



Expediente: 100/2023

ACUERDO 2/2024, de 24 de enero, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se resuelve la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por IRIGUIBEL DISTRIBUCIONES, S.L. frente a la Resolución 1410/2023, de 13 de diciembre, del Director Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, por la que se adjudican los contratos de suministro de 4.434 rollos (443.400 metros) de sábanas de celulosa (lote 1) y de suministro de 10.104 rollos (1.010.400 metros) de sábanas de celulosa (lote 2), derivados del Acuerdo Marco de suministro de sábanas de celulosa con destino a los centros del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (APRO 43/2023).

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 10 de mayo de 2023, el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (en adelante SNS-O) publicó en el Portal de Contratación de Navarra el anuncio de licitación del acuerdo marco “*APRO 43/2023: Suministro de sábanas de celulosa con destino a los centros del Servicio Navarro de Salud - Osasunbidea*”.

La publicación de dicho anuncio de licitación en el Diario Oficial de la Unión Europea se produjo el 12 de mayo.

El objeto del acuerdo marco se dividió en dos lotes: lote 1 “*Sábana desechable celulosa precortada, rollo*” y lote 2 “*Sábana desechable celulosa precortada, rollo con embalaje individual*”.

Por la Resolución 1043/2023, de 4 de octubre, del Director Gerente del SNS-O, se seleccionaron las empresas que forman parte del acuerdo marco.

SEGUNDO.- El SNS-O solicitó el 30 de octubre, a través de la Plataforma de licitación electrónica de Navarra (PLENA), la presentación de una oferta económica para ambos lotes a todas las empresas seleccionadas en el acuerdo marco.

Presentadas y valoradas dichas ofertas, las puntuaciones asignadas a las mismas fueron las siguientes:

Lote 1		Sábana desechable celulosa precortada, rollo				
Licitadores	Referencias ofertadas	CRITERIOS DE SELECCIÓN		CRITERIO DE ADJUDICACIÓN		PUNTUACIÓN TOTAL
		Criterios sometidos a juicios de valor	Criterios cuantificables mediante fórmulas	Criterios cuantificables mediante fórmulas		
		Apartado 10.1.1.A Hasta 25 puntos	Precio ofertado	Precio ofertado	Apartado 10.2.1.A.A Hasta 50 puntos	
BENÍTEZ PAUBLETE, S.L.	C00036	18	22,5	0,049778	28,08	68,58
DIS RIVAS, S.L.U.	RC090F (060405)	11,25	22,5	0,039037	43,60	77,35
IRIGUIBEL DISTRIBUCIONES, S.L. (VARIANTE)	P-408	17,5	12,5	0,054166	21,74	51,74
LEYDET, S.L.	J289144.10	22,25	7,5	0,047750	31,01	70,76
PRODUCTOS FAVESA, S.A.	43.114	16,5	25	0,051444	25,67	67,18

Lote 2		Sábana desechable celulosa precortada, rollo con embalaje individual				
Licitadores	Referencias ofertadas	CRITERIOS DE SELECCIÓN		CRITERIO DE ADJUDICACIÓN		PUNTUACIÓN TOTAL
		Criterios sometidos a juicios de valor	Criterios cuantificables mediante fórmulas	Criterios cuantificables mediante fórmulas		

		Apartado 10.1.1.A Hasta 25 puntos	Apartado 10.1.1.B Hasta 25 puntos	Precio ofertado	Apartado 10.2.1.A.A Hasta 50 puntos	
BENÍTEZ PAUBLETE, S.L.	C00036I	11,5	22,5	0,051333	29,48	63,48
DIS RIVAS, S.L.U.	RC040F (0604050)	13,25	22,5	0,036410	49,98	85,73
EL CORTE INGLÉS, S.A.	22.780. 054.659	23,75	17,5	0,046895	35,57	76,82
IRIGUIBEL DISTRIBUCIONES, S.L.	840.123	25	20	0,046967	35,48	80,48
LEYDET, S.L.	J289144.1	18,75	17,5	0,049750	31,65	67,90
NACIL MEDICA 4 GROUP, S.L.	SPSC6090	20,25	25	0,062000	14,82	60,07
PRODUCTOS FAVESA, S.A.	43.115	13,25	25	0,053000	27,19	65,44

El 17 de noviembre el órgano de contratación remitió a DIS RIVAS, S.L. el siguiente requerimiento:

“Tras analizar las ofertas presentadas por los distintos licitadores, su empresa ha presentado la mejor oferta en los lotes 1 y 2 de acuerdo con los criterios de selección y de adjudicación detallados en el pliego del Acuerdo Marco.

