



**EB 2014/137**

**Resolución 124/2014, de 20 de noviembre de 2014, del Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoaren titularra, en relación con el recurso especial en materia de contratación interpuesto por COMALPA, S.L. contra la adjudicación del contrato de suministro de papel multifunción reciclado, tramitado por la Administración General de la CAE.**

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

**PRIMERO:** Con fecha 7 de noviembre de 2014 COMALPA, S.L. interpuso ante el órgano de contratación un recurso especial en materia de contratación contra la adjudicación del contrato de suministro de papel multifunción reciclado, tramitado por la Administración General de la CAE.

El expediente de contratación y el informe al que se refiere el artículo 46.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, TRLCSP) tuvieron entrada en el registro del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma del País Vasco / Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoa (en adelante, OARC / KEAO) el día 10 de noviembre de 2014.

**SEGUNDO:** El mismo 10 de noviembre de 2014 se trasladó el recurso a los interesados. El día 14 de noviembre de 2014 se recibieron las alegaciones de Montte, S.L. (en adelante, Montte) adjudicatario impugnado.



## II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO:** En el expediente constan la legitimación del recurrente y la representación de Don C. C.P. que actúa en su nombre.

**SEGUNDO:** De acuerdo con el artículo 40.1 a) del TRLCSP son susceptibles de recurso especial en materia de contratación los:

«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.»

Se trata de un contrato de suministro con un valor estimado según el punto 21 de la carátula del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP) de 446.227,45 euros.

**TERCERO:** El artículo 40.2 c) del TRLCSP establece que son objeto de recurso especial:

«Los acuerdos de adjudicación adoptados por los poderes adjudicadores.»

El acto recurrido es la Resolución de 27 de octubre de 2014, de la Directora de Servicios, de adjudicación del contrato.

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

**QUINTO:** En cuanto al régimen jurídico aplicable, la Administración General de la CAE tiene la condición de poder adjudicador, y en concreto, de Administración pública (artículos 3.1 a), 3.2 a) y 3.3 a) del TRLCSP).

**SEXTO:** La argumentación del recurso es, en síntesis, la siguiente:



a) Considera que no se han calificado correctamente las diferentes certificaciones presentadas para valorar el punto 3.1 “Mayor contenido en fibras post-consumo”, de la letra a) “Criterios evaluables de forma automática mediante la aplicación de fórmulas”, del apartado 30.2. de la carátula del PCAP “Pluralidad de criterios de adjudicación”.

En concreto, afirma que la certificación FSC no acredita la utilización de fibras post-consumo. Afirma que, por definición, dicha certificación garantiza que la fibra virgen utilizada en el papel procede de bosques gestionados de forma sostenible, y no incluye, por tanto, papel reciclado ni certifica la utilización de fibras post-consumo en la fabricación del papel.

Por su parte, la certificación FSC Reciclado, que garantiza el 85% en fibras post-consumo, de acuerdo con la ponderación de la carátula del PCAP para el tramo 81-90 recibiría 4 puntos.

La empresa Montte, S.L., adjudicataria del contrato, presenta el papel Nautilus SuperWhite que cuenta con las certificaciones Ecolabel y FSC Recycled, y ha recibido 10 puntos, esto es: los 7 máximos que se adjudican a porcentajes en fibras post-consumo entre 91-100%, y los 3 puntos de la ecoetiqueta Ángel Azul o similares. Estiman que al adjudicatario le corresponden 4 puntos y no 7, dado que se encuentra en el tramo de porcentaje 81-90% de uso de fibras post-consumo en la fabricación de papel.

En el mismo sentido, manifiesta que la certificación Ecolabel o ecoetiqueta no acredita la utilización de fibras post-consumo, pues por su definición no obliga a contener papel reciclado, pero si al menos que un 10% de la fibra se de plantaciones certificadas.

Concluye que las certificaciones FSC y Ecolabel, al no poder acreditar fibras de post-consumo, la puntuación que les corresponde sería 0 puntos que es el que el pliego otorga cuando el porcentaje es igual o menor de 65%. Y en el caso del



FSC reciclado sería de 4 puntos correspondiente al tramo de fibras post-consumo entre 81-90%.

Por el contrario, el certificado Ángel Azul acredita que el papel que lleva este distintivo debe contener un 100% de material reciclado y 100% de fibras post-consumo en la fabricación del papel. De acuerdo con los baremos de la carátula del PCAP, cualquier oferta que aporte el certificado Ángel Azul debe recibir los 7 puntos que se otorgan al tramo entre 91-100% de contenido de fibras post-consumo, como es el caso de la oferta presentada por el recurrente.

