



EB 2013/97

Resolución 135/2013, de 30 de diciembre de 2013, del sustituto del titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoaren titulararen ordezkia, en relación con el recurso especial interpuesto por la empresa Manpel, S.L. contra la adjudicación del lote 1 del expediente de contratación “Suministro de papel reciclado y sin reciclar” efectuada por el Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 10 de junio de 2013 el Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco aprobó el expediente de contratación que tiene por objeto el Suministro de papel reciclado y sin reciclar, con un valor estimado de 418.000 euros, dividido en dos lotes: lote 1 papel reciclado y lote 2 papel sin reciclar.

SEGUNDO: Tras seguirse el procedimiento de adjudicación oportuno la resolución de la Dirección de Gestión Económica y Recursos, de 14 de octubre de 2013, adjudicó el contrato con sus dos lotes a la empresa Monte, S.L. por los precios unitarios que constan en las actuaciones. Dicha resolución les fue notificada a las empresas interesadas.

TERCERO: El 31 de octubre de 2013 la empresa Manpel, S.L. que había tomado parte en la licitación interpuso recurso especial contra la adjudicación del lote 1, por no haberse valorado adecuadamente uno de los criterios de adjudicación, el de la calidad de los materiales.

CUARTO: Remitido por el Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco el expediente, junto el informe correspondiente, el 5 de diciembre de 2013, al recurso especial se le ha dado, por este Órgano, la tramitación que viene prevenida en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante TRLCSP) y, trasladándose a las empresas interesadas el mismo, se han recibido alegaciones al respecto de la empresa adjudicataria Monte, S.L.



II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Queda acreditada en el expediente la legitimación de la empresa recurrente, como licitadora interesada en la adjudicación del lote 1 del expediente de contratación; y la representación de quién en su nombre comparece, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 42 y 44.4 a) del TRLCSP.

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

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.

El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP) que rige el expediente de contratación establece que se trata de un contrato de suministros sujeto a regulación armonizada, por lo que nos encontramos ante un contrato incluido en el ámbito objetivo del recurso especial regulado en los artículos 40 y siguientes del TRLCSP, si se tiene en cuenta su valor estimado.

TERCERO: El artículo 40.2.c) del TRLCSP señala que podrán ser objeto de recurso «los acuerdos de adjudicación adoptados por los poderes adjudicadores».

CUARTO: La Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi tiene la condición de poder adjudicador y, en concreto de Administración Pública, a tenor de los artículos 3.2 a) y 3.3 a) del TRLCSP.

QUINTO: El recurso ha sido interpuesto dentro del plazo establecido en el artículo 44.2 del TRLCSP.

SEXTO: El motivo único en que se fundamenta el recurso es el de su disconformidad con las puntuaciones que les otorgó el informe técnico de valoración de los criterios de adjudicación que requerían un juicio de valor. En concreto, en el apartado calidad, donde se debían de otorgar 15 puntos se les asignó 0 puntos, basándose en que la empresa no presentaba mejoras reseñables respecto a los requisitos mínimos exigidos en los pliegos de bases técnicas correspondientes en relación con la calidad de los materiales utilizados en la fabricación. Para fundamentar su recurso trae a colación la memoria de la Jefatura de la División de Recursos Técnicos y Servicios de 20 de mayo de 2013 que contiene la justificación de los criterios de adjudicación donde se expresa textualmente:



«Sobreprestaciones

Se valorarán hasta un máximo total de 45 puntos las sobreprestaciones que presenten las empresas licitadoras. Respecto a cada lote en particular se valorarán los aspectos que se detallan en cada apartado de los siguientes

Calidad de los materiales:

Se valorará hasta un máximo de 15 puntos aquellas sobreprestaciones de calidad de los papeles que redunden en:

LOTE 1 y LOTE 2:

-La adecuación del papel para uso en máquinas de impresión y fotocopiado, que eviten en lo posible problemas de atascos, aportando para ello información especificando las garantías de idoneidad técnica para impresión y fotocopia, y/o normativa tipo UNE EN 12281 o equivalente.

-Mayor índice de blancura ISO 2470 sobre el requerido en las Bases Técnicas.»

A este respecto, considera el recurrente que su papel, el VENUS GREEL, cumple con los requisitos expresados en la Memoria. En concreto, cumple con la normativa UNE EN 12281 que está incluida en el certificado Ángel Azul, cumple con mayor índice de blancura sobre el requerido en las bases técnicas, que piden un mínimo de blancura del 65, presentando a tal efecto el informe de la escuela papelería de Tolosa que acredita un índice de blancura del 75. Ese índice de blancura, por lo demás, supera en 10 puntos el del papel de la adjudicataria que en informe del mismo centro emisor presenta un índice de blancura del 65,1. Entienden que no se les puede dar 0 puntos en el apartado de calidad, cumpliendo las dos premisas que se piden para obtener los 15 puntos.

