

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

En Madrid, a 21 de abril de 2016.

VISTO el recurso interpuesto por don I.C.B., en nombre y representación de Iron Mountain España, S.A., contra el Pliego de Prescripciones Técnicas del contrato denominado “Servicios para el traslado, depósito, custodia y gestión de archivos de los expedientes generados y archivados por el Área de Gobierno de Desarrollo Urbano Sostenible”, del Ayuntamiento de Madrid, número de expediente: 300/2015/00982, este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Con fechas 18 y 19 de marzo de 2016, se publicó respectivamente en el BOCM y el perfil de contratante del Ayuntamiento de Madrid, el anuncio de la convocatoria de la licitación correspondiente al contrato reseñado, con un valor estimado de 896.672 euros y con pluralidad de criterios.

Cabe destacar a efectos del contenido del presente recurso, que el apartado 4.b), párrafo tercero del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) recoge entre los requisitos de los almacenes para depósito, los siguientes: *“-la documentación será custodiada en armarios compactos fabricados de forma que se garantice su resistencia al fuego y al peso (...).*

- Asimismo todas las salas de custodia de documentos estarán dotadas con sistemas de extinción de incendios por gas. No se admitirá ningún sistema de extinción automático cuya base sea el agua, ya que los sistemas basados en agua, aunque no mojen los documentos directamente producen un alto nivel de humedad que daña los mismos”.

Segundo.- El 7 de abril de 2016, previa la presentación del anuncio a que se refiere el artículo 44.1 TRLCSP, la recurrente presentó recurso especial en materia de contratación ante el órgano de contratación, que lo remitió al Tribunal junto con el expediente administrativo y el informe preceptivo a que se refiere el artículo 46.2 del TRLCSP.

Solicita la recurrente, la nulidad del pliego y subsidiariamente la nulidad del apartado b) Depósitos del punto 4 “CONDICIONES QUE DEBEN REUNIR LAS INSTALACIONES DONDE SE UBIQUEN LOS EXPEDIENTES Y LOS VEHICULOS PARA SU TRANSPORTE”, en cuanto considera que la imposición obligatoria de que la custodia de los documentos se haga en armarios compactos y la prohibición expresa de que la extinción de incendios sea por sistema de agua, es excluyente y no se justifica su imposición. Alega igualmente que dicha exigencia supone una vulneración del artículo 117 del TRLCSP, “pues no sólo se crean obstáculos injustificados a la competencia, sino que no se respetan las normas ISO en las que afirma basarse y, por último, además está mencionando un procedimiento concreto con la finalidad de favorecer a cierta empresa y descartar al resto”. Añade que “el único competidor que conoce esta parte que se caracteriza por tener la particularidad de trabajar con armarios compactos y con extinción de incendios por gas es Normadat, pues el resto del sector utiliza estanterías y sistemas de extinción de incendios por agua, que es lo habitual en el mercado”.

Por su parte el órgano de contratación en el informe preceptivo a que se refiere el artículo 46.2 del TRLCSP, solicita que se desestime el recurso, entendiendo que las exigencias están justificadas por razones técnicas y de conservación que se analizarán al resolver sobre el fondo de recurso.

Tercero.- Con fecha 13 de abril de 2016 el Tribunal acordó la suspensión del expediente de contratación en aplicación de lo dispuesto en el artículo 44 del TRLCSP.

Cuarto.- Por la Secretaría del Tribunal se ha dado trámite de audiencia al resto de interesados en el procedimiento, habiéndose presentado escrito de alegaciones por la empresa Normadat, S.A., de las que se dará cuenta al tratar las cuestiones de fondo hechas valer en el recurso.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- De conformidad con lo establecido en el artículo 41.4 del TRLCSP 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.- Se acredita en el expediente la legitimación activa de Iron Mountain España, S.A., para la interposición del recurso al tratarse de una persona jurídica *“cuyos derechos e intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto del recurso”* (artículo 42 del TRLCSP) pues se trata de una potencial licitadora.