Solicita la revisión de las valoraciones y se rectifiquen las puntuaciones otorgadas, de forma que sea COMALPA la adjudicataria al haber quedado en segundo lugar en la valoración total de los criterios de adjudicación.

**SÉPTIMO:** La Administración en su informe solicita la desestimación del recurso con la siguiente argumentación:

Reproduce los apartados 30.2.1 a) y 31.1 de la carátula del PCAP, el apartado 6 del Pliego de Bases Técnicas (en adelante, PBT) y el Anexo 2 del propio PBT.

Afirma que la posibilidad de utilizar las características medioambientales como criterio de adjudicación se establece en el artículo 150 del TRLCSP y en la Directiva 2004/18, siempre que estén vinculados al objeto del contrato, y que la evaluación de las ofertas se haga de manera objetiva y no discriminatoria.

En lo que se refiere a la utilización de etiquetas ecológicas para la acreditación de las características medioambientales de los productos ofertados, alude a la sentencia de 10 de mayo de 2012 (C-368/2010), del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.



Señala que en el PCAP y el PBT que rigen la licitación se dispuso que una forma de acreditación “orientativa” del criterio de mayor porcentaje de fibras post-consumo era el certificado Ángel Azul, pero que se aceptaría cualquier otro que pudiera asegurar la verificación de los criterios y que la equivalencia correría a cargo de licitador, es decir, se estableció un criterio de adjudicación compatible con el artículo 53, apartado 1, letra a) de la Directiva 2014/18.

La empresa Montte ofertó papel Nautilus SuperWhite y presentó la siguiente documentación para acreditar los criterios de adjudicación medioambientales:

- .- Etiqueta Ecolabel, para acreditar el cumplimiento de criterios ambientales de emisiones y compuestos químicos definidos en alguna ecoetiqueta.
- .- Certificado FSC Recycled para acreditar que el papel es 100% reciclado y que tiene, al menos, un 85% de fibras post-consumo.
- .- Declaración del fabricante, de que el papel ofertado contiene 100% de fibras post-consumo.
- .- Envoltorio del producto en el que se indica que el material usado para este producto proviene en un 100% de fibras post-consumo.

El órgano de contratación comprobó que el papel ofertado por Montte provenía en un 100% de fibras de post-consumo por lo que únicamente cabía la aplicación de la fórmula establecida en el Pliego, correspondiéndolo la máxima puntuación.

Como conclusión considera que el contrato fue adjudicado a la empresa que, en aplicación de los criterios de adjudicación previstos en el PCAP, presentó la oferta económicamente más ventajosa.

**OCTAVO:** En sus alegaciones, Montte manifiesta que:



a) El pliego técnico del expediente, en el apartado “instrucciones” detalla que el licitante deberá presentar por cada requerimiento indicado un documento acreditativo específico; y concretamente, en referencia a los criterios medioambientales, la etiqueta Ángel Azul para acreditar un “Mayor porcentaje en fibras post-consumo”.

No obstante, el día 18 de septiembre de 2014 la Administración efectuó una notificación referente al pliego técnico, donde se realiza la siguiente indicación:

«En el anexo 2 del Pliego de Bases Técnicas, como forma de acreditar el criterio de adjudicación relativo a “Mayor porcentaje de fibras post-consumo”, se acepta además de la “etiqueta Ángel Azul” la ficha técnica del producto”, es decir, se aceptan como tipo de aval el 3 y 4»

Para la valoración del “Mayor porcentaje de fibras post-consumo” Montte presentó la siguiente documentación:

1. Documentación técnica.
2. Certificado FSC Recycled.
3. Declaración de papel 100% reciclado y 100% de fibra post-consumo.
4. Declaración de papel libre de cloro (PCF).
5. Declaración de papel que cumple con la norma DIN 6738:1999

b) Que si bien el recurrente indica que el certificado FSC Recycled “garantiza el 85% de fibras post-consumo” esta es una garantía de un % mínimo, y que no por ello tiene que ser el máximo para un papel determinado; aspecto éste totalmente en línea con la declaración firmada por la Gerente de Sostenibilidad y Marketing de la empresa Mondi, en la que se declara que el papel presentado por Montte utiliza un 100 de fibra post-consumo. Para reforzar este aspecto, junto con sus alegaciones adjunta la misma declaración, esta vez emitida por el Jefe del Servicio Técnico de la fábrica donde se fabrica el papel Nautilus SuperWhite.



c) La propia envuelta del papel Nautilus SuperWhite especifica que es un papel que utiliza al 100% fibras post-consumo, y de no ser cierta esta indicación Mondi podría incurrir en un delito de falsedad difícil de cuantificar habida cuenta de su volumen de producción a nivel mundial, lo que reafirma la declaración de que el papel cumple con la utilización de un 100% de fibras post-consumo.

d) Entienden que la puntuación otorgada por la Administración es correcta y solicitan que se acuerde no haber lugar a la reclamación realizada por el recurrente y se ordena la continuación de los trámites del concurso.

