



EB 2014/163

Resolución 15/2015, de 5 de febrero de 2015, 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 MONTTE, 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 23 de diciembre de 2014 MONTTE, S.L. interpuso ante el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma del País Vasco / Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoa (en adelante, OARC / KEAO) 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 OARC / KEAO también el 23 de diciembre de 2014.

SEGUNDO: El mismo día se trasladó el recurso a los interesados, no habiéndose recibido alegación alguna al mismo.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: En el expediente constan la legitimación del recurrente y la representación de Don J. S.A. 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 4 de diciembre de 2014, de la Directora de Servicios, de adjudicación del contrato a COMALPA, S.A., dictada en ejecución de la Resolución 124/2014, de 20 de noviembre de 2014, del OARC/KEAO.

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) Invalidez del informe de laboratorio presentado por COMALPA, consistente en documento del fabricante STEINBEIS dirigido a la empresa CANON ESPAÑA, pues una prueba o ensayo realizado en laboratorio sobre un papel determinado, a una fecha determinada, ha de reflejar necesariamente unos valores concretos y nunca valores o tolerancias de +/- en sus unidades de medida. Lo que se presenta más bien parece una declaración de cumplimiento de las características de la ficha técnica, por lo que COMALPA debería ser excluida o en su caso valorada con cero puntos en los criterios de “blancura de papel” e “impurezas”.

b) El punto 30 “Criterios de valoración de las ofertas” detalla que la adjudicación se realizará exclusivamente mediante criterios evaluables de forma automática por la aplicación de fórmulas y para ello los valores que cada licitante presente deben ser necesariamente concretos y únicos para no dar lugar a opciones entre las que la administración deba escoger o realizar interpretaciones subjetivas y/o erróneas. En el documento que presenta la empresa COMALPA no se detallan valores concretos y éstos fuerzan a la Administración a tomar una opción entre las varias posibles (del valor 77,5 al valor 82,5 hay, al menos, hasta 50 opciones si únicamente se toma en cuenta un decimal). Y, efectivamente, la administración así lo ha hecho al tomar un valor medio, pero éste no tiene por qué ser el real.

c) En el informe presentado por COMALPA el grado de blancura presentado es del 80 +/- 2,5%, de acuerdo a mediciones realizadas sobre norma ISO 2470, D65; equivalencia ésta incompatible con la norma ISO 2470-1 tal y como afirma la Escuela de Papel de Tolosa en respuesta a la consulta efectuada por la recurrente por e-mail el 24/11/2014.

d) Según el punto 30 “Criterios de valoración de las ofertas” y el pliego de bases técnicas (en adelante PBT), se debe acreditar la calidad visual del papel según la norma UNE-EN ISO 5350 o equivalente. En la declaración de



STEINBEIS dirigida a la empresa CANON presentada a estos efectos se otorga un valor de impureza en base a una norma distinta a la exigida en los pliegos.

e) El PBT en su punto 2 “Especificaciones técnicas” detalla que la humedad absoluta según norma UNE 57005, debe cumplir con un valor igual o menor a 5. El ensayo presentado por GERSA y realizado por la Escuela de papel de Tolosa indica que la muestra de papel presentada está abierta, por lo que puede afectar a la humedad absoluta, por lo que, efectiva y claramente, tal ensayo no puede tomarse como válido toda vez que no se asegura que la humedad absoluta cumpla con los criterios establecidos en el PBT.

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

a) La empresa COMALPA presentó un “informe de laboratorio” de 16 de septiembre de 2014 en el que se señalaba que la tarea realizada era la “evaluación del laboratorio de varios parámetros del papel reciclado de oficina producido en la fábrica Steinbeis Paper GmbH” y, a la vista de los resultados, el papel presentado cumplía con los requisitos mínimos exigidos por el Pliego de Bases Técnicas. Asimismo, se conocía el informe emitido por la Escuela de Papel de Tolosa con relación a este mismo papel en el expediente KM/2014/023, en el que se reflejaba la misma conclusión, es decir, el papel ofertado por COMALPA cumplía con los requisitos mínimos exigidos en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.

b) Por lo que se refiere a la aplicación de los criterios de adjudicación, se tuvieron en cuenta los valores obtenidos en los informes de laboratorio y el análisis de impurezas de STEINBEIS, que daban los siguientes valores: Blancura ($80 \pm 2,5$), impurezas ($<0,9375$). Por lo que se refiere a la blancura, probablemente se tendría que haber optado por la blancura de la horquilla mínima, es decir, 77,5 en lugar de 80, sin embargo, el resultado final de la adjudicación no hubiera variado. Por lo que se refiere a la calidad visual del



papel, el resultado del análisis de laboratorio es que no llega a una mancha, por lo que le corresponden 8 puntos. Este último resultado se encuentra corroborado por el informe de laboratorio realizado por la escuela de papel de Tolosa sobre el mismo papel en el expediente KM/2014/23.