Reflejan finalmente que optaron por un papel más blanco, a sabiendas de que es más caro, porque el índice de blancura es el elemento más importante en la diferente escala de precios del papel reciclado. Para justificar su afirmación destacan información sobre otro expediente de contratación del Gobierno Vasco, en donde entre sus criterios de adjudicación, el precio recibe la misma ponderación (55 puntos) y se otorgan 15 puntos al papel que exceda en blancura el mínimo establecido en el pliego. Entienden que las puntuaciones otorgadas han desvirtuado el resultado de la licitación, al otorgársele 0 puntos en el apartado calidad del lote 1, por lo que interesan la revisión de ese apartado de la valoración.

SÉPTIMO: El informe del poder adjudicador destaca:

- a) En la carátula del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares se introduce como uno de los criterios de adjudicación cuya aplicación requiere de un juicio de valor la calidad de los materiales, con una puntuación máxima de 15 puntos. La inclusión de ese criterio, aunque en principio pueda referirse a los dos lotes, encuentra su principal fundamento en la necesidad de valorar elementos de calidad para el papel del lote 2 (papel blanco no reciclado) por ser éste el que requiere de una mayor calidad por las razones ya indicadas. Entre los conceptos a valorar eventualmente dentro de este criterio podrían encontrarse, algunos tales como: adecuación del papel para uso en máquinas de impresión y fotocopiado que eviten en lo posible problemas de atascos, requisitos de



permanencia del papel, es decir, papel resistente al deterioro tanto por reacciones químicas internas o por factores medioambientales externos, durabilidad para la conservación de documentos y su legibilidad con el tiempo.

- b) Además del índice de blancura, conceptos tales como el PH del papel, la formación de cenizas o la opacidad del mismo, no han sido valorados por el órgano gestor del expediente.
- c) Desde el órgano gestor del expediente y encargado de la realización del informe técnico de adjudicación, se decide no valorar este extremo principalmente por dos motivos:
 - 1. Los usos a los que va destinado este tipo de papel no precisan de especiales requerimientos de blancura.
 - 2. Por otro lado, se han tenido en cuenta las recomendaciones de lhobe para la contratación de papel reciclado que aparece en su Manual Práctico de Contratación y Compra Pública Verde, en el que recomiendan un papel del 60-70 de blancura para asegurar que no se utilizan abrillantadores ópticos (sustancias, algunas de tipo fluorescente, a menudo tóxicas y peligrosas para el medio acústico).
- d) En cuanto al cumplimiento de la normativa UNE EN 12281 o similar sobre los requisitos de idoneidad técnica para impresión y fotocopiado, efectivamente, la presentación del Certificado Ángel Azul acredita el cumplimiento de la norma indicada. No obstante, este certificado ya ha sido valorado en el punto «Criterios medioambientales», por lo que en consecuencia no se entiende procedente valorarlo de nuevo.

OCTAVO: La representación de la adjudicataria Montte, S.L se opone al recurso con los siguientes argumentos:

- a) Lo que pretende la representación de Manpel es objetivar un criterio de valoración que requiere realizar de un juicio de valor.
- b) La memoria justificativa de los criterios de adjudicación suscrita por los servicios técnicos, de fecha 20 de mayo de 2013, no puede ser tenida en cuenta, pues su contenido no está especificado en la carátula del PCAP y para su debida aplicación debía de haber sido puesta de manifiesto en la licitación, no ahora cuando genera una indefensión a su representada.
- c) En el informe técnico donde se valoran los criterios cuya aplicación requiere un juicio de valor se hace mención que en cuanto al criterio «calidad de los materiales» ninguna de las licitadoras (Montte, S.L., Canon España S.A. y Manpel) presenta mejoras reseñables, en relación con la calidad de los materiales utilizados en la fabricación, respecto de los requisitos exigidos en los Pliegos de Bases Técnicas, por lo que todas las empresas obtienen una puntuación de 0 puntos.



