



Recurso nº 424/2020

Resolución nº 714/2020

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 19 de junio de 2020.

VISTO el recurso interpuesto por D. V.M.P.P., en representación de CANON ESPAÑA S.A.U., contra el acuerdo de adjudicación del lote 2 de la licitación del contrato del “*Servicio de Mantenimiento de los equipos multifuncionales instalados en los Servicios Centrales del Ministerio y del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Madrid*”, con expediente nº 1096/2019, convocada por la Junta de Contratación del Ministerio de Trabajo y Economía Social, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Por Resolución de la Junta de Contratación del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social de 23 de octubre de 2019, se inicia el expediente para la contratación del “*Servicio de mantenimiento de los equipos multifuncionales instalados en los Servicios Centrales del Ministerio y del Organismo Estatal de Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Madrid*”, por un presupuesto base de licitación de 702.570,48 €, sin impuestos, para un periodo de 24 meses, mediante procedimiento abierto, por lotes y con tramitación anticipada.

Los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas son aprobados por Acuerdo de la Junta de Contratación de 13 de noviembre de 2019.

El 22 de noviembre de 2019 se publica el anuncio en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el DOUE y el 26 de noviembre de 2020 en el BOE, en virtud de lo establecido en la LCSP.



Segundo. En la sesión de la Junta de Contratación de 8 de enero de 2020, se procede a la apertura del sobre electrónico número 1 relativo a la documentación administrativa de las licitantes cuyas ofertas habían sido recibidas en plazo:

<i>“LICITADORES (LOTE 2: Equipos CANON)</i>
<i>CANON ESPAÑA, S.A.U.</i>
<i>GENERAL MACHINES TECHNOLOGY, S.L.”</i>

Tercero. En la sesión de la Junta de Contratación de 15 de enero de 2020, se procede a la apertura de las ofertas económicas. Los datos relativos al lote 2 son:

LICITADORES	OFERTA ECONÓMICA LOTE 2	OFERTA RELATIVA A CRITERIOS CUANTIFICABLES DE FORMA AUTOMÁTICA - LOTE 2				
		Promoción de igualdad		Plan de medidas de ahorro y eficiencia energética		Traslado de equipos sin coste
		Declaración responsable	Acreditación distintivo	Declaración responsable	Declaración auditorías energéticas	Declaración responsable
GENERAL MACHINES TECHNOLOGY, S.L.	72.535,04 €	No adjunta declaración	NO	No adjunta declaración	NO	No adjunta declaración
CANON ESPAÑA, S.A.U.	75.716,62 €	SÍ	NO	NO	NO	NO

Aplicados los criterios establecidos en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares para la valoración de las ofertas, se obtuvieron los siguientes resultados:



LICITADORES	OFERTA ECONÓMICA (máx. 92 puntos)		OTROS CRITERIOS EVALUABLES MEDIANTE FÓRMULA (máx. 8 puntos)										PUNTUACIÓN TOTAL	ORDEN
			Promoción de igualdad en la empresa					Plan de medidas de ahorro y eficiencia energética				Declaración responsable traslado de equipos		
	Importe ofertado	Puntuación	Decl. resp.		Distintivo		Decl. resp.		Decl. resp.					
			Valor ofertado	Puntuación	Valor ofertado	Puntuación	Valor ofertado	Puntuación	Valor ofertado	Puntuación	Valor ofertado	Puntuación		
GENERAL MACHINES TECHNOLOGY, S.L.	72535,04	92,00	No adjunt a decl.	0	No	0	No adjunta decl.	0	No	0	No adjunta decl.	0	92,00	1
CANON ESPAÑA, S.A.U.	75716,62	82,89	Sí	4	No	0	No	0	No	0	No	0	86,89	2
Importe licitación	104.654,64													
Menor oferta económica	72.535,04													

Cláusula 2.3.1.- Oferta con posibles valores anormales o desproporcionados							
Cuando concurren dos licitadores, la que sea inferior en más de 15 unidades porcentuales y en más de un 10% la puntuación obtenida en el resto de criterios evaluables mediante fórmula a la otra proposición.							
LICITADORES	Importe ofertado	Importe ofertado menos el 15%	Posición respecto a la otra oferta	Puntuación obtenida en el resto de criterios	Puntuación resto criterios menos un 10%	Posición respecto a la otra oferta	Desp. si oferta económica <otra oferta menos 15% y resto de criterios < otra oferta menos 10%
GENERAL MACHINES TECHNOLOGY, S.L.	72.535,04	61654,78	Superior al 15%	0	0	Inferior al 10%	Sin desproporción
CANON ESPAÑA, S.A.U.	75716,62	64359,13	Superior al 15%	4	3,6	Superior al 10%	Sin desproporción

A la vista de los resultados obtenidos se realiza propuesta de adjudicación a la oferta económicamente más ventajosa, que no presenta valores anormales o desproporcionados, siendo ésta la presentada por GENERAL MACHINES TECHNOLOGY, S.L.