**NOVENO:** El recurrente afirma que el papel Nautilus SuperWhite presentado por Montte cuenta con las certificaciones Ecolabel y FSC Recycled, y ha recibido el máximo de 7 puntos que se adjudican a papeles con porcentajes de fibras post-consumo entre 91-100%. Consideran que esta valoración no se ajusta a la ponderación establecida en el concurso, y que le corresponde 4 puntos y no 7 porque, a su juicio, se encuentra en el tramo de porcentaje 81-90% de uso en fibras post-consumo en la fabricación de papel.

Teniendo en cuenta que la cuestión planteada por el recurrente versa sobre la puntuación que se ha otorgado a una determinada marca de papel en el criterio de adjudicación que valora el “Mayor contenido en fibras post-consumo”, debe examinarse en primer lugar lo que señalan los pliegos al respecto.

Así, la carátula del PCAP en el apartado 30.2.1.- de “Criterios de valoración de las ofertas”, en su letra a) “Criterios evaluables de forma automática mediante la aplicación de fórmulas”, punto 3.1. “Mayor contenido en fibras post-consumo”, prevé la siguiente ponderación y puntuación:

«3.1. Mayor contenido en fibras post-consumo.

Ponderación: 7 puntos.



Fórmula: Entre 91 y 100%: 7 puntos.

Entre 81 y 90%: 4 puntos.

Entre 66 y 80%: 2 puntos.

≤ 65 %: 0 puntos»

Por su parte, el apartado 6 del PBT sobre documentación a aportar señala que:

«Para cada producto ofertado se tendrá que aportar la siguiente documentación y del modo especificado a continuación:

a) Ficha de requisitos específicos de producto (Anexo 2) debidamente cumplimentada, firmada y sellada. Grapada a cada una de estas fichas se adjuntará toda la documentación acreditativa que avale el cumplimiento de las especificaciones obligatorias y de las valorables a las que se compromete el licitador.

b) Muestra de un paquete de papel (500 hojas) por tipo de producto ofertado para hacer pruebas de idoneidad técnica con las máquinas fotocopadoras e impresoras.

La demostración de la equivalencia entre los estándares definidos en el pliego y otra documentación acreditativa equivalente corre a cargo de la ofertante, para lo que deberá presentar estudios técnicos que demuestren claramente tal equivalencia.»

Finalmente, el anexo 2 del PBT contiene la siguiente información sobre la valoración del “Mayor contenido en fibras de post-consumo”:

| Criterios valorables                                                                                    | % de puntos | Papel marca/ref. | Sí                       | Tipo de aval/<br>Pág. en memoria |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|------------------|--------------------------|----------------------------------|
| Mayor porcentaje fibras post-consumo                                                                    |             |                  |                          | 3                                |
| Cumplimiento de los criterios ambientales de compuestos químicos definidos en alguna ecoetiqueta Tipo I |             |                  | <input type="checkbox"/> | 1,2,3                            |

**Instrucciones:**

En la columna “**Tipo de aval/pág. Localización en memoria**” se ha incluido los certificados ambientales y ecoetiquetas que avalan el cumplimiento de cada especificación o criterio valorable o documentación donde la información puede estar recogida.

Los números se corresponden con la siguiente documentación:



|                                           |                                                                                   |                                               |
|-------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| 1. Etiqueta ecológica de la Unión Europea |  | 4. Ficha técnica                              |
| 2. Etiqueta cisne nórdico                 |  | 5. Test de laboratorio<br>Pruebas de imprenta |
| 3. Etiqueta ángel azul                    |  |                                               |

*El licitador deberá aportar los datos concretos y especificar el documento aval que presenta para cada criterio o la página en la memoria de la oferta donde se recoge la información solicitada.*

La demostración de la equivalencia entre los estándares definidos en el pliego y otra documentación acreditativa equivalente corre a cargo de la ofertante, para lo que deberá presentar estudios técnicos que demuestren claramente tal equivalencia.

