a) del propio TRLCSP prevé que el texto del recurso irá acompañado de:

«a) El documento que acredite la representación del compareciente, salvo si figurase unido a las actuaciones de otro recurso pendiente ante el mismo órgano, en cuyo caso podrá solicitarse que se expida certificación para su unión al procedimiento.»

A este respecto, queda acreditada la legitimación del operador económico recurrente, así como la representación de D. A. A.A. como compareciente.

**SEGUNDO:** El artículo 40.1 a) del TRLCSP prevé que serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación:

«a) Contratos de obras, concesión de obras públicas, de suministro, de servicios, de colaboración entre el Sector Público y el Sector Privado y acuerdos marco, sujetos a regulación armonizada.

En el presente caso se trata de un acuerdo marco con un valor estimado de 900.000,00 €, IVA excluido. Por tanto, nos hallamos ante un contrato sujeto a regulación armonizada cuyos actos son objeto de revisión a través del recurso especial regulado en los artículos 40 y siguientes del TRLCSP.

**TERCERO:** El artículo 40.2. a) del TRLCSP señala que podrán ser objeto de recurso los siguientes actos:

«Podrán ser objeto del recurso los siguientes actos:

a) Los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación.»

El acto recurrido es el PCAP en el apartado 30 de su carátula, referente a los criterios de valoración de las ofertas.

**CUARTO:** El recurso se ha interpuesto dentro del plazo establecido en el artículo 44.2 del TRLCSP.



**QUINTO:** Expuesto en síntesis, Manpel manifiesta que el único criterio de adjudicación previsto en el apartado 30 de la carátula del PCAP es el de la oferta económica con un valor de 100 puntos. Alega que habiendo un único criterio de adjudicación, basta con cumplir los requisitos exigidos en el pliego técnico, que son satisfechos por la mayoría de los papeles que actualmente circulan en el mercado. Considera que al poner como único criterio de valoración el precio sólo pueden acceder a la adjudicación del contrato los papeles de peor calidad y los menos blancos porque ninguna de estas dos circunstancias se valora.

Pone como ejemplo otros procesos de licitación de administraciones vascas con características mínimas de calidad similares al del objeto del recurso, en los que además se puntúa que el papel ofertado posea otras propiedades superiores a las mínimas requeridas como pueden ser: cuerpo y comportamiento en impresión, mayor grado de blancura, calidad del papel y aspectos medioambientales.

Prosigue diciendo que es una contradicción que en el sobre 2 de “oferta económica y criterios evaluables de forma automática mediante aplicación de fórmulas”, se solicite: «(...) una muestra de un paquete de papel de 500 hojas para hacer pruebas de idoneidad técnica con las máquinas fotocopadoras e impresoras.» A su parecer, la voluntad de probar el papel para ver cual da mejor resultado no concuerda con la elaboración de los criterios de adjudicación, ya que no hay ningún apartado que pueda valorar la muestra de papel, pudiendo darse el caso de que el papel que peor resultado obtenga en la prueba de máquinas resulte adjudicatario por ser la más barata.

Considera que valorar únicamente el precio del papel supone un agravio para las empresas que ofertan un papel reciclado de buena calidad a muy buenos precios, pero que se ven en la tesitura de no presentarse al no valorarse la calidad del producto.

Solicita la anulación del apartado 30 de la carátula del PCAP que contiene el precio como único criterio de adjudicación, dando cabida a otros criterios que valoren las diferentes calidades presentadas, diferentes blancuras y funcionamiento en máquina del papel.

**SEXTO:** La controversia del presente recurso gira en torno a la elección del criterio de adjudicación previsto en el apartado 30 de la carátula del PCAP, donde se valora únicamente el precio como criterio de adjudicación.

El artículo 150.1 del TRLCSP, sobre criterios de valoración de las ofertas, prevé que:

1. Para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa deberá atenderse a criterios directamente vinculados al objeto del contrato, tales como la calidad, el precio, la fórmula utilizable para revisar las retribuciones ligadas a la utilización de la obra o a la prestación del servicio, el plazo de ejecución o entrega de la prestación, el coste de utilización, las características



medioambientales o vinculadas con la satisfacción de exigencias sociales que respondan a necesidades, definidas en las especificaciones del contrato, propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas a las que pertenezcan los usuarios o beneficiarios de las prestaciones a contratar, la rentabilidad, el valor técnico, las características estéticas o funcionales, la disponibilidad y coste de los repuestos, el mantenimiento, la asistencia técnica, el servicio postventa u otros semejantes.