OCTAVO: El primero de los motivos impugnatorios discute si el documento presentado por COMALPA para acreditar la blancura del papel se ajusta a lo solicitado en el PCAP así como la forma de interpretar su contenido. Se ha de recordar que la totalidad de los criterios de adjudicación del contrato son evaluables de forma automática mediante la aplicación de fórmulas y al objeto de proceder a su evaluación, en el punto 30 de la carátula del PCAP se especifica que para la valoración de los criterios de calidad del papel, entre los cuales se encuentran los criterios secundarios de blancura y calidad visual del papel, así como para determinar que los papeles ofertados cumplen con las especificaciones técnicas mínimas del PPT, se deberán presentar «pruebas de laboratorio realizadas, como máximo, durante los seis meses anteriores a la finalización del plazo de presentación de ofertas.»

La empresa COMALPA presenta un documento suscrito por la empresa STEINBEIS en el que figura el resultado de la evaluación de varios parámetros del papel reciclado de oficina producido por dicha fábrica, especificándose que el laboratorio está certificado con el ISO 17025, que es la Norma que bajo la rúbrica de "Requisitos generales para la competencia de los laboratorios de ensayo y calibración", establece los requisitos generales para la competencia en la realización de ensayos o calibraciones, incluido el muestreo y que cubre los ensayos y las calibraciones que se realizan utilizando métodos normalizados, métodos no normalizados y métodos desarrollados por el propio laboratorio. Los datos que figuran en dicho documento están referidos a pruebas realizadas según métodos normalizados y efectuadas por un laboratorio certificado que es el de la propia empresa productora, tal y como se desprende del documento cuestionado. El único argumento que utiliza la recurrente para desvirtuar el documento es que una prueba de laboratorio ha



de reflejar necesariamente unos valores concretos, argumento que no puede ser estimado porque las pruebas, realizadas conforme a los procedimientos establecidos en las normas de normalización, arrojarán los resultados que correspondan, no pudiendo desvirtuarse este hecho por la mera alegación, sin prueba en contrario, de que el resultado debe presentar un valor absoluto.

Sentada la base de que el documento se ajusta a lo exigido en el PCAP, procede analizar el segundo de los argumentos impugnatorios consistente en la imposibilidad de que un criterio de adjudicación evaluable de forma automática mediante la aplicación de una fórmula pueda tomar como valor uno de los posibles según la prueba de laboratorio aportada, dependiendo dicho valor de la interpretación que efectúe la administración del medio probatorio.

La fórmula que figura en los pliegos para aplicar al criterio de “blancura del papel” es la siguiente:

$$P=(a-70)/(c-70)*20$$

P= Puntuación

A= Blancura a valorar

C= Máxima blancura ofertada

En pronunciamientos anteriores (Resolución 89/2013, de 30 de septiembre de 2013) este órgano ha manifestado que «el artículo 150.2 del TRLCSP distingue entre criterios que pueden valorarse mediante cifras o porcentajes obtenidos por aplicación de fórmulas, de los criterios cuya cuantificación depende de un juicio de valor. Para los primeros el artículo matiza, además, que las cifras o porcentajes deben obtenerse de forma automática por la mera aplicación de la fórmula previamente establecida en los pliegos. Estas precisiones únicamente pueden interpretarse en el sentido de que en estos criterios deben aplicarse exclusivamente valores y fórmulas, lo cual elimina la intervención de cualquier juicio de valor previo puesto que en ese caso se perdería la mera aplicación y la automaticidad de la fórmula que les caracteriza.»

En el supuesto en cuestión no se discute la fórmula, ni la definición de las cantidades o medidas que la deben componer (Blancura a valorar y máxima



blancura ofertada) sino el valor de blancura del papel ofertado por COMALPA a tener en cuenta según el medio probatorio aportado, pues se certifica un valor (80) con un intervalo de tolerancia ($\pm 2,5$). No se puede admitir la pretensión de la recurrente de excluir la oferta de COMALPA por esta razón pues el propio PCAP considera que la blancura inferior al 70% obtendrá 0 puntos y no la sanción de exclusión, y de los datos certificados se concluye que la blancura del papel es, en todo caso, superior a esta cifra. Ahora bien, el valor de blancura a tomar en cuenta no puede ser el de 80, pues al certificarse un intervalo de tolerancia, el único dato incuestionable en cuanto al porcentaje de blancura será el referido al mínimo de la horquilla (80-2,5). Es decir, el grado de blancura del intervalo inferior no podrá ser nunca discutido según la prueba aportada, lo cual no implica la emisión de ningún juicio de valor sino la constatación de un dato.

NOVENO: El recurrente afirma que el grado de blancura presentado por COMALPA es del 80 +/- 2% (sic), de acuerdo a mediciones realizadas sobre norma ISO 2470, D65, siendo este valor incompatible con la norma ISO 2470-1 que es la solicitada por los pliegos. A tal efecto aporta correo electrónico suscrito por Pablo Eguzkiza de Don Bosco Paper Eskola Indartzeko Elkartea, en el que se señala que «(...) hay dos formas de medir la blancura, con iluminante C, que es la que se indica en la norma exigida, y con iluminante D65. Ambos no tienen factor de conversión, por lo que no son comparables, y si se pide la ISO 2470-1 se refiere al iluminante C, y es lo que se debe aportar para poder comparar los datos de varias muestras.»

