



**RE 027/2012**

**Acuerdo 21/2012, de 21 de junio de 2012, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, por el que se resuelve el recurso especial, interpuesto por GRUPORAGA, S.A. frente a su exclusión en la licitación del contrato denominado «Gestión del servicio público de eliminación de residuos en el vertedero de la Agrupación de gestión de residuos sólidos urbanos nº 8 (Teruel)», convocado por el Consorcio de la Agrupación nº 8 de Teruel (Residuos Urbanos).**

## **I. ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 1 de febrero de 2012 se publicó, en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), el anuncio de licitación, relativo al procedimiento de adjudicación denominado «Gestión del servicio público de eliminación de residuos en el vertedero de la Agrupación de gestión de residuos sólidos urbanos nº 8 (Teruel)», convocado por el Consorcio de la Agrupación nº 8 de Teruel (en adelante el Consorcio), contrato de gestión de servicios públicos, modalidad concesión, procedimiento abierto, con varios criterios de adjudicación, con un valor estimado de 18 717 958,25 euros, IVA excluido.

En la cláusula 10 a) 5 ° del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rige la licitación (en adelante PCAP) se exige acreditar la siguiente solvencia económica y técnica:

*«a) Solvencia económica y financiera:*



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

1.- Existencia de un seguro de indemnización por riesgos profesionales con cobertura no inferior a 1.000.000 de euros.

La acreditación de dicha circunstancia se realizará mediante precontrato con una compañía aseguradora, sujeto a la condición de que el licitador resulte adjudicatario del presente contrato. En el precontrato deberá constar expresamente como beneficiario del seguro el Consorcio Agrupación nº 8 de Teruel.

Se acompañará además una declaración responsable del licitador comprometiéndose a mantener vigente esta póliza de seguros durante toda la ejecución del contrato. Se acompaña modelo de declaración responsable como Anexo j.

2.- Volumen de negocio en el ámbito de la eliminación de residuos sólidos urbanos mediante depósito en vertedero superior a 250.000 euros/año en los tres últimos ejercicios.

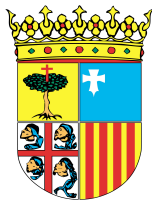
La acreditación de dicha circunstancia se realizará mediante declaración responsable del licitador, en la que se hará constar la titularidad del vertedero en cuya gestión haya participado para obtener dicha cifra de negocio, acompañada de documentación que justifique dicha cifra de negocio. Se acompaña modelo de declaración responsable como Anexo II.

### b) Solvencia técnica y profesional:

1.- Haber obtenido una autorización para la gestión de residuos mediante depósito en un vertedero de todo tipo de residuos que reciban más de 10 toneladas por día o que tenga una capacidad total de más de 25.000 toneladas, con exclusión de los vertederos de residuos inertes, en los tres años anteriores a la fecha de publicación del anuncio de licitación

La acreditación de dicha circunstancia se realizará mediante la presentación de copia de la autorización como gestor de residuos no peligrosos que comprenda una instalación de las características señaladas o superior.

3. Haber gestionado un punto limpio en los tres años anteriores a la fecha de publicación del anuncio de licitación. La gestión deberá haber comprendido la recepción, almacenamiento y entrega de los siguientes residuos:



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

<b>Descripción</b>	<b>Código LER</b>
Madera	200138
Residuos voluminosos	200307
Aceite vegetal usado	200123
Metales	200140
Papel y Cartón	159101/200101
Envases ligeros	150106
Envases de vidrio	150107/200102
Residuos eléctricos y electrónicos	1602
Residuos municipales, incluidas las fracciones recogidas selectivamente	20

La acreditación de dicha circunstancia se realizará mediante certificado que exprese las fechas inicial y final de gestión de dichas instalaciones, la identificación de su titular y el volumen anual gestionado de cada tipo de residuo. Dichos certificados serán expedidos o visados por el órgano competente, cuando el destinatario sea una entidad del sector público. Cuando el destinatario sea un sujeto privado, mediante un certificado expedido por éste o, a falta de este certificado, mediante una declaración del empresario».

**SEGUNDO.-** En el procedimiento convocado presentaron propuestas varios licitadores, entre ellos las mercantiles GRUPORAGA, S.A. y JOSÉ ANTONIO ROMERO POLO, S.A.U. con el compromiso de constituirse en Unión Temporal de Empresas (en adelante la UTE). La Mesa de contratación, en sesión celebrada el día 25 de abril de 2012, procedió a la apertura y calificación de la documentación administrativa (Sobre UNO), presentada por los licitadores, y advirtió deficiencias y omisiones subsanables en varios de ellos, para lo cual les requirió, a los efectos de subsanación, otorgándoles un plazo de tres días hábiles, según se recoge en el acta correspondiente.