De acuerdo con lo previsto en el apartado 17.2 “Condiciones especiales de ejecución”, antes de adjudicar el primer contrato derivado la empresa deberá presentar una de las siguientes etiquetas o certificaciones relacionadas con criterios medioambientales:

a) Certificación o etiqueta PEFC del producto ofertado, que garantiza que el papel utilizado procede de bosques gestionados de forma sostenible, de acuerdo con los más estrictos requisitos ambientales, sociales y económicos.

b) Etiqueta Ecológica Europea o etiqueta EU Ecolabel del producto ofertado, que garantiza que el producto ha sido elaborado bajo la política de producción y consumo sostenible, reduciendo el impacto negativo en la producción y el consumo sobre el medio ambiente, la salud, el clima y los recursos naturales

Deben hacernos llegar dicha etiqueta o certificación en el plazo de 7 días naturales desde la recepción de este correo.

No se podrá tramitar la adjudicación del contrato derivado si no acreditan el cumplimiento de dicha Condición especial de ejecución.”

El 22 de noviembre la citada empresa aportó la siguiente documentación: ficha técnica lote 1; ficha técnica lote 2; nota fabricante en relación al precorte; origen materia prima; certificado FSC; certificado Ecolabel; y contacto alimentario.

Mediante la Resolución 1410/2023, de 13 de diciembre, del Director Gerente del SNS-O, se adjudicaron a DIS RIVAS, S.L. los contratos de suministro derivados del acuerdo marco en ambos lotes.

TERCERO.- Con fecha 21 de diciembre IRIGUIBEL DISTRIBUCIONES, S.L. interpuso una reclamación especial en materia de contratación pública frente a la adjudicación de dichos contratos derivados.

Requerida la subsanación de la reclamación, esta se produjo el mismo 21 de diciembre.

Señala que los productos ofertados por el adjudicatario son las referencias RC090F (060405) y RC040F (0604050), siendo estas referencias las que deben de tener uno de los certificados o etiquetas que se solicitan en las condiciones especiales de ejecución previstas en la cláusula 17.2 del cuadro de características del acuerdo marco.

Alega que entre la documentación entregada por el adjudicatario no se incluye ninguna certificación ni etiqueta PEFC, ni tampoco se adjunta ninguna Etiqueta

Ecológica Europea o etiqueta EU Ecolabel emitida sobre los códigos de los productos ofertados.

Señala que en dicha documentación sí se incluye un certificado FSC, pero este no se solicita en la citada cláusula.

Manifiesta que, aunque entre la documentación se incluye una certificación EU Ecolabel, esta no se otorga al fabricante del producto ofertado, ni en el anexo figura ninguna de las referencias ofertadas por el adjudicatario.

Señala que en la documentación también se informa de que *“Para la fabricación de las referencias RC040F y RC090F Bersan tiene homologada y estandarizada la calidad ECOVAL P38. Dicha calidad de papel está fabricada por nuestro proveedor NORTHWOOD DICEPA, S.L. La calidad ECOVAL P38 dispone de certificación Ecolabel y de cadena de custodia de materia prima FSC”*. Alega que, sin embargo, esto no otorga al producto ofertado Etiqueta Ecológica Europea o etiqueta EU Ecolabel, que es lo que se solicita en la cláusula 17.2.

Alega que lo que se solicita de manera obligatoria es *“Certificación o etiqueta PEFC del producto ofertado”* o *“Etiqueta Ecológica Europea o etiqueta EU Ecolabel del producto ofertado”*, y ninguna de ellas se han presentado por parte del adjudicatario.

Señala que el producto que se oferta no es la bobina “ECOVAL P38”, sino que esta sólo es una parte de la materia prima que se utilizaría según la documentación aportada para la fabricación de las referencias ofertadas.

Reitera que no se ha entregado ningún documento en el que se acredite que los productos ofertados disponen de Certificación o etiqueta PEFC, ni tampoco Etiqueta Ecológica Europea o etiqueta EU Ecolabel, por lo que considera que el adjudicatario del contrato derivado no cumple con las condiciones especiales de ejecución que se señalan en el pliego del acuerdo marco.

CUARTO.- Con fecha 21 de diciembre se requirió al órgano de contratación la aportación del correspondiente expediente así como, en su caso, de las alegaciones que estimase convenientes, en cumplimiento del artículo 126.4 de la LFCP.

Transcurrido el plazo de dos días hábiles legalmente previsto, se reiteró la solicitud con fecha 27 de diciembre, advirtiéndose que el plazo de resolución de la reclamación quedaba en suspenso hasta la aportación completa del expediente durante un plazo máximo de cinco días naturales contados desde el mismo día de la notificación del requerimiento, así como que, transcurrido dicho plazo sin que se hubiera aportado aquel, se continuaría con la tramitación de la reclamación, y que las alegaciones que pudieran formularse extemporáneamente no serían tenidas en cuenta para la adopción del acuerdo correspondiente.

Finalmente, el 28 de diciembre el órgano de contratación aportó el expediente de contratación y presentó un escrito de alegaciones al que adjunta un informe técnico, a cuyo contenido se remite.

Dicho informe señala que la documentación presentadas por DIS RIVAS, S.L. para justificar el cumplimiento de la condición especial de ejecución es la relativa a la Etiqueta Ecológica Europea o etiqueta EU Ecolabel, descrita en el apartado b) de la cláusula 17.2.