Se acredita igualmente la representación del firmante del recurso

Tercero.- Por cuanto respecta al objeto del recurso debe indicarse que éste se ha interpuesto contra el PPT de un contrato de servicios, cuyo valor estimado asciende a 896.672 euros, encuadrable en la categoría 27 del anexo II del TRLCSP, por lo que es susceptible del recurso al amparo del artículo 40.1.b) y 40.2.a) del TRLCSP.

Cuarto.- En cuanto al plazo de interposición del recurso, el anuncio de la convocatoria y la puesta a disposición de los Pliegos se produjo el 19 de marzo de 2016, mediante su publicación en el Perfil del contratante del Ayuntamiento de Madrid. El recurso tuvo entrada en el Registro del órgano de contratación el día 7 de

abril; por lo tanto, el recurso se interpuso dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 44.2 del TRLCSP.

Quinto.- Son dos las prescripciones que impugna la recurrente. En primer lugar la exigencia de contar con armarios compactos y la segunda, que el sistema de extinción de incendios sea obligatoriamente por gas.

Alega la recurrente que Pliego expresamente afirma que se basa en la normativa internacional ISO/UNE de preservación física de documentos de archivo; pero entiende que la norma ISO aplicable es la 15489, Información y documentación. Gestión de documentos. *“Tanto la normativa como Organismos independientes y expertos no sólo no prohíben el uso de estanterías y de extinción de incendios por agua, sino que recomiendan (mientras que ninguno recomienda los armarios compactos y la extinción de incendios por gas, como pretende el Pliego recurrido).”*

Sostiene que *“la misma ISO 15489, pero en su Parte Segunda, de “Directrices”, concretamente en el punto 4.3.7 (pág. 30 de la norma), referido específicamente al “Almacenamiento”, al aludir al “Equipamiento”, HACE EXPRESA Y ÚNICA MENCIÓN A LAS ESTANTERÍAS, sin aludir en modo alguno a los armarios compactos: “es importante que las estanterías se adapten al formato de los documentos y que dispongan de la solidez necesaria para soportar las posibles cargas.” Así pues, la norma ISO en la que dice basarse el Pliego: En ningún momento prohíbe las estanterías. En ningún momento aconseja (ni siquiera menciona) los armarios compactos.”*

Y en cuanto al sistema de extinción, considera la recurrente que *“La citada Norma ISO 15489 no hace mención alguna a que el sistema de extinción de incendios tenga que ser por gas, ni aconseja, ni prohíbe o desaconseja que pueda ser por agua. Simplemente establece que tiene que haber medidas preventivas para el caso de incendio. Por su parte, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España y el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo han emitido la NTP 99, relativa a los “Métodos de extinción y agentes extintores” en la que explican*

que el fuego de Clase A es el de materias sólidas cuya combustión forma brasas (es el tipo de fuego que genera el papel) aportan una tabla en la que establecen que el método de extinción por agua es “MUY ADECUADO” para los fuegos de Clase A.”

El órgano de contratación en su informe sostiene que *“Si bien es cierto que el artículo 117.2 señala que ‘Las prescripciones técnicas deberán permitir el acceso en condiciones de igualdad de los licitadores, sin que puedan tener por efecto la creación de obstáculos injustificados a la apertura de los contratos públicos de competencia’, también lo es que el apartado 8 de ese mismo artículo prevé lo siguiente: ‘Salvo que lo justifique el objeto del contrato, las especificaciones técnicas no podrán mencionar una fabricación o una procedencia determinada o un procedimiento concreto, ni hacer referencia a una marca, a una patente o a un tipo, a un origen o a una producción determinada con la finalidad de favorecer o descartar a ciertas empresas o ciertos productos’.*

El objeto de este contrato es el traslado, la custodia y el archivo de documentación susceptible de ser custodiada y conservada permanentemente y considerada como parte del Patrimonio Documental del Ayuntamiento de Madrid. Hay que tener en cuenta el valor administrativo y legal de esta documentación como soporte de derechos y obligaciones, tanto del Ayuntamiento como de la ciudadanía. A ello hay que añadir su valor histórico, puesto que permite documentar la historia del urbanismo madrileño, siendo imprescindible su preservación para su uso en el estudio y la investigación. Se trata de series documentales como Licencias Urbanísticas, Expropiaciones, Planeamiento o Patrimonio Municipal, documentación que forma parte del Patrimonio Documental Español, tratándose además de documentación de custodia definitiva en un porcentaje mayor al 95%.