Tal y como afirma Montte en sus alegaciones, el 2 de septiembre de 2014 se publicó en el perfil de contratante una corrección del punto 30.2 de la carátula de PCAP con el siguiente contenido:

«En el anexo 2 del Pliego de Bases Técnicas, como forma de acreditar el criterio de adjudicación relativo a “Mayor porcentaje de fibras post-consumo”, se acepta además de la “etiqueta Ángel Azul” la “Ficha técnica del producto”, es decir, se aceptan como tipo de aval el 3 y el 4.»

El objeto del recurso estriba en verificar si el papel Nautilus SuperWhite, con los documentos que aporta el adjudicatario impugnado, acredita un contenido en fibras post-consumo entre 91 y 100%, que le hacen merecedor de 7 puntos en el criterio de “Mayor porcentaje de fibras post-consumo”.

Según consta en el expediente de contratación, Montte presentó en el sobre B los siguientes documentos para acreditar el los aspectos medioambientales, entre los que se encuentra el “Mayor porcentaje en fibras post-consumo”, del papel Nautilus SuperWhite:

.- Anexo 2: Especificaciones técnicas.



Especificaciones obligatorias:

| Criterios obligatorios                                             | Papel<br>Marca/ref | Sí | Tipo de aval/<br>Pág. en memoria |
|--------------------------------------------------------------------|--------------------|----|----------------------------------|
| 100 % reciclado (con un contenido en fibra pos-consumo $\geq$ 65%) | SUPER<br>WHITE     | Sí | 3, 4                             |

Resto de especificaciones valorables:

| Criterios valorables                 | % de puntos | Papel<br>Marca/ref | Sí | Tipo de aval/<br>Pág. en memoria |
|--------------------------------------|-------------|--------------------|----|----------------------------------|
| Mayor porcentaje fibras post-consumo | 100%        | SUPER<br>WHITE     | Sí | 3                                |

.- Tipo de aval 1: Etiqueta ecológica de la unión europea.

.- Tipo de aval 3 (documentación que sustituye el Ángel Azul):

- Declaración del fabricante de que el papel es 100% reciclado.
- Declaración del fabricante de que el papel tiene la certificación FSC Recycled.
- Certificado SGS-COC-000639 de cadena de custodia.
- Declaración del fabricante de que el proceso de destintado (blanqueo) está libre de cloro.

.- Tipo de aval 5:

- Test de laboratorio
- Anverso y reverso del envoltorio del papel como prueba adicional de que el papel cumple con la cadena de custodia FSC y que el 100% de las fibras utilizadas para la fabricación de este papel son de post-consumo.



Del contenido del PBT se deduce que el “Mayor número en fibras de post-consumo” podía acreditarse mediante el tipo de aval 3 con certificado Ángel Azul, que acredita que el 100% de papel se fabrica mediante fibras de post-consumo, o mediante el tipo de aval 4 con ficha técnica, tras la corrección del apartado 30.2 de la carátula que se publicó en el perfil de contratante el día 2 de septiembre de 2014.

En primer lugar, debe señalarse que el papel Nautilus SuperWhite no dispone del certificado Ángel Azul. En su ausencia, Montte presenta la documentación anteriormente indicada, si bien en ningún momento describe que la misma se incluya dentro del aval tipo 4 con ficha técnica.

Con todo, examinada la documentación se extraen las siguientes conclusiones:

En cuanto al certificado FSC Recycled, debe señalarse en primer lugar que FSC (Forest Stewardship Council o Consejo de Administración Forestal) emite varias certificaciones, entre ellas la de cadena de custodia que se aplica a fabricantes, rematantes y distribuidores de productos forestales certificados. Este tipo de certificación verifica que los productos que se venden con etiqueta FSC realmente contienen materiales certificados FSC y fuentes controladas a lo largo de su cadena de producción<sup>1</sup>.

De acuerdo con fichas de productos y servicio, 4.1 Papel de Oficina, que publica la Sociedad Pública de Gestión Ambiental del Gobierno Vasco-IHOBE, S.A., en la etiqueta FSC existen tres opciones:

.- FSC PURO: FSC 100%: Procedente de bosques gestionados adecuadamente. 100% madera certificada y 0% de contenido de fibra reciclada.

---

<sup>1</sup> <http://es.fsc.org/tipos-de-certificados-fsc.193.htm>



.- FSC MIXTO: De fuentes responsables. > 70% fibras certificadas y/o fibras recicladas y el resto de fuentes controladas.

.- FSC RECICLADO: FSC fabricado con material reciclado. 0% de contenido de madera certificada y 100% (con un 85% mínimo de fibras post-consumo).

