

**ACUERDO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA  
DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 31 de marzo de 2022.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de DOCOUT S.L.U. contra el pliego de cláusulas administrativas particulares publicado el 3 de marzo de 2022, y que regirá la adjudicación del contrato de *“servicios de digitalización sustitutiva de la documentación de las distintas unidades administrativas del organismo autónomo Madrid Salud, para el Ayuntamiento de Madrid”*, número de expediente 300/2021/00847, este Tribunal ha adoptado la siguiente,

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.-** Mediante anuncios publicados en el DOUE y en el perfil de contratante del Ayuntamiento de Madrid, alojado en la PVSP los días 4 y 3 de marzo de 2022 respectivamente, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación y sin división en lotes.

El valor estimado de contrato asciende a 483.270,85 euros y su plazo de duración será de 4 años.

A la presente licitación se ha presentado una única licitadora

**Segundo.-** Interesa destacar a los efectos de resolver el presente recurso el apartado 14 del pliego de prescripciones técnicas particulares:

*“14. ELEMENTOS DE TRANSPORTE*

*El adjudicatario deberá disponer de los vehículos de transporte necesarios y de características adecuadas para la correcta prestación del servicio objeto de este contrato. Serán por cuenta del adjudicatario todos los gastos necesarios para su funcionamiento: conductor, combustible, reparaciones, mantenimiento, seguros, impuestos, etc. y deberá velar por la normativa vial de aplicación.*

*Al ser todo el servicio realizado en la Ciudad de Madrid y dada la alta sensibilización sobre la gestión de medio ambiente y la gestión de la energía, la empresa adjudicataria deberá contar con un plan de actuación que organice todas sus actividades buscando el menor impacto posible en el medio ambiente y una optimización en los recursos energéticos de forma que su uso sea racional y eficiente sin disminuir el nivel de prestaciones y reduciendo el impacto en el medio ambiente la empresa adjudicataria deberá contar con la certificación de norma UNE-EN ISO 14001:2015 referente a gestión del medio ambiente y la certificación UNE-EN ISO 50001:2018 sobre gestión de la energía. Igualmente, será por cuenta del adjudicatario el suministro de cajas, envases o recipientes necesarios para el transporte de los expedientes en las debidas condiciones, debiendo adoptar éstos las dimensiones adecuadas para no sobrepasar el límite de 5 kilos por unidad de empaquetado.*

*En el caso de que el adjudicatario subcontrate el transporte para la gestión diaria con una tercera empresa, deberá comunicarlo a Madrid Salud.*

*El contratista será responsable de que ésta cumpla con la normativa vigente y con las condiciones de ejecución de trabajos que contemplan este contrato, haciéndose cargo en todo momento de los gastos que se puedan ocasionar”.*

**Tercero.-** El 24 de marzo de 2022, tuvo entrada en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación, formulado por la representación de DOCOUT en el que

solicita la nulidad de los pliegos de condiciones al establecer una condición de solvencia desproporcionada que le impide participar en el procedimiento de licitación.

El 29 de marzo de 2022, el órgano de contratación remitió el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP).

**Cuarto.-** No se ha dado traslado del recurso a posibles interesados al no ser tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones que las aducidas por el recurrente, de conformidad con lo establecido en el artículo 82.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, aplicable en virtud de lo establecido en el artículo 56 de la LCSP.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.-** De conformidad con lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso.

**Segundo.-** El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de una persona jurídica potencial licitador, *“cuyos derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso”* (Artículo 48 de la LCSP).

Asimismo, se acredita la representación del firmante del recurso.

**Tercero.-** El recurso especial se planteó en tiempo y forma, pues el acuerdo impugnado fue publicado el 3 de marzo de 2022, e interpuesto el recurso, en este Tribunal el 24 de marzo de 2022, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

**Cuarto.-** El recurso se interpuso contra los pliegos de condiciones que regirán la licitación de un contrato de suministros cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2.a) de la LCSP.

**Quinto.-** En cuanto al fondo del recurso se limita a determinar si el requerimiento de las certificaciones UNE-EN ISO 14001:2015 referente a gestión del medio ambiente y la certificación UNE-EN ISO 50001:2018 sobre gestión de la energía, como requisito técnicos mínimos se encuentran conforme a derecho o por el contrario limitan la concurrencia.

En esencia el recurrente mantiene que estos requisitos no están vinculados al objeto del contrato, puesto que la digitalización de documentos y su posterior destrucción no conlleva en ningún caso la necesidad de contar, a priori con las mencionadas certificaciones.

Invoca numerosas resoluciones sobre la libre competencia y la igualdad de trato entre licitadores.

Es necesario destacar que el recurrente no ha presentado oferta, pues al no contar con dichas certificaciones su admisión sería imposible.