NOVENO: Resulta evidente por los hechos y fundamentos que preceden que el poder adjudicador, a través de sus servicios técnicos, no ha mantenido un mismo posicionamiento respecto al criterio de adjudicación controvertido «calidad de los materiales» a lo largo del procedimiento de adjudicación tal y como se desprende de lo señalado en la memoria justificativa de los criterios de adjudicación que obra en el expediente, de la posterior redacción y aprobación del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, del informe técnico de valoración de los criterios cuya aplicación requiere de un juicio de valor y, finalmente, del informe sobre el recurso especial que nos ocupa, lo cual podría poner en liza principios como el de la seguridad jurídica y de la transparencia, pues los poderes adjudicadores deben atenerse a la misma interpretación de los criterios de adjudicación a lo largo de todo el procedimiento, como garantía de los derechos de los particulares y de los órganos llamados a resolver, salvo que motiven las razones por las que se separan del criterio que inicialmente hubiesen acogido, en el momento procedimental oportuno.

DÉCIMO: No obstante, a fin de dilucidar debidamente la cuestión, conviene analizar la redacción del PCAP, respecto a los criterios cuya aplicación requiere analizar un juicio de valor, sobre la base de que los pliegos, elaborados por la Administración y aceptados expresamente por el licitador al hacer su proposición, constituyen la ley del contrato y vinculan, según una constante jurisprudencia del TS español, tanto a la Administración contratante como a los participantes en la licitación. En concreto, la cláusula 30.2.1.b que se reproduce íntegramente a continuación estipula:

«b) Criterios cuya aplicación requiere realizar un juicio de valor: Si
Sobreprestaciones.....Ponderación: 45%
- Calidad de los materiales..... 15 puntos
- Mejoras logísticas y de almacenaje..... 20 puntos
- Criterios Medioambientales 10 puntos
(según acreditación del certificaciones del Pliego de Bases Técnicas)
Lote 2: Procesos de blanqueado libres de cloro elemental (ECF) o totalmente libres de cloro (TCF).
Lotes 1 y 2: Posesión de ecoetiquetas tipo Ángel Azul, Etiqueta Ecológica Europea, Cisne Nórdico u otras.
Posesión de certificaciones de gestión Forestal Sostenible tipo FSC, PEFC u otras.
Envases y embalajes en monomateriales de papel/ cartón o materiales reciclados.»

Se hace constar esa prevalencia del PCAP, porque todo aquello que constituye una sobreprestación, en cuanto a calidad de los materiales según la redacción del pliego, debe ser objeto de valoración, sin que quepa argumentar que los usos del papel reciclado no precisan de especiales requerimientos de blancura, o de que se tiene en cuenta una recomendación de Ihobe en la que se recoge un determinado grado de blancura, o de que no se valoran los requisitos de idoneidad técnica para impresión y fotocopiado, debido a que el Certificado Ángel Azul que los acredita ha sido valorado en otro criterio de adjudicación



«criterios medioambientales». En consecuencia, procede la admisión del recurso especial en este aspecto o contenido.

UNDÉCIMO: Queda por dilucidar con arreglo a qué conceptos se ha de valorar el criterio de adjudicación de «sobrestaciones (...) calidad de los materiales», donde no se puede acoger la pretensión de la empresa recurrente de que se haga con arreglo a la memoria de la Jefatura de la División de Recursos Técnicos y Servicios, de 20 de mayo de 2013, por no resultar conocida por el resto de licitadores. En contraposición sí parece oportuno, por ser atribuciones generalmente aceptadas del papel, de que se haga con arreglo a los conceptos que se expresan en el informe de la Administración relativo al recurso especial, de fecha 2 de diciembre de 2013, es decir: adecuación para su uso en máquinas de impresión y fotocopiado, requisitos de permanencia, durabilidad para la conservación, índice de blancura, opacidad, PH y la formación de cenizas, valorando adecuadamente las diferencias que se den dentro de esos apartados. Por consiguiente, el recurso especial en cuanto este aspecto debe ser desestimado.

Por todo lo expuesto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 41. 3 del TRLCSP y en la Disposición Adicional Octava de la 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 sustituto del titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi,

RESUELVE

PRIMERO: Estimar parcialmente el recurso especial interpuesto por la empresa Manpel, S.L. contra la adjudicación del lote 1 del expediente de contratación “Suministro de papel reciclado y sin reciclar”, efectuada por el Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco, mediante resolución de la Dirección de Gestión Económica y Recursos, de 14 de octubre de 2013, que se anula respecto a ese lote, debiendo de retrotraerse las actuaciones hasta el informe técnico de valoración de los criterios de adjudicación que requerían un juicio de valor que en cuanto al apartado «calidad de materiales», que deberá ser emitido con arreglo al fundamento undécimo de esta resolución.

SEGUNDO: Al amparo del artículo 47.4 del TRLCSP levantar la suspensión del acto de adjudicación.

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



CUARTO: Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

QUINTO: 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, 2013ko abenduaren 30
Vitoria-Gasteiz, 30 de diciembre de 2013