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

En particular, a las empresas integrantes de la futura UTE, la Mesa de contratación les comunicó, mediante sendos escritos remitidos el 26 de abril de 2012, diversas incidencias en su documentación relativas a su solvencia económica y técnica, consistentes en lo siguiente (igual para ambas):

- Respecto al **precontrato con una compañía aseguradora** acreditativo de una parte de la solvencia económica del licitador, en la póliza pro forma presentada se deberá consignar como **tomador del seguro** en nombre completo de la Unión Temporal de Empresas a constituir, manteniendo el consorcio Agrupación nº 8 de Teruel como beneficiario de la póliza. También se deberá identificar como **objeto del contrato de seguro** el propio de la licitación (Gestión del servicio público de eliminación de residuos sólidos urbanos en el vertedero del Consorcio Agrupación núm 8 de residuos de Teruel).
- Respecto a la acreditación de la solvencia técnica, se deberá presentar copia de la **autorización como gestor de residuos no peligrosos** que comprenda una instalación de las características señaladas en el pliego o superior.

Dentro del plazo concedido, la UTE presenta alegaciones y documentación de subsanación, en concreto y según consta en el expediente, precontrato de seguro, autorización ambiental de la Generalitat de Cataluña concedida a la Mancomunitat d'Escombraires de l'Urgellet para el Centre de tractament de residus de Benabarre, contrato de concesión administrativa del servicio de recogida, transporte y tratamiento de residuos sólidos urbanos en el territorio de la Mancomunitat de d'Escombraires de l'Urgellet, pliego de condiciones técnicas de dicho contrato y certificado emitido el 8 de marzo de 2012 por el Secretario de la mencionada Mancomunidad, relativo al importe de los servicios realizados en ejecución del mismo.



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

Tras el examen de la documentación aportada, la Mesa de contratación consideró subsanadas las deficiencias notificadas a la UTE.

**TERCERO.-** Sin embargo, del análisis del conjunto de los documentos presentados por la UTE en el trámite de subsanación, surgen dudas sobre el cumplimiento de otro de los requisitos de solvencia económica exigidos en el PCAP, el relativo al volumen de negocio en el ámbito de la eliminación de residuos sólidos urbanos. Por ello, el 3 de mayo de 2012, se remiten nuevamente sendos escritos a las integrantes de la futura UTE (idénticos para ambas), en el que se les exige la presentación de la siguiente documentación:

- *Certificado de la Mancomunitat d'Escombraires de l'Urgellet, en el que se desglose y especifique el importe de facturación de los tres últimos ejercicios, correspondiente a cada una de las tres instalaciones que integran el Centro de Tratamiento de Residuos de Benabarre (CTRB): depósito de residuos municipales, depósitos de residuos de la construcción y planta de compostaje.*

Dentro del plazo concedido, la UTE presenta nuevas alegaciones y documentación acreditativa de las mismas. En concreto, manifiestan que los importes reflejados en el certificado de la Mancomunitat de d'Escombraires de l'Urgellet son los correspondientes, exclusivamente, a la gestión del vertedero de residuos sólidos urbanos, y que el contrato vigente con la misma, pese a su denominación, no incluye otra actividad distinta a la del tratamiento de este tipo de residuos.

Con fecha 10 de mayo de 2012, dos días después de terminar el plazo de tres días concedido por la Mesa, la UTE aporta como aclaración «*certificados originales para acreditar la solvencia económica y financiera, relativa al volumen de negocio en el ámbito de la*



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

*eliminación de residuos sólidos urbanos mediante el depósito en vertedero superior a 250.000 €/año, en los tres últimos ejercicios», en concreto, uno emitido el 9 de mayo de 2012 por el Consorci per a la Gestió dels Residus Urbans de L'Urgell, según el cual el importe de los servicios realizados en el ámbito del tratamiento de residuos sólidos municipales por JOSE ANTONIO ROMERO POLO, S.A.U. en el contrato «Redacción del proyecto y construcción llave en mano de una nueva fase del depósito controlado y de una planta de compostaje de residuos municipales en el municipio de Tarrega y explotación de la planta de compostaje» fue de 252.514,07 € en 2008, 216.605,81 € en 2009 y 199.971,51 € en 2010, y un nuevo certificado, emitido el 8 de mayo de 2012, por Secretario de la Mancomunitat d'Escombraires de l'Urgellet relativo al Centro de Tratamiento de Residuos de Benabarre, acreditando importes de 199.447,46 € en 2009, 269.543,18 € en 2010 y 279.247,47 € en 2011.*