Manifiesta que en la documentación presentada por dicha empresa se afirma que *“para la fabricación de las referencias RC040F y RC090F Bersan tiene homologada y estandarizada la calidad ECOVAL P38. Dicha calidad de papel está fabricada por nuestro proveedor Northwood Dicepa, S.L. La calidad ECOVAL P38 dispone de certificación Ecolabel y de cadena de custodia de materia prima FSC”*, de modo que los productos ofertados provienen de la bobina ECOVAL P38 fabricada por Northwood Dicepa, S.L., y dicha bobina dispone de certificación Ecolabel.

Asimismo, señala que DIS RIVAS, S.L. presentó un certificado del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental conforme al cual el fabricante Northwood Dicepa,

S.L.U. dispone de etiqueta Ecolabel, y entre los materiales detallados en el anexo de dicho certificado se indica "toalla, secamanos y camilla", siendo el producto objeto del contrato rollos de camilla.

Señala que, por lo tanto, Northwood Dicepa, S.L. dispone de etiqueta Ecolabel en la fabricación de los productos ofertados por DIS RIVAS, S.L., entendiéndose que su fabricación se realiza bajo la política de producción y consumo sostenible, reduciendo el impacto negativo en la producción y el consumo sobre el medio ambiente, la salud, el clima y los recursos naturales.

Considera que, si bien la etiqueta Ecolabel presentada hace referencia a la bobina ECOVAL P38, las sábanas fabricadas por Northwood Dicepa, S.L.U. provenientes de dicha bobina y distribuidas por DIS RIVAS, S.L., disponen de las mismas características medioambientales. Además, afirma que Northwood Dicepa, S.L. dispone de etiqueta Ecolabel del proceso de fabricación de dichas sábanas, por lo que se cumpliría lo dispuesto en la condición especial de ejecución.

Solicita, atendiendo a lo expuesto, que se acumule la reclamación interpuesta por IRIGUIBEL DISTRIBUCIONES, S.L. con la presentada por LEYDET, S.L. frente al mismo acto, por apreciarse íntima conexión entre ambas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y que se desestimen ambas.

QUINTO.- El 2 de enero de 2024 se dio traslado de la reclamación a las demás personas interesadas para que alegasen lo que estimasen oportuno, conforme al artículo 126.5 de la LFCP, habiéndose presentado con fecha 5 de enero alegaciones por parte de DIS RIVAS, S.L., donde manifiesta lo siguiente:

1ª. Que el papel con el que está elaborado el papel camilla ofertado en ambas referencias tiene las dos certificaciones detalladas, Ecolabel y FSC, aun cuando solamente era obligatoria una de ellas

2ª. Que su proveedor Bersan Papeles y Manipulados, S.A. utiliza en su totalidad el papel fabricado por Northwood Dicepa, S.L. para la elaboración de las dos referencias ofertadas, cuya certificación se ha demostrado, y, por lo tanto, *“garantiza que el producto ha sido elaborado bajo la política de producción y consumo sostenible, reduciendo el impacto negativo en la producción y el consumo sobre el medio ambiente, la salud, el clima y los recursos naturales”*.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El SNS-O es un organismo autónomo adscrito al Departamento de Salud, por lo que se encuentra sometido a la LFCP en virtud de lo dispuesto en su artículo 4.1.b), siendo susceptibles de reclamación ante este Tribunal los actos de adjudicación, conforme al artículo 122.2 de la misma ley foral.

SEGUNDO.- La interposición de la reclamación se ha realizado en la forma y dentro del plazo legalmente previstos en los artículos 126.1 y 124.2.b) de la LFCP.

TERCERO.- Siguiendo con el examen de los requisitos de procedibilidad de la reclamación especial en materia de contratación recogidos en nuestra LFCP, este Tribunal debe verificar el relativo a la legitimación activa de la reclamante para la impugnación de la adjudicación de los dos lotes del contrato de referencia; y ello toda vez que las normas que rigen el acceso a los recursos son de carácter imperativo (de orden público), no disponibles para las partes ni para el órgano que debe resolverlos, de forma que el examen de su observancia no está condicionado a la alegación de parte, pudiendo este Tribunal apreciar de oficio la concurrencia de una causa que impida la admisión del recurso (sentencia del Tribunal Supremo de 29 de abril de 2005), por lo que es obligado examinar en fase de decisión la pertinencia de la formulación del recurso (sentencia del Tribunal Supremo de 12 de junio de 2008).

Respecto a la legitimación activa para la interposición de la reclamación especial en materia de contratación pública, dispone el artículo 123.1 LFCP que *“La*

reclamación especial podrá ser interpuesta por cualquier persona que acredite un interés directo o legítimo. También podrá ser interpuesta por las asociaciones representativas de intereses relacionados con el objeto del contrato que se impugna siempre que sea para la defensa de los intereses colectivos de sus asociados.

Estarán también legitimadas para interponer este recurso las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que éstas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación”.