En las especificaciones técnicas del PBT se señala como obligatoria que el grado de blancura del papel sea $\geq 70\%$ según ISO 2470-1:2012 o equivalente, siendo el tipo de aval solicitado la etiqueta ángel azul, la ficha técnica y el test de laboratorio, si bien para acreditar el criterio de adjudicación se solicita la presentación de una prueba de laboratorio. Como la propia prescripción técnica señala, el certificado de calidad establecido puede ser sustituido por uno equivalente y, en este caso la norma ISO 2470-1:2012, en su artículo 1 señala lo siguiente: «Nota: La propiedad de blancura D65 se mide con un instrumento de UV mucho



mayor que el especificado en esta parte de ISO 2470. La medida de blancura D65 se describe en ISO 2470-2.»

Esta parte 2 de la norma ISO 2470 no está traducida al español, pero de la información que figura en la página web de la Organización Internacional de Normalización o ISO ¹ sobre la misma junto con la información que figura en la página web de Aenor² sobre su parte 1, se deduce lo siguiente:

.- La Norma ISO 2470, preparada por el Comité Técnico ISO/TC 6 papel, cartón y pastas, sustituye y anula la norma ISO 2470:1999, que ha sido revisada técnicamente.

.-La Norma ISO 2470, bajo el título general de papel, catón y pastas. Medición del factor de reflectancia difusa en azul, consta de dos partes: Parte 1, referida a las condiciones de iluminación interior (blancura ISO) y parte 2, referida a las condiciones de iluminación exterior (blancura D65).

Los valores solicitados en los pliegos de la licitación a los efectos de proceder a la valoración de los papeles ofertados son los correspondientes a la blancura bajo iluminación en interiores (ISO 2470-1), que pueden ser acreditados mediante otras normas diferentes a la mencionada, pero que tendrán que medir la cualidad de la blancura bajo la iluminación de interiores y no bajo la iluminación de exteriores, razón por la cual debe ser estimada esta pretensión y la oferta impugnada debe ser valorada con 0 puntos en este apartado, pues el cumplimiento de la prescripción obligatoria se ha realizado con la presentación del certificado Ángel Azul.

DÉCIMO: En lo que respecta al criterio de valoración referido a la calidad visual del papel, el criterio de adjudicación señalado en el PCAP especifica que se

¹ http://www.iso.org/iso/catalogue_detail.htm?csnumber=38053

² <http://www.aenor.es/aenor/normas/normas/fichanorma.asp?tipo=N&codigo=N0049781>



valorará el menor número de impurezas del papel, manchas (ppm) según UNE-EN ISO 5350 o equivalente.

La empresa COMALPA presenta un documento en el que señala que utilizan para esta medición la norma standard DOMAS impulsada por PTS (Papiertechnische Stiftung), que arroja un promedio de $<0,9375 \text{ mm}^2$ impurezas por hoja de papel A4. El PCAP exige 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. A este respecto, el poder adjudicador manifiesta que ha tomado en consideración un informe emitido por la Escuela de Papel de Tolosa, con relación a este mismo papel en un expediente anterior que refleja la misma conclusión, es decir que el papel ofertado por COMALPA cumplía con los requisitos mínimos exigidos en el PCAP.

Esta alegación no puede ser admitida por dos razones: la primera, derivada de la propia dicción literal del PCAP que, recordemos, no ha sido impugnado por lo que las partes se han de ajustar a lo señalado en el mismo, lo cual supone que la proposición del interesado se ha de ajustar a lo previsto en el PCAP (art. 145 TRLCSP) que en este caso implica la acreditación de la equivalencia de los estándares mediante estudios técnicos y, la segunda, porque el poder adjudicador no puede completar la oferta efectuada por el licitador invocando documentos que figuran en otro expediente administrativo pues el derecho a no presentar documentos que se encuentren en poder de la Administración (art. 35 Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común) debería ser aducido, en todo caso, por el interesado que, en la tramitación de este recurso, no se ha personado en el procedimiento en defensa de sus intereses.

Consecuentemente, debe ser estimado el motivo de impugnación alegado por la recurrente y este criterio de adjudicación debe ser valorado con 0 puntos.



UNDÉCIMO: El último motivo de impugnación solicita la exclusión de la oferta de la empresa GERSA por no acreditar un grado de humedad absoluta conforme a los requerimientos mínimos del PBT. Este argumento no es compartido por este órgano resolutorio pues el certificado no desdice el valor aportado, sino que indica que los valores certificados lo son en relación a una muestra abierta.

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 parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por MONTTE, 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 0 puntos a la empresa COMALPA, S.A. en los criterios de adjudicación 2.1. “blancura del papel” y 2.2 “Calidad visual del papel” .

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, 2015eko otsailaren 5a

Vitoria-Gasteiz, 5 de febrero de 2015