Cuarto. Solicitados los requisitos previos al licitador que ha presntado la oferta económicamente más ventajosa, GENERAL MACHINES TECHNOLOGY, S.L., se publica



en la Plataforma de Contratación del Sector Público y se notifica a cada uno de los licitadores la Resolución de 9 de marzo de 2020 de adjudicación del Lote 2.

Quinto. Con fecha 11 de marzo de 2020 se recibe en la Secretaría de la Junta de Contratación escrito de CANON ESPAÑA, S.A.U., solicitando el trámite de acceso al expediente contemplado por el artículo 52 de la LCSP.

Debido a la situación generada por la crisis sanitaria y la publicación del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, no se pudo citar al licitador para la revisión del expediente "in situ", de manera que con fecha 3 de abril se notifica respuesta por el órgano de contratación dando traslado de las hojas de valoración y revisión de precios del Lote 2, incluyendo las puntuaciones de criterios evaluables mediante fórmula, ya remitidas en su día a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Sexto. Con fecha 16 de abril de 2020, se recibe en la Secretaría de la Junta de Contratación un segundo escrito de CANON ESPAÑA, S.A.U. solicitando acceso a la documentación justificativa del cumplimiento de los requisitos establecidos en la cláusula 2.1., tercer párrafo del Pliego de Prescripciones Técnicas por parte del adjudicatario.

Se da respuesta a su solicitud con fecha 22 de abril dando traslado de los siguientes documentos aportados por el adjudicatario y que constan en el expediente:

1. *Certificación originales.pdf*
2. *ISO 14001.pdf*
3. *ISO 27001 Canon.pdf*
4. *ISO 27001_.pdf*
5. *ISO 45001.pdf*
6. *ISO 9001.pdf*
7. *ISO9001 Canon.pdf*
8. *Laser Step up charts 1H2020 final.pdf*
9. *Laser cartridge compatibility chart.pdf*
10. *_ISO 14001 EMS_CANON-EMEA-2019.pdf*



Séptimo. El 19 de mayo de 2020, CANON ESPAÑA, S.A.U. interpone recurso especial en materia de contratación, solicitando, en definitiva, que se dicte una resolución en la que se anule la adjudicación a favor de GENERAL MACHINES TECHNOLOGY, S.L., del citado expediente por ser contraria a derecho, y con exclusión de la oferta presentada por dicho licitador, se ordene la adjudicación a favor de la recurrente por haber presentado la mejor oferta.

Octavo. En fecha 25 de mayo de 2020 por la Secretaría del Tribunal se dio traslado del recurso interpuesto a GENERAL MACHINES TECHNOLOGY, S.L, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones. En fecha 1 de junio de 2020 se presentan alegaciones por la entidad, interesando la desestimación del recurso.

Noveno. Con fecha 9 de junio de 2020, la Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, acordó el mantenimiento de la medida provisional de suspensión del procedimiento de contratación, producida automáticamente por recurrirse el acuerdo de adjudicación conforme al artículo 53 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la LCSP.

Segundo. Se recurre el acto de adjudicación de la licitación convocada por el Ministerio de Trabajo y Economía Social para contratar el *“Servicio de Mantenimiento de los equipos multifuncionales instalados en los Servicios Centrales del Ministerio y del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Madrid”*, por lo que nos encontramos ante un acto recurrible por esta vía, de conformidad con lo establecido en el artículo 44.1 a) y 44.2 c) de la LCSP.

Tercero. La empresa recurrente ostenta legitimación para la interposición del presente recurso al amparo del artículo 48 de la LCSP.



Cuarto. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo para recurrir, de acuerdo con el artículo 50.1 d) de la LCSP.