Así pues, en la línea apuntada por el Tribunal Supremo, entre otras, en su Sentencia 103/2022, de 31 de enero, debemos resaltar que la legitimación activa es cualificada, de forma que no basta con discrepar del contenido de una resolución administrativa o considerar que dicha resolución es contraria al ordenamiento jurídico, sino que ha de concurrir, además, una determinada cualidad que habilite para actuar como parte reclamante en un determinado procedimiento. Debe mediar una vinculación entre el sujeto y el objeto de la pretensión que se deduce en el procedimiento de impugnación; en concreto, a tenor del transcrito artículo 123.1 LFCP, la legitimación activa se condiciona, por lo que hace al caso, a la titularidad de un derecho o de un interés legítimo.

Sobre la necesaria vinculación entre el sujeto y el objeto de la pretensión en orden a apreciar la concurrencia del requisito procesal que ahora nos ocupa, resulta especialmente significativa la doctrina recogida por el alto Tribunal en su Auto 2281/2022, de 22 de febrero, cuando expone que “*Constituye la legitimación activa y, más precisamente, la legitimación ad causam que es a la que aquí nos referimos -como recuerda la reciente STS de 2 de noviembre de 2021, rec. 76/2020, en línea con una constante jurisprudencia- la cualidad que habilita a las personas físicas o jurídicas para actuar como parte demandante en un determinado proceso. Y se vincula, en nuestro orden jurisdiccional, a la relación que media entre el sujeto promotor del recurso y el objeto de la pretensión que se deduce. De modo que el recurso sólo puede*

iniciarse por quien tiene legitimación, pues no se reconoce con carácter general la acción pública, salvo previsión legal expresa.

Se comprende, por tanto, su indisociable vinculación con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24 CE, al que sirve de soporte, del que deriva la necesidad, en la medida en que permite el acceso a la jurisdicción, de evitar interpretaciones que dificulten de manera irrazonable o desproporcionada tal acceso.

A ella se refiere el art. 19 LJCA que en sus diversos apartados desglosa un catálogo de supuestos en los que, como regla general, se vincula la legitimación activa a la defensa de un derecho o interés legítimo, tal y como deriva de la configuración en el art. 24 CE del derecho a la tutela judicial efectiva "de los derechos e intereses legítimos".

Es así doctrina reiterada de esta Sala -que todas las partes conocen y citan en sus respectivos escritos-la necesidad de invocar la afectación de un interés en sentido propio, cualificado y específico, distinto del mero interés por la legalidad, de forma que concurra una relación entre el sujeto que acciona y el objeto de la pretensión que determine que la anulación de lo impugnado produzca para aquél un efecto positivo (un beneficio) o evite uno negativo (un perjuicio), actual o futuro, pero cierto, que debe repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acuda al proceso, criterio que reitera la jurisprudencia constitucional. El interés legítimo supone que la actuación administrativa impugnada pueda repercutir directa o indirectamente, o en el futuro, pero de un modo efectivo y acreditado, no meramente hipotético, en la esfera jurídica de quien la impugna, sin que baste la mera invocación abstracta y general o la mera posibilidad de su acaecimiento (por citar sólo algunas, SSTS de 25 de mayo de 2006, de Pleno, rec 38/2004; de 3 de marzo de 2014, de Pleno, rec.4453/2012; o la más reciente de 2 de noviembre de 2021, antes aludida, entre otras muchas).

El interés legítimo se delimita, así, caso a caso, en atención a la pretensión ejercitada, en función de si la anulación que se pretende de la actividad administrativa impugnada "supone un concreto beneficio o la evitación de un singular perjuicio a quien ejercita la acción, esto es, una utilidad específica que va más allá del interés genérico de que las Administraciones públicas actúen conforme a derecho" (STS de 15 de julio de 2010, rec. 23/2008). Esta ventaja ha de ser concreta y efectiva, y ha de ser

identificada en la interposición de cada recurso contencioso administrativo. No es suficiente, como regla general, que se obtenga el beneficio de carácter cívico que lleva aparejado el cumplimiento de la legalidad (STS de 18 de enero de 2005, rec. 22/2003). Con éstas u otras palabras similares se pronuncia desde antiguo una constante jurisprudencia.

La concurrencia de un interés legítimo es, pues, la regla general para el reconocimiento de la legitimación activa a una persona física o jurídica en la interposición de un recurso contencioso administrativo y así se expresa en el apartado a) de art. 19.1 LJCA.