Por su parte el órgano de contratación justifica la necesidad de que el licitador posee las meritadas certificaciones de calidad con el siguiente argumento: *“En el PPT se incluyen, de forma exhaustiva, las instrucciones de Informática del Ayuntamiento de Madrid (1AM), de obligado cumplimiento para la entidad contratista, sobre las garantías de conservación de las copias electrónicas auténticas generadas,*

*Información sobre el cumplimiento de las condiciones de seguridad que, en relación con la conservación y archivo de los documentos electrónicos, que establece el Esquema Nacional de Seguridad, la normativa de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la legislación de archivos y patrimonio documental y la normativa específica que sea de aplicación a la serie, así como Información sobre la planificación de las actuaciones de preservación digital que deberán llevarse a cabo para garantizar su conservación, acceso y consulta y Seguridad aplicada a documentación de Madrid Salud.*

*La destrucción del soporte originario se regirá por las Recomendaciones para la destrucción física de documentos de archivo en papel que forman parte del Patrimonio Documental Madrileño, aprobadas por el Consejo de Archivos de la Comunidad de Madrid.*

*Como se observa de las exigencias contempladas en el PPT, el proyecto de digitalización completa de Madrid Salud tiene una finalidad clara que, para llevarse a cabo, precisa, por un lado, del transporte de archivos desde cada centro a las oficinas del contratista para su digitalización y posteriormente la destrucción de dichos archivos, todo ello con un exhaustivo cumplimiento de la normativa existente en la materia y con los mayores estándares de calidad, dada la envergadura de este contrato el volumen de documentos a digitalizar y la sensibilidad y vulnerabilidad de los datos contenidos en los documentos digitalizables.*

*Precisamente estas circunstancias son las que exigen la aplicación al servicio de Sistemas de Gestión de la Calidad (SGC) de alta exigencia, como métodos aplicables a la actividad, de tal forma que con ellos se alcance, de forma continuada y segura, el total cumplimiento de los objetivos de calidad previamente establecidos en el PPT para este servicio, dados los niveles de seguridad exigidos para el tratamiento, transporte y destrucción de los datos incluidos en los documentos a digitalizar, y teniendo en cuenta que estos certificados de aseguramiento de calidad son un modo de evidenciar la aptitud de la empresa para ejecutar el contrato en cuestión, como forma de acreditar la experiencia o el «buen hacer» de las empresas en el ámbito de la protección del medio ambiente, encontrándose vinculados al objeto del contrato y siendo proporcionales al mismo, debiendo significarse que la*

*determinación de los requisitos de solvencia es una decisión que compete exclusivamente al órgano de contratación el cual además ejerce sus facultades con sujeción a la doctrina de la discrecionalidad técnica, considerándose necesario, por la Unidad Promotora del contrato en Madrid Salud Incluir la experiencia técnica de que la empresa adjudicataria deberá contar con la certificación de norma UNE-EN ISO 14001:2015 referente a gestión del medio ambiente y la certificación UNE-EN ISO 50001:2018 sobre gestión de la energía, como acreditaciones que garanticen los estándares de calidad medioambiental necesarios en la ejecución del presente contrato, que incorpora grandes implicaciones medioambientales, fundamentalmente en el tratamiento, transporte y destrucción del enorme volumen de documentación objeto del servicio. (...)*

*Así, la inclusión de Normas UNE-EN ISO 14001:201 y UNE-EN ISO 50001:2018 está plenamente justificada, no solo en base al poder de discrecionalidad técnica del Órgano de Contratación, sino porque la norma internacional ISO 14001 establece los requisitos para un sistema de gestión medioambiental de probada eficacia, acreditando su certificación el compromiso de la empresa con la sostenibilidad, la conciencia medioambiental y la mejora del rendimiento medioambiental, mediante un uso más eficiente de los recursos y la reducción de los residuos, circunstancias totalmente adecuadas y ajustadas al servicio que nos ocupa, dada la necesidad del transporte de los archivos en papel desde 35 centros diferentes, dependientes de Madrid Salud, a las instalaciones del contratista, mediante camiones, 2 días a la semana hasta completar los trabajos, durante un periodo estimado de 4 años, dando este plazo de ejecución, una idea de la envergadura de este contrato, que requiere de las mayores garantías de calidad en un proceso tan dilatado.*

*Asimismo, posteriormente, la destrucción de los archivos en papel, tanto administrativos como historial sanitario supondrán, según hemos estimado, la destrucción de más de 7,5 millones de folios y otros formatos no cuantificados (DIN A3, Papel imagen radiológica ...), con el consiguiente perjuicio medioambiental que dicha destrucción puede suponer si no se realizan estos trabajos con total cumplimiento de la normativa aplicable y con unos estándares de calidad de la máxima exigencia.*