Quinto. Examinado el recurso, se alega por la recurrente incumplimiento por parte de GENERAL MACHINE TECHNOLOGY, S.L. (en adelante GMT), de la obligación de aportar documentación acreditativa del cumplimiento por parte de los consumibles a entregar con los estándares de calidad, seguridad y medioambiente respecto al desarrollo y producción de cartuchos de impresión, todo ello de acuerdo con lo que resulta de la cláusula 2.1 tercer párrafo del PPT y cláusula 2.3 del PCAP. Concretamente, CANON ESPAÑA S.A.U., entiende que GENERAL MACHINE TECHNOLOGY, S.L., no aportó la siguiente documentación acreditativa:

- Normas ISO 19752/19798/24711 y 24712: Certificación de rendimiento del cartucho
- Norma medioambiental EMAS: Gestión y auditorías ambientales
- Certificación para las normas DIN 33870 y 33871-1 acerca del reciclado de cartuchos de impresora en su modalidad de “ACREDITACIÓN”, no sólo de “DECLARACIÓN”.

Sexto. Por su parte, el órgano de contratación interesa la desestimación del recurso al entender que GMT acredita de manera fehaciente que el fabricante del consumible a entregar cumple con los estándares de calidad, seguridad y medioambiente respecto al desarrollo y producción de cartuchos de impresión o (equivalentes), puesto que los elementos de impresión y consumibles serán originales del fabricante. En este mismo sentido se pronuncia GTM en su escrito de alegaciones, insistiendo en la temeridad y mala fe de CANON ESPAÑA, S.A.U.

Séptimo. Entrando en el fondo del asunto, el objeto de la controversia consiste, por tanto, en determinar si se ha producido una falta de acreditación de las prestaciones del servicio adjudicado a GTM; si efectivamente, su propuesta, relativa a los consumibles a entregar, cumple con los estándares de calidad, seguridad y medioambiente.

Octavo. El licitador propuesto como adjudicatario, deberá presentar, entre otra documentación, y así resulta de la cláusula 2.3.3. del PCAP:



- «(...)
- *La documentación a la que se refiere la cláusula 2.1. tercer párrafo del PPT que acredite de manera fehaciente que el fabricante del consumible a entregar cumple con los estándares de calidad, seguridad y medioambientales respecto al desarrollo y producción de cartuchos de impresión o (equivalentes)».*

El punto 2.1. tercer párrafo del PPT establece lo siguiente:

- *«Las piezas de repuesto y los elementos de impresión que sea necesario sustituir para el correcto funcionamiento de los equipos multifuncionales deberán ser originales de nueva factura de la marca del fabricante o equivalentes homologados o compatibles producidos por terceros (cartuchos nuevos de otro fabricante diferente al original del equipo) siempre que sean 100% compatibles con los modelos de los equipos multifuncionales especificados, sin pérdidas de funcionalidades y serán totalmente intercambiables con repuesto original, tanto en sus dimensiones, como mecánica y electrónicamente, y tendrá, al menos, el mismo rendimiento y duración. En concreto, los consumibles podrán ser originales de la marca en cuestión o compatibles y deberán tener una duración similar o superior a la indicada por el fabricante de los equipos. Si el consumible es compatible, la oferta detallará la marca y modelo del mismo. Todos los productos deberán ser conformes con la normativa vigente de la Unión Europea y española en lo referente a sus aspectos de calidad, ergonómicos, medioambientales, ahorro energético, compatibilidad electromagnética y seguridad. El licitador deberá presentar documentación que acredite de manera fehaciente que el fabricante del consumible a entregar cumple con los estándares de calidad, seguridad y medioambiente respecto al desarrollo y producción de cartuchos de impresión o (equivalente):*
 - *Norma ISO 14001: Principios de comportamiento ambiental auditables*
 - *Norma ISO 9001: Requisitos para un Sistema de Gestión de Calidad*
 - *Normas ISO 19752/19798/24711 y 24712: Certificación de rendimiento del cartucho*
 - *Norma medioambiental EMAS: Gestión y auditorías ambientales*



- *Además deberá presentar documentación que acredite la certificación para las normas DIN 33870 y 33871-1 acerca del reciclado de cartuchos de impresora en su modalidad de “ACREDITACIÓN”, no sólo de “DECLARACIÓN”».*

Noveno. De la lectura de las cláusulas referenciadas no se advierte una relación exclusiva, excluyente y cumulativa para la acreditación de los estándares de calidad, seguridad y medioambiente, admitiéndose documentación acreditativa equivalente. Los artículos 93 y 94 de la LCSP, que se refieren a la acreditación del cumplimiento de las normas de calidad y gestión medioambiental, respetan cierto margen de valoración del órgano de contratación al permitir a este último reconocer certificados u otras pruebas de medidas equivalentes de garantía de la calidad o gestión medioambiental. No obstante, esta última afirmación tiene que matizarse teniendo en cuenta la doctrina de este Tribunal y que se ha puesto de manifiesto en su Resolución 181/2020 de 6 de febrero (Recurso 1308/2019) en la que se analizaba la aplicabilidad del artículo 93 de la LCSP a determinadas certificaciones medioambientales y la admisibilidad de equivalentes.