A tenor de lo anterior, son las características de la documentación sobre la que operará el contrato lo que ha llevado a determinar las condiciones que deben cumplir las instalaciones. Las condiciones de que la documentación sea custodiada en armarios compactos y la exclusión de sistemas de extinción de incendios basados en agua, no son, en ningún caso, contrarias a las recomendadas por las normas ISO/UNE de preservación de documentos, dichas normas son genéricas y no recogen el mínimo exigible para asegurar la integridad de las personas en caso de incendio. Tampoco las condiciones exigidas en el PPT suponen una

discriminación carente de justificación objetiva y razonable, puesto que se han considerado las opciones más adecuadas y eficaces para salvaguardar la documentación que forma parte del Patrimonio Documental del Ayuntamiento de Madrid, Administración que ha decidido que sobre los documentos considerados de conservación definitiva deben extremarse las medidas de precaución”.

A continuación explica las ventajas que aportan la exigencia de armarios compactos y el sistema de extinción de incendios por gas.

Respecto de los armarios considera que *“Los armarios compactos, a diferencia de las estanterías abiertas, evitan el apilamiento y permiten la colocación manual en lugar de la utilización de equipos mecánicos, minimizando el deterioro de la documentación cada vez que se necesita acceder a ella por peticiones de consulta, peticiones que son diarias en este caso. Asimismo, con los armarios compactos, al cerrarse con juntas de goma, se aumenta la protección contra el polvo y las plagas”.*

En cuanto al sistema de extinción de incendios, sostiene que *“respetando la normativa de protección contra incendios (RD 314/2006, Código Técnico de Edificación, DBSI, de 17 de noviembre y sus modificaciones y RD 1942/93, de 5 de noviembre, Reglamento de Instalaciones de Protección contra Incendios), para elegir el agente extintor (gas), se ha valorado el minimizar el posible daño que dicho agente pueda causar en la documentación. La humedad sobre los expedientes provoca el deterioro de los soportes, en la mayoría de los casos papel, y con frecuencia papel muy fino, tipo cebolla, que se suele utilizar para las memorias de construcción o de instalación en la mayoría de los expedientes producidos en los años 60/70 del siglo XX. A su vez, la humedad también deteriora y diluye las tintas y colas, lo que puede provocar graves pérdidas, especialmente en los planos de arquitectura y en las firmas de los documentos. Si se produjera un aumento de la humedad por la utilización del sistema de extinción de incendios por agua, el riesgo de deterioro de los soportes, debido a la proliferación de hongos, se incrementaría notablemente, y sería además de difícil tratamiento, pudiendo, en unos años, perderse la información contenida en los documentos afectados por hongos.*

En el PPT no se ha contemplado el uso de contenedores herméticos de plástico, a los que alude el recurrente, porque dificultan el mantenimiento de las condiciones de temperatura y humedad que precisa la documentación, exigiendo por ello que los expedientes se mantengan en los contenedores de cartón neutro en los que se reciben. Si bien existen métodos para recuperar la documentación dañada por agua, como expone el recurrente, nos parece más oportuno y eficaz anticipar dichos daños y tratar de evitarlos”.