Sólo como excepción, y así lo recuerda la STS de Pleno de 3 de marzo de 2014, rec. 4453/2012, "en determinadas ocasiones, ese concreto y específico interés legítimo que vincula al recurrente con la actividad objeto de impugnación, no resulta exigible. Por ejemplo, ese requisito legitimador no resulta de aplicación en algunos ámbitos sectoriales de la actividad administrativa, en los que se permite que cualquier ciudadano pueda interponer un recurso sin ninguna exigencia adicional. Es lo que se denomina "acción popular" en el artículo 19.1.h) de la Ley de esta jurisdicción, y que la mayor parte de nuestras leyes sectoriales tradicionalmente la han denominado "acción pública" tan habitual, por ejemplo, en el ámbito del urbanismo o en determinados supuestos relacionados con el medio ambiente. El entronque constitucional de esta acción está en el artículo 125 de nuestra Carta, y exige que una norma con rango de ley así la reconozca expresamente, con la finalidad de "(r)obustecer y reforzar la protección de determinados valores especialmente sensibles, haciendo más eficaz la defensa de los mismos, ante la pluralidad de intereses concurrentes" como dijeron las SsTS de 14 de mayo de 2010 (casación 2098/06, FJ 5) y 6 de junio de 2013 (casación 1542/10, FJ 5º). Se considera que la relevancia de los intereses en juego demanda una protección más vigorosa y eficaz que la que puede proporcionar la acción de los particulares afectados. Por ello, cualquier ciudadano que pretenda simplemente que se observe y se cumpla la ley, puede actuar, siempre y cuando así le haya sido previamente reconocido. Fuera de estos supuestos, expresamente reconocidos y previstos por la ley, es necesario el concurso del interés legítimo como presupuesto habilitante para poder acceder a la jurisdicción."

En definitiva, quien acciona ante esta jurisdicción debe "resultar afectado" en un interés cualificado y específico, en los términos expuestos, por la resolución que impugne. Al margen de ello, la legitimación activa en este orden jurisdiccional requiere la expresa habilitación del legislador y en los términos en que la ley configure la acción pública (art. 19.1.h/ LJCA).

Doctrina que también este Tribunal ha recogido de forma reiterada en sus resoluciones, señalando, en lo que ahora interesa, que no puede reconocerse la legitimación a quien no podría resultar adjudicatario ni con la estimación total de la pretensión sostenida en su recurso, por cuanto ningún beneficio le reportaría en su esfera jurídica. Pudiéndose citar, a este respecto, nuestro Acuerdo 15/2023, de 6 de febrero, en el que, con cita del Acuerdo 3/2023, de 10 de enero y del Acuerdo 46/2021, de 11 de mayo, manifestamos que *"lo relevante a efectos de que exista esta legitimación es que exista un interés directo o indirecto con el resultado de la reclamación especial, de manera que la actuación impugnada pueda repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso y no simplemente de forma hipotética o previsible, lo que descarta la acción pública fuera de los casos excepcionales en los que el ordenamiento jurídico la permite; resultando así que el primer interés que se puede reconocer a quien interpone un reclamación de este tipo, se encuentra en resultar adjudicatario del contrato, si bien no el único, aunque también en estos supuestos relativos a un interés legítimo distinto al de obtener la adjudicación, tal interés ha de ser propio e ir más allá de la defensa de la legalidad.*

Apuntamos también que el interés de quien reclama para ser legítimo ha de estar conectado con el objeto del proceso, pues la legitimación no es genérica sino concreta, y la legitimatio ad causam conlleva la necesidad de constatar la interrelación existente entre el interés legítimo invocado y el objeto de la pretensión (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo 14 octubre de 2003), de modo que ha de ser de la estimación de la pretensión de la que derive la ventaja inmediata, real y efectiva, que permite calificar el interés como legítimo".

Siendo esto así, obligado es dilucidar, partiendo de la posición de la reclamante en el orden de prelación resultante de la valoración de las ofertas de ambos lotes y de las

pretensiones deducidas en la reclamación interpuesta, si una estimación de éstas le reportaría un beneficio real, directo y efectivo; y ello a los importantes efectos, como se ha dicho, de reconocerle o no legitimación activa en este concreto procedimiento.

Pues bien, a la vista de la información que ofrece el expediente administrativo, resulta que, respecto al lote 1, el reclamante obtuvo una puntuación final de 51,74 puntos, quedando en quinta posición, mientras que la puntuación del adjudicatario ascendió a 77,35 puntos. Por lo tanto, aun cuando se estimara la solicitud formulada por aquel y se anulara la adjudicación, excluyendo al adjudicatario por incumplir las condiciones especiales de ejecución, no obtendría beneficio inmediato o cierto alguno, ya que no podría resultar, en ningún caso, adjudicatario de dicho lote, al existir ofertas cuya admisión y evaluación no se cuestiona que han obtenido mayor valoración, y que serían quienes, en su caso, obtendrían una ventaja a resultas de la acción ejercitada.

Circunstancia que no concurre en cuanto al lote 2, en el que al reclamante se le atribuyeron 80,48 puntos, quedando en segunda posición, frente a los 85,73 puntos asignados a la oferta del adjudicatario, de tal manera que la estimación de su pretensión le permitiría acceder a la adjudicación de dicho lote, de donde se deriva el beneficio cierto para el mismo que conllevaría la estimación de la reclamación.