Por este motivo, debemos analizar la naturaleza y alcance de los certificados referidos en el Pliego, si de su contenido se advierte el carácter meramente enunciativo o enumerativo y si la documentación presentada por GMT resulta suficiente para acreditar los estándares de calidad, seguridad y medioambiente exigidos por el órgano de contratación.

Décimo. Con carácter previo, se ha de indicar que las normas ISO, y a las que se refiere el PPT, se configuran como una herramienta y disposiciones que se emplean por las distintas organizaciones para garantizar que los productos y/o servicios ofrecidos por dichas organizaciones cumplen con los requisitos de calidad exigidos por el cliente; se emplean como instrumento de acreditación del cumplimiento de los objetivos de calidad en productos y servicios. Los “standars ISO” cumplen, en definitiva, la función de establecer los criterios que permiten implantar unas pautas a nivel internacional que ayuden a conseguir la calidad y sirvan como garantía para obtener confianza de los mercados.



El punto 2.1. tercer párrafo del PPT, antes referenciado, establece *que el licitador deberá presentar documentación que acredite de manera fehaciente que el fabricante del consumible a entregar cumple con los estándares de calidad, seguridad y medioambiente respecto al desarrollo y producción de cartuchos de impresión o (equivalente), refiriéndose, a continuación, a las siguientes:*

- *Norma ISO 14001: Principios de comportamiento ambiental auditables*
- *Norma ISO 9001: Requisitos para un Sistema de Gestión de Calidad*
- *Normas ISO 19752/19798/24711 y 24712: Certificación de rendimiento del cartucho*
- *Norma medioambiental EMAS: Gestión y auditorías ambientales*
- *Además deberá presentar documentación que acredite la certificación para las normas DIN 33870 y 33871-1 acerca del reciclado de cartuchos de impresora en su modalidad de “ACREDITACIÓN”, no sólo de “DECLARACIÓN”.*

La norma ISO 14001 es la norma internacional sobre la gestión ambiental que tiene la finalidad de conseguir el ahorro de recursos naturales y prevención de la contaminación, gestión adecuada de los residuos, reducción del consumo de energía, agua y papel, establecimiento de criterios ecológicos en el suministro de bienes, evitar el uso de sustancias y productos nocivos y a limpieza de espacios a través del uso de métodos ecológicos.

La ISO 9001 está enfocada a la consecución de la calidad en una organización mediante la implementación de un método o Sistema de Gestión de la Calidad (SGC).

La norma ISO 19752 es una norma de la industria de las impresiones que regula el rendimiento de los cartuchos láser e de inyección de tinta monocromáticos.

El Reglamento europeo EMAS (en sus siglas en inglés "Eco-Management and Audit Scheme") define un esquema de gestión y auditoría ambientales abierto a cualquier tipo de organización a nivel internacional e independientemente de su actividad. El modelo de sistema de gestión ambiental de este Reglamento está basado en la norma ISO 14001, y

propone una sistemática eficaz para ayudar a las organizaciones a gestionar y mejorar de manera continua su desempeño ambiental.

Finalmente, la norma DIN 33870 regula el proceso y el rendimiento de los cartuchos de tóner. El objetivo de esta norma es garantizar la estabilidad de calidad de impresión, así como el funcionamiento de los tóners sin problemas.

Undécimo. De la redacción del PPT se extrae que son tres los estándares los que tiene que cumplimentar el adjudicatario: “*estándares de calidad, seguridad y medioambiente*”. Si bien de la lectura de las normas referenciadas parece que se refieren esencialmente a criterios de calidad y medioambientales, sin incluir certificación de referencia en lo que a la seguridad se refiere, lo que nos invita a concluir que las certificaciones referenciadas tienen una finalidad indicativa y no exhaustiva. De hecho, de su tenor literal, parece desprenderse cierto margen de flexibilidad a la hora de valorar estos requisitos, al señalar que el «*licitador deberá presentar documentación que acredite de manera fehaciente que el fabricante del consumible a entregar cumple con los estándares de calidad, seguridad y medioambiente respecto al desarrollo y producción de cartuchos de impresión*». No se desprende de esta exigencia genérica, ni tampoco de las certificaciones referenciadas en el PPT, que se deban aportar, todas ellas, como medio ineludible de acreditación de los parámetros de calidad, seguridad y medioambientales exigidos por el órgano de contratación.