**CUARTO.-** En sesión de la Mesa de contratación celebrada el 14 de mayo de 2012, y a la vista de la documentación presentada, se acuerda la exclusión de la UTE del procedimiento, por considerar que no acreditan la solvencia económica financiera exigida, en concreto, la referida al volumen de negocio en el ámbito de la eliminación de residuos sólidos urbanos mediante depósito en vertedero superior a 250.000 euros/año en los tres últimos ejercicios, sobre la base de unas pormenorizadas consideraciones que más tarde se analizarán.

El acuerdo de exclusión se notificó a las integrantes de la futura UTE el 16 y 18 de mayo de 2012, respectivamente, dándoles la posibilidad de presentar frente al mismo recurso especial en materia de contratación.



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

**QUINTO.-** Con fecha 1 de junio de 2012, D. Alejandro Puerta López-Cózar, en nombre y representación de GRUPORAGA, S.A, interpone en la dirección de correo electrónico del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, recurso especial en materia de contratación contra el Acuerdo de la Mesa de contratación de 14 de mayo de 2012, por el que se excluye a la UTE del procedimiento.

El licitador recurrente, anunció el 30 de mayo de 2012, al órgano de contratación la interposición de dicho recurso, conforme a lo preceptuado en el artículo 44.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante TRLCSP).

El recurso alega, y fundamenta a los efectos de esta resolución, lo siguiente:

- 1) Tras relatar los antecedentes de la exclusión, señalan que la misma se basa en los siguiente motivos:
  - a) Que el escrito de aclaración presentado el 10 de mayo era extemporáneo, por haberse presentado dos días después de expirar el plazo de tres días concedido por la Mesa.
  - b) Que el certificado del Consorci per a la Gestió dels Residus Urbans de L'Urgell, según el cual el importe de los servicios realizados en el ámbito del tratamiento de residuos sólidos municipales por JOSE ANTONIO ROMERO POLO, S.A.U. en el contrato *«Redacción del proyecto y construcción llave en mano de una nueva fase del deposito controlado y de una planta de compostaje de residuos municipales en el municipio de Tarrega y explotación de la planta*



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

de compostaje» (252.514,07 € en 2008, 216.605,81 € en 2009 y 199.971,51 € en 2010) es un «documento nuevo», no incorporado por el licitador voluntariamente en su proposición.

c) Que el certificado del Secretario de la Mancomunitat d'Escombraires de l'Urgellet, aportado el 10 de mayo de 2012 (con importe de 199.447,46 en 2009, 269.543,18 € en 2010 y 279.247,47 en 2011), acredita un volumen de negocio en el año 2009 inferior a 250.000 €, por lo que incumple el Pliego.

2) Consideran que la Mesa de contratación incurre en contradicción, al no admitir el escrito de 10 de mayo por extemporáneo, pero sí admitir uno de los documentos que al mismo se acompañan. Estos documentos se presentaron además cuando se obtuvieron los certificados solicitados por la Mesa de forma verbal, por lo que debieron ser admitidos a fin de cumplir con los principios de la contratación pública, dado que se estaba presentando documentación aclaratoria y complementaria de otra que, a su juicio, ya acreditaba que la UTE cumplía sobradamente el requisito de solvencia económica exigido en el Pliego. Entienden que la omisión de la prestación realizada en Tarrega, lo fue por considerar correctamente cumplida la exigencia con la acreditación del otro servicio, y que no fue, hasta que la Mesa le indicó que la interpretación correcta de la cláusula era que el volumen de negocio debía referirse exclusivamente al tratamiento de residuos urbanos, cuando consideró que necesitaba acreditar la solvencia aportando los datos de otro servicio. Por ello, consideran que la documentación





## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

presentada el 10 de mayo debe admitirse en su integridad y tener a la UTE como solvente económicamente y si no, cuando menos, haber concedido un nuevo plazo de aclaraciones al poder hacerlo la Mesa hasta la apertura de proposiciones económicas.