Por su parte Normadat, S.A., en el trámite de alegaciones, entiende que *“los requisitos incluidos en el PPT de la presente licitación no sólo cumplen con los principios de proporcionalidad y concurrencia, sino que son requisitos ya requeridos por los usuarios para el tratamiento de su documentación, motivo por el que hay que adaptar las instalaciones a tales requerimientos. Por tanto, hay que tener en cuenta tales requisitos ya que los mismos implican una mejor proposición y, en definitiva, una mejor ejecución del contrato, más segura y más eficaz. El hecho de que algunas empresas no hayan adaptado sus instalaciones a las exigencias actuales, no puede penalizar a aquellas otras que si lo han hecho, máxime si tales exigencias implican una mejor ejecución del contrato, acorde con los requerimientos del momento. En consecuencia, los requisitos incluidos en el PPT no hacen sino garantizar que los servicios documentales y archivos de documentación licitados, son, como ya hemos indicado, más seguros, eficaces y garantes”.*

Debe recordarse que corresponde al órgano de contratación definir sus necesidades y los medios para satisfacerlas en los términos del artículo 22 del TRLCSP. En todo caso para el análisis de la exigencia, el parámetro de legalidad bien determinado por la justificación de su necesidad en relación con el objeto del contrato.

Por su parte el artículo 117.2 del TRLCSP, determina que las prescripciones técnicas deberán permitir el acceso en condiciones de igualdad de los licitadores, sin que se puedan tener por efecto la creación de obstáculos injustificados a la apertura de los contratos públicos a la competencia.

Con carácter previo debe tenerse en cuenta que el hecho de que las normas normalizadoras que regulan las actividades, contemplen diferentes opciones técnicas, no significa que dichas opciones sean obligatorias o que se prohíban otras distintas. Serán los distintos promotores de los contratos los que deba estudiar las actuaciones a contratar y sus circunstancias para escoger el tipo de almacenamiento o de protección contra incendios que sea más adecuado y que necesariamente a ha de variar de unos contratos a otros.

En el caso que ahora nos ocupa, el órgano de contratación ha expuesto en su informe las justificaciones que motivan los requisitos del PPT, como son mayor facilidad de gestión y una mayor seguridad en la conservación de los documentos. Respecto al sistema de extinción, consideran que es más adecuado sin agua, al objeto de minimizar el posible daño que se pueda causar en la documentación, dado que como se ha dicho la humedad provoca un deterioro considerable para el tipo de documentos que se van a tratar.

Las razones expuestas deben considerarse adecuadas y proporcionadas al objetivo propuesto sin que pueda apreciarse arbitrariedad en las mismas y sin que impliquen un obstáculo injustificado a la libre competencia.

Como ya ha señalado el Tribunal en varias ocasiones, entre ella en su Resolución 145/2013, de 2 de octubre, *“La Administración no ha de ajustarse a la forma de presentación o formato que libremente ha elegido cada productor, sino que puede exigir una determinada, ajustada a sus necesidades, y son estos, los productores, los que libremente, si quieren participar en la licitación, han de ajustarse a cumplir lo exigido en las prescripciones técnicas, algo que pueden hacer si modifican su forma de producción sin que nada se lo impida. En el PPT no contienen ninguna mención de las que relaciona el apartado 2 del artículo 117 del TRLCSP, no se menciona una fabricación o procedencia determinada, ni hacen referencia a una marca, una patente o a un tipo, a un origen, o a una producción determinados, con la finalidad de favorecer o descartar ciertas empresas o ciertos productos”*.

En este caso se están exigiendo unas condiciones técnicas para el almacenamiento y depósito de documentos que resultan motivadas y está plenamente justificada su necesidad. Además, pueden cumplirse en principio por cualquier empresa, de acuerdo con la situación del sector y del mercado, por lo que han de considerarse ajustadas a la norma.

En consecuencia el recurso debe ser desestimado.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el 41.4 del TRLCSP y el artículo 3.2 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.- Desestimar el recurso especial interpuesto por don I.C.B., en nombre y representación de Iron Mountain España, S.A., contra el pliegos de Prescripciones Técnicas del contrato de “Servicios para el traslado, depósito, custodia y gestión de archivos de los expedientes generados y archivados por el Área de Gobierno de Desarrollo Urbano Sostenible” del Ayuntamiento de Madrid, número de expediente: 300/2015/00982.

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 47.5 del TRLCSP.

Tercero.- Dejar sin efecto la suspensión acordada por este Tribunal el día 13 de abril de 2016.

Cuarto.- 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 49 del TRLCSP.