Duodécimo. Sentado lo anterior, debemos analizar si de los documentos aportados por el adjudicatario, se deben entender cumplimentados los estándares de continua cita.

Tal y como resulta del expediente administrativo, los documentos aportados por el adjudicatario son los siguientes:

1. *Certificación originales.pdf*
2. *ISO 14001.pdf*
3. *ISO 27001 Canon.pdf*
4. *ISO 27001_.pdf*



5. *ISO 45001.pdf*
6. *ISO 9001.pdf*
7. *ISO9001 Canon.pdf*
8. *Laser Step up charts 1H2020 final.pdf*
9. *Laser cartridge compatibility chart.pdf*
10. *_ISO 14001 EMS_CANON-EMEA-2019.pdf*

Se ha de advertir, lo siguiente respecto a las certificaciones no explicitadas en el número anterior y que aporta el adjudicatario:

- La ISO 27001, especifica la estructura sistemática de un sistema de gestión orientado a los procesos de seguridad de información, así como los requisitos para dicho sistema. El objetivo de un sistema de información de gestión de seguridad de acuerdo con la norma ISO 27001, sirve para identificar los riesgos corporativos, analizar y utilizar las medidas adecuadas para que estos sean controlables.
- Por otro lado, el certificado ISO 45001 ayuda a mantener la salud y el bienestar de los trabajadores, a mejorar la seguridad jurídica debido a la adhesión estricta a todas las exigencias legales y reglamentarias, a reducir los riesgos profesionales a través del análisis sistemático de las actividades, reducción de costes al prevenir los accidentes laborales, apoyar la exigencia de calidad continua, desempeño y capacidad para garantizar el suministro de los flujos de trabajo ininterrumpido, mejorar la identificación y la motivación de los empleados mediante, la responsabilidad y la coparticipación y promover la confianza del público, clientes, autoridades, y las compañías de seguros.

Expuesto lo anterior, partiendo de carácter no taxativo de las certificaciones exigidas en el PPT, podemos entender que GMT acredita los estándares de *calidad, seguridad y medioambiente*, a través de los siguientes medios:

- Calidad: mediante la certificación ISO 9001
- Seguridad: mediante las certificaciones ISO 45001e ISO 27001



- Medioambiente: mediante la certificación ISO 1400

A mayor abundamiento, la certificación de que los elementos de impresión y consumibles serán originales del fabricante, se entiende que refuerza las exigencias de calidad y rendimiento de los cartuchos de acuerdo con las exigencias del órgano de contratación, ventaja o presunción de la que no gozarían en iguales términos si se tratase de equivalentes homologados o compatibles.

Decimotercero. A la vista de todo lo expuesto, y por aplicación del principio de proporcionalidad (art. 74 de la LCSP) y de los principios de libertad de acceso a las licitaciones, no discriminación y salvaguarda de la libre competencia (art. 1 de la LCSP), los certificados aportados por la adjudicataria, son suficientes a efectos de acreditar el compromiso de la empresa con la calidad, seguridad y medioambiente exigido en los pliegos. Esto es así, porque a juicio de este Tribunal, estos no recogen una enumeración exclusiva ni excluyente y se considera suficiente, no solo por las certificaciones aportadas sino también por la declaración de que los elementos de impresión y consumibles serán los originales del fabricante.

Concluir de otro modo, supondría, en primer lugar, vulnerar el carácter vinculante de los pliegos, ya que la claridad de sus términos no dejan lugar a dudas del criterio del órgano de contratación y así resulta de la literalidad en la redacción, tanto en la exigencia de estándares de calidad, seguridad y medioambiente, como en la forma de acreditar estos; igualmente, se ha de respetar el margen de discrecionalidad reservada al referido órgano de contratación para valorar su suficiencia, y que no puede ser sustituida por la voluntad de otro licitador ni de por la de este Tribunal.

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 interpuesto por D. V.M.P.P., en representación de CANON ESPAÑA S.A.U., contra el acuerdo de adjudicación del lote 2 de la licitación del



contrato del “*Servicio de Mantenimiento de los equipos multifuncionales instalados en los Servicios Centrales del Ministerio y del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Madrid*”, con expediente nº 1096/2019, convocada por la Junta de Contratación del Ministerio de Trabajo y Economía Social.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

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 58 de la LCSP.

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 de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1.f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.