Llegados a este punto, oportuno es recordar que, como recoge el Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en su Sentencia 372/2021, de 22 de diciembre, la inadmisibilidad de los recursos o reclamaciones puede ser total o parcial, esto es, de todas o algunas de las pretensiones ejercitadas; no siendo posible, tal y como ha declarado el Tribunal Supremo en Sentencia de 17 de marzo de 1986, declarar la inadmisibilidad parcial cuando la impugnación realizada no pueda separarse o ser tratada en recursos distintos por constituir una cuestión única, las pretensiones estén mezcladas o confundidas entre sí, siendo no deslindables.

Limitaciones que, en atención a lo anteriormente expuesto, entendemos que no concurren en el supuesto analizado; procediendo, por tanto, la inadmisión de la reclamación en relación con la impugnación de la adjudicación del lote 1, por falta de

legitimación activa del reclamante, de conformidad con el artículo 127.3.b) de la LFCP, admitiéndose, por el contrario, su pretensión en relación con el lote 2.

CUARTO.- La reclamación se fundamenta en la infracción de las normas de publicidad, concurrencia y transparencia en la licitación o adjudicación del contrato y, en particular, de los criterios de adjudicación fijados y aplicados, conforme a lo dispuesto en el artículo 124.3.c) de la LFCP.

QUINTO.- Antes de entrar en el fondo del asunto hemos de abordar la solicitud de acumulación formulada por el órgano de contratación en su escrito de alegaciones respecto de la presente reclamación y la formulada por la empresa LEYDET, que ha dado lugar al expediente 102/2023, por existir entre las mismas la íntima conexión exigida en el artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al tratarse en ambos casos del mismo acto impugnado y fundamentarse en idéntico motivo.

A este respecto, conviene recordar el tenor de dicho precepto, conforme al cual *“El órgano administrativo que inicie o tramite un procedimiento, cualquiera que haya sido la forma de su iniciación, podrá disponer, de oficio o a instancia de parte, su acumulación a otros con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión, siempre que sea el mismo órgano quien deba tramitar y resolver el procedimiento. Contra el acuerdo de acumulación no procederá recurso alguno”*

Como este Tribunal ya indicó, en su Acuerdo 5/2023, de 23 de enero, con cita del Acuerdo 117/2021, de 27 de diciembre, y de la sentencia de 4 de marzo de 1989 del Tribunal Supremo, *“no existe un deber por parte de la Administración de acumular los procedimientos, tratándose en todo caso de una potestad de ejercicio discrecional, tal y como resulta con claridad del precepto legal transcrito, que establece que “podrá disponer, de oficio o a instancia de parte, su acumulación” por tanto, resultará determinante para adoptar la decisión que exista una identidad sustancial o íntima conexión entre las reclamaciones que aconseje su acumulación.*

Pues bien, al respecto el órgano de contratación se limita a formular la solicitud de acumulación sin argumentar razón alguna que motive tal petición, y si bien es cierto que existen similitudes en las referidas reclamaciones, sin embargo, la resolución de cada una de ellas dependerá en primer lugar de la existencia de legitimación activa de la reclamante en cada procedimiento, es decir se debe verificar que exista un beneficio real, directo y efectivo lo cual debe analizarse de manera individualizada. En segundo lugar, y en función de la legitimación, se analizarán las otras pretensiones formuladas descritas en nuestro anterior fundamento, referidas a la imposibilidad de adjudicar el contrato a una oferta anormalmente baja y el imposible cumplimiento del compromiso de contratación previsto como criterio de adjudicación.

Razones todas ellas que justifican un análisis separado de las reclamaciones, y por tanto no se estima procedente su acumulación por no apreciar identidad sustancial o íntima conexión entre ellas.”

En el mismo sentido se pronuncia el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, en su Resolución 223/2022, de 8 de abril, en relación con la petición de acumulación por tratarse del mismo acto impugnado, señalando que: *“Como se ha mencionado anteriormente la entidad OLSAN solicita en su escrito de recurso que el mismo se acumule con cualquier otro presentado con anterioridad para su resolución conjunta. Actualmente, se encuentra pendiente de resolución el RCT 95/2022, interpuesto por ITURRI, S.A. contra la resolución de adjudicación, acto asimismo combatido por OLSAN en el recurso RCT 99/2022 objeto de análisis en la presente resolución.*

Sin embargo, de conformidad con lo previsto en los artículos 56 de la LCSP, 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 13 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, la posibilidad de acumulación de dos o más recursos en cualquier momento previo a la terminación es una decisión potestativa de este Tribunal. En el presente supuesto, dada la extensión de los escritos impugnatorios y el elevado número de aspectos combatidos, en aras de la claridad expositiva, se acuerda la no acumulación de los expedientes de recurso RCT95/2022 y RCT99/2022.”