En la misma ficha de IHOBE, en el apartado de etiquetas de gestión sostenible de bosques, acerca del certificado FSC Reciclado (FSC Recycled) se indica:

| Frases                       |                                                                        | Contenido de madera certificada FSC | Contenido de fibra reciclada                    |
|------------------------------|------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------------------|
| FSC Reciclado (FSC RECYCLES) | FSC fabricado con material reciclado (FSC made from recycled material) | 0%                                  | 100% (con un 85% mínimo de fibras post-consumo) |

De lo expuesto debe concluirse que el certificado FSC Recycled acredita un contenido en fibra reciclada 100%, con un 85% mínimo de fibras post-consumo, aunque el fabricante del papel Nautilus SuperWhite en sus declaraciones eleva el porcentaje de fibras post-consumo recicladas al 100%.

En sus alegación Montte afirma que el certificado FSC Recycled garantiza el 85% de fibras post-consumo, y que ésta es una garantía de un % mínimo y no tiene por qué ser el máximo para un papel determinado. A este respecto, debe señalarse que al no conocerse con la precisión debida qué % por encima de ese mínimo tiene el producto objeto del recurso, no cabe sino encuadrarlo en la franja en la que la seguridad del % en fibras recicladas post-consumo es plena, esto es, entre el 81 y 90%. Incluirlo en la franja superior sería otorgarle un valor que el certificado no acredita.

Montte aporta, además, otros documentos como tipo de aval 3, que sustituye al certificado Ángel Azul. El párrafo 2º del artículo 117.6 del TRLCSP señala que:



«Los órganos de contratación podrán indicar que los productos o servicios provistos de la etiqueta ecológica se consideran acordes con las especificaciones técnicas definidas en el pliego de prescripciones técnicas, y deberán aceptar cualquier otro medio de prueba adecuado, como un informe técnico del fabricante o un informe de ensayos elaborado por un organismo técnico oficialmente reconocido.»

En este sentido, el apartado 6. y el anexo 2 del PBT previenen que:

«La demostración de la equivalencia entre los estándares definidos en el pliego y otra documentación acreditativa equivalente corre a cargo de la ofertante, para lo que deberá presentar estudios técnicos que demuestren claramente tal equivalencia.»

La documentación aportada por Montte sobre el papel Nautilus SuperWhite contiene dos declaraciones del fabricante de que es 100% reciclado en fibras post-consumo. Estas declaraciones de ninguna forma pueden equipararse a un estudio técnico que lo demuestre, como exige el PBT. No se pretende anular el valor de las declaraciones del fabricante; lo que se quiere significar es que no es esa la forma que el PBT ha previsto para acreditar el mayor número en fibras post-consumo.

La carátula del PCAP pondera y valora el criterio de adjudicación en los siguientes términos:

3.1. Mayor contenido en fibras post-consumo.

Ponderación: 7 puntos.

Fórmula: Entre 91 y 100%: 7 puntos.

Entre 81 y 90%: 4 puntos.

Entre 66 y 80%: 2 puntos.

≤ 65 %: 0 puntos

La determinación de la franja a aplicar no es una cuestión baladí, porque la puntuación en una o en otra es distinta, y distinta es también la consecuencia



que puede tener tanto para el adjudicatario impugnado como para el recurrente en la consecución de sus respectivos intereses.

Vistos los argumentos de ambas partes y la documentación aportada, debe determinarse que el papel Nautilus SuperWhite acredita un contenido en fibras post-consumo de un mínimo del 85% derivada de la aportación del certificado FSC Recycling, sin que al resto de documentos pueda atribuírseles la categoría de estudios técnicos –apartado 6 y Anexo 2 del PBT– que demuestren su equivalencia con el estándar definido en el propio Anexo 2 del PBT que, recordemos, era el certificado Ángel Azul.

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 titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi,

### **RESUELVE**

**PRIMERO:** Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por COMALPA, S.L. contra la adjudicación del contrato de suministro de papel multifunción reciclado, tramitado por la Administración General de la CAE, ordenando la retroacción de las actuaciones hasta la realización de una nueva valoración de los criterios de adjudicación en la que se otorguen 4 puntos al papel Nautilus SuperWhite en el criterio 3.1. de “Mayor contenido en fibras post-consumo”.

**SEGUNDO:** Levantar la suspensión automática prevista en el artículo 45 del TRLCSP, al amparo de lo dispuesto en el artículo 47.4 de la propia Ley.



**TERCERO:** 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 azaroaren 20a**

Vitoria-Gasteiz, 20 de noviembre de 2014