- 3) Mantienen —con cita y reproducción de doctrina de Juntas Consultivas de Contratación y de Tribunales administrativos de resolución de recursos contractuales— que son defectos subsanables los que afectan a la acreditación de los requisitos, pero no a la acreditación de su existencia y, en el caso de la UTE, sí existía la solvencia. En caso contrario no debe tenerse en cuenta ninguno de los documentos presentados el 10 de mayo y resolver conforme a la documentación que ya obraba en poder la Mesa, atendiendo al certificado de la Mancomunitat, de 8 de marzo de 2012, en el que se cumplía el requisito del volumen de negocio en los años 2009 al 2011.
- 4) Entienden que el PCAP exige la acreditación del volumen de negocio «en el ámbito» de la eliminación de residuos sólidos urbanos, es decir, se está exigiendo un volumen de negocio en la eliminación de residuos y todo lo que rodea a dicha eliminación que sea necesario y accesorio para la realización de la misma, pues en caso contrario no se diría «en el ámbito» sino que se habría exigido exclusivamente un volumen de negocio exclusivamente en la eliminación de residuos. Según esta redacción, con el certificado del Secretario de la Mancomunitat de 8 de marzo de 2012, se cumple con el requisito exigido, entenderlo de otro modo supondría que las cláusulas del PCAP



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

adolecen de oscuridad, al ser necesaria la interpretación de las mismas para su comprensión y cumplimiento.

- 5) Sostienen que la interpretación de la Mesa vulnera los principios *pro actione* y de concurrencia competitiva, recogidos por el TC en abundante jurisprudencia, y por la doctrina emanada de las Juntas Consultivas de Contratación y los Tribunales administrativos de resolución de recursos contractuales, que citan y reproducen. Señalan que no se está defendiendo únicamente el derecho de la UTE de participar en el procedimiento, sino el del conjunto de la ciudadanía a percibir el mejor servicio al precio mas ajustado, ya que en este caso solo existen tres ofertas y la excluida es la mas ventajosa, eliminándose prácticamente la competencia.
- 6) Por ultimo, consideran que el acuerdo de exclusión por la Mesa de contratación de su propuesta incurre en desviación de poder, ya que el mismo estaba predeterminado antes de su adopción, por cuanto la misma hace su propia interpretación del Pliego a posteriori variando en perjuicio de la UTE lo recogido en el mismo.

Por todo lo alegado, solicitan se declare nula la exclusión de la UTE, por cuanto debe entenderse cumplido el requisito de solvencia económica reflejado en el Pliego, bien sea admitiendo el escrito de 10 de mayo de 2012 junto con todos los documentos presentados, o retrotrayendo el procedimiento a un momento anterior para que la Mesa conceda un nuevo plazo de tres días para poder subsanar o aclarar, bien por entender cumplido el requisito con el certificado de 8 de marzo de 2012.



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

**SEXTO.-** El Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón solicita el 4 de junio de 2012 el expediente y el informe al que hace referencia el artículo 46.2 TRLCSP, que tienen entrada en el Tribunal el 6 de junio de 2012.

El 7 de junio de 2012, el Tribunal da traslado del recurso al resto de licitadores, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 46.3 TRLCSP, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones.

**SÉPTIMO.-** El 13 de junio de 2012, D. Manuel Liébana Andrés en representación de FOMENTO DE CONSTRUCCIONES Y CONTRATAS, S.A. , presenta ante este Tribunal, escrito en el que se opone al recurso especial planteado por GRUPORAGA, S.A. por considerar que en la tramitación del expediente ha quedado acreditado que la UTE no ha justificado en plazo el requisito de solvencia económica exigido, siendo fundamental para la adjudicación del contrato, siendo la actuación de la Mesa de contratación correcta. Igualmente manifiestan que el recurso no cuenta con la legitimación del otro integrante de la UTE, JOSE ANTONIO ROMERO POLO, S.A.U, por lo que no se puede dar por legitimada únicamente a GRUPORAGA, S.A.

## II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Previamente a entrar en el análisis de los restantes requisitos del procedimiento, corresponde pronunciarse sobre la legitimación de la reclamante. En efecto, GRUPORAGA, S.A. ha presentado la



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

reclamación exclusivamente en su nombre, cuando en el procedimiento de licitación concurrió con el compromiso de constituirse en unión temporal de empresas junto con JOSÉ ANTONIO ROMERO POLO, S.A.U. Al respecto, este Tribunal considera —en contra de lo que manifiesta la alegante— que no es obstáculo para admitir la legitimación activa de los reclamantes el hecho de que presenten la reclamación por sí solos, aún en el caso de que hubieran concurrido a la licitación como parte integrante de una Unión Temporal de Empresas. Y ello, porque el sentido amplio que el artículo 42 TRLCSP da al concepto de legitimación, permite entender que siempre que los derechos o intereses legítimos de una entidad resulten afectados por la resolución, incluso aunque sólo lo sean parcialmente, ésta resultará legitimada para interponer la reclamación.