Pues bien, en el presente caso, aunque se trate de dos reclamaciones que se dirigen frente al mismo acto de adjudicación y se fundamenten en similares motivos, lo cierto es que la resolución de cada una de ellas dependerá del análisis previo de la existencia de legitimación activa de cada reclamante, lo que requiere el examen individualizado en cada caso de la concurrencia o no de un beneficio real, directo y efectivo derivado de la estimación de la reclamación, de tal manera que son razones de claridad expositiva las que aconsejan la resolución, separadamente, y no de forma acumulada, de ambas reclamaciones, manteniendo, eso sí, la unidad de criterio en las decisiones que se adopten.

SEXTO.- Procede, pues, entrar en el análisis del motivo único de impugnación esgrimido en la reclamación, referido al incumplimiento por el adjudicatario de las condiciones especiales de ejecución exigidas por el cuadro de características del acuerdo marco, si bien circunscrito a la adjudicación del lote 2, respecto del cual, a diferencia de lo que ocurre con el lote 1, la reclamante ostenta legitimación para pretender su anulación.

Debemos partir para ello de las previsiones al respecto contenidas en el pliego regulador del contrato en cuestión, dada su consideración como ley del contrato, a tenor de lo dispuesto en el artículo 53.1 de la LFCP y de la doctrina que del mismo deriva, conforme a la cual aquel constituye su ley reguladora, a la que está sometida tanto el órgano de contratación como los licitadores, teniendo carácter vinculante para todos ellos siempre que haya devenido firme y consentido por no haber sido impugnado en el momento procedimental oportuno, es decir, con ocasión de su publicación. Así lo recoge reiteradamente la jurisprudencia, por todas, sentencia 445/2021, de 30 de diciembre, y sentencia 213/2022, de 6 de julio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, así como la doctrina dictada por este Tribunal, entre otros, en su Acuerdo 43/2023, de 12 de junio y Acuerdo 66/2023, de 8 de septiembre.

De este modo, atendiendo al cuadro de características del acuerdo marco, debemos reparar en el contenido de su cláusula 17.2, reguladora de las condiciones especiales de ejecución en los siguientes términos:

“17.2 Condiciones especiales de ejecución:

Las empresas seleccionadas estarán obligadas a presentar una de las siguientes etiquetas o certificaciones relacionadas con criterios medioambientales:

a) Certificación o etiqueta PEFC del producto ofertado, que garantiza que el papel utilizado procede de bosques gestionados de forma sostenible, de acuerdo con los más estrictos requisitos ambientales, sociales y económicos.

b) Etiqueta Ecológica Europea o etiqueta EU Ecolabel del producto ofertado, que garantiza que el producto ha sido elaborado bajo la política de producción y consumo sostenible, reduciendo el impacto negativo en la producción y el consumo sobre el medio ambiente, la salud, el clima y los recursos naturales

Dicha documentación se solicitará, una sola vez, por la unidad gestora antes de adjudicar a la empresa su primer contrato derivado.”

Fundamenta la reclamante su impugnación en el incumplimiento por el adjudicatario del contrato de las transcritas condiciones especiales de ejecución, toda vez que lo exigido en las mismas es que el producto ofertado, en este caso la referencia RC040F (0604050) para el lote 2, tenga alguna de las certificaciones o etiquetas contempladas en la cláusula 17.2, siendo así que tal requerimiento no resulta justificado en la documentación aportada por aquel a tal efecto.

Pues bien, del análisis del expediente remitido por el órgano de contratación se observa que el adjudicatario presenta varios documentos para justificar el cumplimiento de la condición especial de ejecución, como son el certificado FCS de cadena de custodia de materia prima de la empresa NORTHWOOD DICEPA, S.L.U, que no

constituye ninguno de los exigidos en la cláusula 17.2, así como la certificación del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental de que ha sido otorgada la etiqueta ecológica europea ECOLABEL a la empresa NORTHWOOD DICEPA, S.L.U, respecto de los productos de papel tisú que se relacionan, entre los que se encuentra el papel para camillas, que es la que el órgano de contratación ha considerado que acredita el cumplimiento de la condición especial de ejecución.

Se ha de determinar, en consecuencia, la corrección o no de dicha decisión, esto es, si dicha certificación ECOLABEL otorgada a NORTHWOOD DICEPA, S.L.U en relación con el producto de papel tisú referido a las camillas responde a la exigencia del apartado b) de la cláusula 17.2 (*“Etiqueta Ecológica Europea o etiqueta EU Ecolabel del producto ofertado, que garantiza que el producto ha sido elaborado bajo la política de producción y consumo sostenible, reduciendo el impacto negativo en la producción y el consumo sobre el medio ambiente, la salud, el clima y los recursos naturales”*).

La literalidad de la cláusula lleva a entender que la certificación exigida viene referida al producto ofertado, mientras que la certificación aportada por el adjudicatario ha sido otorgada a NORTHWOOD DICEPA, S.L.U , empresa que, como se desprende de la documentación obrante en el expediente, fabrica bobinas de papel que vende a la empresa BERSAN, que es la que fabrica las sábanas de celulosa a partir de dichas bobinas, sábanas que distribuye la adjudicataria DIS RIVAS, S.L., con el producto de referencia RC040F (0604050) fabricado por BERSAN.