Cuando solo se utilice un criterio de adjudicación, éste ha de ser, necesariamente, el del precio más bajo.

El TRLCSP contempla la opción de que haya uno o varios criterios de adjudicación. El criterio del precio es común a todas las licitaciones y consustancial al concepto de oferta técnica más ventajosa. De hecho, el artículo reproducido establece que de optarse por un único criterio, éste ha de ser forzosamente el del precio más bajo. En este sentido, el apartado 30 de la carátula del PCAP es claro pues en sus dos primeros subapartados expresamente afirma que el criterio del precio es el único y que no hay pluralidad de criterios de adjudicación.

Por otra parte, el párrafo primero del artículo 150.2 del TRLCSP afirma que:

2. Los criterios que han de servir de base para la adjudicación del contrato se determinarán por el órgano de contratación y se detallarán en el anuncio, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo.

Consta en el expediente la resolución de 12 de febrero de 2014, del órgano de contratación que aprueba el expediente y los pliegos del contrato.

Por tanto, formalmente el apartado 30 de la carátula del PCAP cumple con los requisitos exigidos en el artículo 150 del TRLCSP, esto es: el órgano de contratación fija un único criterio de valoración y éste es el precio del contrato.

**SÉPTIMO:** El recurrente reproduce el apartado 2. del pliego técnico:

«2.-CONCRECIÓN DEL OBJETO

Suministro de papel de oficina 100% reciclado, que deberá cumplir obligatoriamente las siguientes especificaciones técnicas:

1,-Papel 100% reciclado (con un contenido en fibra post-consumo ~ 65%).

2.-Totalmente libre de cloro (TCF).

3.-Durabilidad superior a 100 años según ISO 5630-1: 1991, la norma alemana DIN 6378: 1999 [LDK24-85) o equivalente.

4.-Cumplimiento de los requisitos de idoneidad técnica para impresión y fotocopia según norma europea EN 12281: 2003, o equivalente.

5,-Blancura mínima ~ 70% según ISO 2470:1999 o equivalente.

Los criterios descritos son independientes del tamaño o grosor del papel que se adquiera (DIN A4, DIN A3 ...)



Afirma que en el mercado hay una infinidad de papeles reciclados que cumplen las bases mínimas que se piden, pero que al valorarse únicamente el precio sólo pueden acceder a la adjudicación los de peor calidad y los menos blancos, por ser estas dos características las que justifican las diferencias en los precios.

La lectura conjunta del apartado 30. de la carátula del PCAP y del apartado 2. del PPT no deja lugar a la duda. La UPV/EHU ha optado en esta ocasión por fijar unas especificaciones técnicas que funcionan a modo de umbral mínimo que obligatoriamente deben cumplirse, de forma que cualquier tipo o marca de papel que los cumpla puede presentarse a la licitación, siendo irrelevante a estos efectos que únicamente se cumplan o que superen los niveles de exigencia previstos.

Además, el apartado 3 f) del artículo 151 del TRLCSP niega la opción de valoración de más de un criterio en los contratos de suministro si «(...) los productos a adquirir están perfectamente definidos por estar normalizados y no sea posible variar los plazos de entrega ni introducir modificaciones de ninguna clase en el contrato, siendo por consiguiente el precio el único factor determinante de la adjudicación.», como sucede con el contrato recurrido.

No puede darse la razón al recurrente cuando considera discriminatorio que no se valoren otros criterios distintos del precio, negando la opción de presentar diversos tipos que eleven el nivel de calidad del papel a suministrar. Al igual que en la determinación de los criterios de adjudicación, según el artículo 116.1 del TRLCSP corresponde al órgano de contratación aprobar «(...) los pliegos y documentos que contengan las prescripciones técnicas particulares que han de regir la realización de la prestación y definan sus calidades, de conformidad con los requisitos que para cada contrato establece la presente Ley». La peculiaridad del presente caso es que los requisitos técnicos previstos en el pliego se consideran suficientes para satisfacer el objeto del contrato, sin que se considere relevante su mejora. De ahí que de entre todos los presentados que satisfagan las exigencias técnicas preestablecidas se dará primacía a la propuesta que oferte el mejor precio.