*Además, la certificación del sistema de gestión ambiental según la ISO 14001, permite poder contratar con la administración pública con cumplimiento del Plan de contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades gestoras de la Seguridad Social (2018-2025), elaborado por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Ministerio de Hacienda, cuyo cumplimiento constituye una garantía de cumplimiento legal en materia medioambiental con los más altos estándares de calidad, considerándose necesario, por Madrid Salud, sumarse a las exigencias de este Plan, que responde a la necesidad de incorporar criterios ecológicos en la contratación pública, lo que permitirá a las Administraciones, en el desarrollo de su actividad, fomentar y contribuir a los objetivos de sostenibilidad económica y medioambiental”.*

En cuanto a la no precisión de aceptación de otras certificaciones equivalentes que denuncia el recurrente, el órgano de contratación manifiesta: *“Los órganos de contratación **reconocerán los certificados equivalentes** expedidos por organismos establecidos en cualquier Estado miembro de la Unión Europea y también aceptarán otras pruebas de medidas equivalentes de gestión medioambiental que presente el licitador, y, en particular, una descripción de las medidas de gestión medioambiental ejecutadas, siempre que el licitador demuestre que dichas medidas son equivalentes a las exigidas con arreglo al sistema o norma de gestión medioambiental aplicable”.*

Así pues, el reclamante, habría podido presentar su oferta aportando certificados equivalentes a los exigidos, ya que aunque dicha circunstancia no figure expresamente en el PPTP, la LCSP de rango superior a los Pliegos de Prescripciones técnicas impone **normativamente dicha posibilidad**, que no puede ser negada por el órgano de contratación, aceptándose también *“otras pruebas de medidas equivalentes de gestión medioambiental que presente el licitador, y, en particular, una descripción de las medidas de gestión medioambiental ejecutadas, siempre que el licitador demuestre que dichas medidas son equivalentes a las exigidas con arreglo al sistema o norma de gestión medioambiental aplicable”.*

Por último, recuerda que la pregunta efectuada en plazo de licitación por el recurrente versaba sobre la obligatoriedad de poseer las certificaciones al momento de terminar el plazo de licitación o si se podía demorar dicha posesión al momento de la adjudicación, lo que evidencia que careciendo de ellas y estando dispuesto a su obtención, la respuesta obtenida le lleva a formular el presente recurso.

Vistas las posiciones de las partes debemos invocar la regulación legal de PPT y las reglas para el establecimiento de las prescripciones técnicas de los contratos que se contiene en los artículos 125 y 126 de la LCSP, debiendo incluir aquellas instrucciones de orden técnico que han de regir la realización de la prestación y definan sus calidades, concretamente en el caso de los contratos de suministro los requisitos exigidos por el órgano de contratación como definidores del producto objeto de la contratación, y que por lo tanto implican los mínimos que deben reunir los productos a suministrar, así como de las prestaciones vinculadas al mismo.

Cabe recordar también que las características técnicas correspondientes a los productos objeto de suministro corresponde determinarlas al órgano de contratación de acuerdo con lo establecido en el artículo 28 de la LCSP.

Como ha señalado el Tribunal en diversas resoluciones, baste citar la Resolución 306/2020 de 13 de noviembre o la 187/2019 de 16 de mayo, *“cabe traer a colación lo señalado por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución 545/2014, de 11 de julio, nos encontramos ante una calificación que tiene una componente de carácter eminentemente técnico, para el que este Tribunal carece de la competencia adecuada al no tratarse de una cuestión susceptible de ser enjuiciada bajo la óptica de conceptos estrictamente jurídicos”*. Es decir, se trata de una cuestión plenamente incurso en el ámbito de lo que tradicionalmente se viene denominando discrecionalidad técnica de la Administración, doctrina Jurisprudencial reiteradamente expuesta y plenamente asumida por este Tribunal en multitud de resoluciones entre las que por vía de ejemplo podemos citar la de 30 de marzo de 2012.



A la vista de las explicaciones ofrecidas por el órgano de contratación en su escrito y que han sido extractadas en la presente Resolución, junto con el principio transversal de la LCSP en materia de protección medioambiental nos lleva a entender que no existe ni desproporcionalidad ni arbitrariedad en la exigencia de las certificaciones de calidad medioambiental objeto del presente recurso.

No obstante, es imperativo legal hacer constar en el PPTP la posibilidad de aportar certificaciones equivalentes, mención que no consta en el caso que nos ocupa y que provoca en consecuencia la estimación de este motivo de recurso y la anulación del pliego de prescripciones técnicas.

**En su virtud**, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3.5 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid:

## **ACUERDA**

**Primero.-** Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de DOCOUT S.L.U. contra el pliego de cláusulas administrativas particulares publicado el 3 de marzo de 2022, y que regirá la adjudicación del contrato de *“servicios de digitalización sustitutiva de la documentación de las distintas unidades administrativas del organismo autónomo Madrid Salud, para el Ayuntamiento de Madrid”*, número de expediente 300/2021/00847.

**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 58 de la LCSP.

**Tercero.-** Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.