De este modo, la etiqueta ecológica europea ECOLABEL ha sido otorgada al proveedor (NORTHWOOD DICEPA, S.L.U) del fabricante del producto (BERSAN), siendo el papel con el que está elaborado el producto ofertado el que cuenta con la certificación ECOLABEL, como reconocen tanto el órgano de contratación, como la empresa adjudicataria, sin que se acredite que también el producto ofertado tiene tal certificación, tal y como exige el cuadro de características.

En este sentido, la certificación ECOLABEL otorgada a NORTHWOOD DICEPA acredita que en el proceso de fabricación de las bobinas de papel se han

respetado los criterios de la etiqueta ecológica europea, pero no demuestra su cumplimiento en el proceso de fabricación de las sábanas por BERSAN, lo que ha de acreditarse mediante la certificación correspondiente y no puede deducirse o presumirse, como sostiene el órgano de contratación, por el hecho de que el proveedor si cuente con la etiqueta, dados los términos en los que se expresa la cláusula 17.2 del cuadro de características.

En definitiva, el tenor de la cláusula es claro y meridiano al exigir la certificación ecológica del producto ofertado, debiendo traerse a colación la doctrina sobre la aplicación a los contratos públicos de las reglas generales de interpretación, en las que prima la literal, contenida, entre otras, en la Sentencia 445/2021, de 30 de diciembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, y que reproduce en la Sentencia 213/2022, de 6 de julio, conforme a la cual: *“Por otro lado, los contratos públicos son, ante todo, contratos y que las dudas que ofrezca su interpretación deberán resolverse de acuerdo con las previsiones establecida en la LFCP y, en caso de que esto fuera posible, de acuerdo con el Código Civil.*

De acuerdo con una inveterada jurisprudencia, los pliegos constituyen la Ley del contrato y vinculan a los licitadores que concurren a la licitación aceptando su contenido y también a los órganos de contratación de manera que no pueden alterar unilateralmente sus cláusulas en perjuicio de los licitadores y, en segundo lugar, que en su interpretación es posible la aplicación supletoria de las normas del Código Civil, cuyo artículo 1.281 establece que si los términos del contrato -en este caso, el pliego son claros y no dejan lugar a dudas sobre la intención de los contratantes, habrá de estarse al sentido literal de sus cláusulas, recogiendo así el principio "in claris non fit interpretatio" (Sentencia del Tribunal Supremo de 19 marzo 2001, de 8 de junio de 1984 o sentencia de 13 de mayo de 1982)."

Así las cosas, si el órgano de contratación consideraba que podían acreditarse los requisitos ambientales de la condición especial de ejecución por medios distintos de las etiquetas ecológicas correspondientes, como parece deducirse de sus alegaciones, debió así haberlo contemplado en el cuadro de características del acuerdo marco, no siendo

posible, con ocasión de su aplicación, atenuar o flexibilizar las exigencias del pliego, por cuanto con ello resultarían vulnerados los principios básicos de la contratación pública de igualdad de trato y transparencia recogidos en el artículo 2.1 de la LFCP.

En conclusión, se aprecia el incumplimiento por el adjudicatario de las condiciones especiales de ejecución, al no haber aportado ninguna de las certificaciones exigidas en la cláusula 17.2 respecto al producto ofertado, de donde se deriva la procedencia de estimar la reclamación especial interpuesta, en lo relativo al lote 2 respecto al que la reclamante ostenta legitimación, acordando la anulación de la adjudicación de dicho lote y la retroacción del procedimiento al momento anterior a la misma.

En consecuencia, previa deliberación, por unanimidad y al amparo de lo establecido en el artículo 127 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra,

ACUERDA:

1º. Inadmitir la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por IRIGUIBEL DISTRIBUCIONES, S.L. frente a la Resolución 1410/2023, de 13 de diciembre, del Director Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, por la que se adjudican los contratos de suministro de 4.434 rollos (443.400 metros) de sábanas de celulosa (lote 1) y de suministro de 10.104 rollos (1.010.400 metros) de sábanas de celulosa (lote 2), derivados del Acuerdo Marco de suministro de sábanas de celulosa con destino a los centros del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (APRO 43/2023), en lo relativo a la adjudicación del lote 1 del contrato derivado, por falta de legitimación, estimándola en cuanto a la adjudicación del lote 2, anulando la adjudicación de dicho lote y acordando la retroacción del procedimiento al momento anterior a la misma.

2º. Notificar este acuerdo a IRIGUIBEL DISTRIBUCIONES, S.L., al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, así como al resto de interesados que figuren en el expediente, y acordar su publicación en la página del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra.

3º. Significar a los interesados que, frente a este Acuerdo, que es firme en la vía administrativa, puede interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en el plazo de dos meses contados a partir de su notificación.

Pamplona, 24 de enero de 2024. LA PRESIDENTA, Marta Pernaut Ojer. LA VOCAL, Silvia Doménech Alegre. LA VOCAL, Idoia Tajadura Tejada.