La opción de que en un contrato de suministro el precio sea el único criterio de adjudicación, además de estar prevista en los apartados 1. y 3. f) del artículo 150 del TRLCSP, está en concordancia con el objetivo de control del gasto que proclama el artículo 1 del propio texto refundido, que en este caso es el que ha prevalecido al fijar el precio como único criterio de adjudicación.

**OCTAVO:** Constata el recurrente la contradicción que supone valorar únicamente el precio como criterio de adjudicación y que en el sobre 2. se exija la entrega de una «Muestra de un paquete de papel (500 hojas) por tipo de producto ofertado para hacer pruebas de idoneidad técnica con las máquinas fotocopiadoras e impresoras.»

Efectivamente, es contradictorio que, habiéndose fijado unos niveles de calidad que se consideran suficientes y no habiendo más criterio de adjudicación que el del precio más bajo, se pida la entrega muestras de papel para hacer unas pruebas de idoneidad técnica que el pliego no exige, máxime cuando el punto 4.- del apartado 2. “concreción del objeto” del pliego técnico prevé el «Cumplimiento de los requisitos de idoneidad técnica para impresión y fotocopia según norma europea EN 12281: 2003, o equivalente.»



Al margen de que la contradicción existe, la exigencia de la muestra de papel resulta irrelevante pues no interfiere ni altera la solución al procedimiento de licitación que es la adjudicación a la propuesta que, cumpliendo las exigencias técnicas, oferte el menor precio.

**NOVENO:** Finalmente, Manpel solicita la anulación del apartado 30 de la carátula del PCAP y que, además del precio, se propongan otros criterios de valoración que puntúen las diferentes calidades presentadas, diferentes blancuras y funcionamiento en máquina de los papeles presentados.

Debe recordarse que este órgano resolutorio debe ceñir su actuación al mandato establecido en el artículo 47.2 del TRLCSP, según el cual:

«2. La resolución del recurso estimará en todo o en parte o desestimará las pretensiones formuladas o declarará su inadmisión, decidiendo motivadamente cuantas cuestiones se hubiesen planteado. En todo caso, la resolución será congruente con la petición y, de ser procedente, se pronunciará sobre la anulación de las decisiones ilegales adoptadas durante el procedimiento de adjudicación, incluyendo la supresión de las características técnicas, económicas o financieras discriminatorias contenidas en el anuncio de licitación, anuncio indicativo, pliegos, condiciones reguladoras del contrato o cualquier otro documento relacionado con la licitación o adjudicación, así como, si procede, sobre la retroacción de actuaciones.»

Lo que este órgano tiene vedado es intervenir como redactor positivo del PCAP determinando con qué criterios deben valorarse las propuestas en orden a la adjudicación del contrato, pues esta facultad únicamente le compete al órgano de contratación. Además, debe reiterarse, que el contenido de los apartados 1 y 3 f) del artículo 150 del TRLCSP abre la opción de que en un contrato de suministro el precio sea el único criterio de adjudicación si el producto esté perfectamente definido y no sea posible variar los plazos de entrega ni introducir modificaciones de ninguna clase en el contrato, supuestos todos ellos que concurren en el pliego.

Por todo lo expuesto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 41. 3 del TRLCSP y en la Disposición Adicional Octava del a Ley 5/2010, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2011, el Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi:

### III.- RESUELVE

**PRIMERO:** Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por A. A.A. en representación de Manpel, S.A. contra los pliegos del expediente de contratación de “Suministro de papel de oficina para centros y dependencias de los Campus de Bizkaia y Gipuzkoa”, promovido por la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.



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

**TERCERO:** Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

**CUARTO:** Contra la presente resolución, ejecutiva en sus propios términos, solo cabe la interposición de recurso contencioso- administrativo (artículo 44.1 Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, LJ) en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la notificación de la misma (artículo 46. 1 LJ), ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (artículo 10 k) LJ), de conformidad con el artículo 49 del TRLCSP.

**Vitoria-Gasteiz, 2014ko martxoaren 28a**  
Vitoria-Gasteiz, 28 de marzo de 2014