En consecuencia, procede considerar como legitimada a la reclamante para interponer recurso especial, quedando asimismo acreditada su representación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 TRLCSP.

También queda acreditado, que el recurso se interpuso contra un acto de trámite, adoptado en el procedimiento de adjudicación, que determina la imposibilidad de continuar el mismo, en el marco de un contrato de gestión de servicios públicos en el que el presupuesto de gastos de primer establecimiento, excluido el importe del Impuesto sobre el Valor Añadido, es superior a 500 000 euros, y el plazo de duración superior a cinco años. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 40 TRLCSP.



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

El recurso especial se ha planteado en tiempo y forma, pues el acuerdo impugnado fue adoptado el 14 de mayo de 2012, practicada la notificación GRUPORAGA, S.A. el 18 de mayo e interpuesto el recurso, en el Tribunal el 1 de junio, dentro del plazo de quince días hábiles siguientes a la segunda fecha, de conformidad con el artículo 44. 2 TRLCSP.

**SEGUNDO.-** Las cuestiones de fondo sobre las que se plantea el recurso son, por una parte, si fue correcta la actuación de la Mesa de contratación en cuanto a la subsanación y aclaración posterior requerida a la futura UTE, relativa a la solvencia económico financiera, y si, en consecuencia, resulta procedente o desproporcionada la exclusión del licitador y, por otra, determinar si la interpretación que la Mesa de contratación realizó del alcance del requisito de solvencia económica relativo al volumen de negocio exigido en el PCAP, fue la adecuada.

La resolución del recurso requiere, en consecuencia, examinar si la actuación de la Mesa de contratación se ajustó al régimen jurídico de la contratación del sector público (TRLCSP y normativa de desarrollo), y, en especial, al Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que — junto con el Pliego de Prescripciones Técnicas—, constituyen la ley de contrato, como viene afirmando, reiteradamente, nuestra jurisprudencia.

**TERCERO.-** Para la resolución del primero de los motivos del recurso hay que comenzar señalando que, desde el punto de vista del procedimiento, la Mesa de contratación tiene que atenerse a los preceptos del TRLCSP y de las normas de desarrollo del mismo, en



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

concreto, Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), este último en lo que no contradiga a los dos anteriores. Con carácter subsidiario resulta aplicable la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, (en adelante LRJPAC) —en virtud de la Disposición final tercera TRLCSP—, y en todo caso deben tenerse en consideración los principios y criterios que informan ambas normativas, el «antiformalismo» y el principio «pro actione» que ha consagrado la jurisprudencia del Tribunal Supremo en relación con el procedimiento administrativo, y el principio de concurrencia que inspira la contratación pública, y que se plasma con carácter general en el artículo 1 TRLCSP que exige que se garantice el libre acceso a las licitaciones y la no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos.

Se advierte en el expediente que la Mesa, en la petición de subsanación de los defectos apreciados en la documentación administrativa de la UTE, que realiza con fecha 26 de abril de 2012, no incluyó ninguna mención relativa al cumplimiento del requisito correspondiente al volumen de negocios, por lo que en ese momento dio por cumplidas las exigencias del PCAP sobre el mismo, que incluía una declaración responsable del licitador sobre el volumen de negocios, así como la justificación correspondiente.



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

No es, sino posteriormente, y a la vista de la documentación que la UTE presenta para subsanar los defectos relativos a la solvencia técnica, cuando la Mesa se plantea el cumplimiento del requisito relativo al volumen de negocio y solicita, en un trámite que califica de aclaración, que presente una documentación concreta:

*“Certificado de la Mancomunitat d’Escombraries de l’Urgellet, en el que se desglose y especifique el importe de facturación de los 3 últimos ejercicios, correspondiente a cada una de las 3 instalaciones que integran el Centro de Tratamiento de Residuos de Benabarre (CTRB): depósito de residuos municipales, depósito de residuos de la construcción y planta de compostaje”.*

De resultas de este trámite, la UTE presenta el certificado que se le exige, y a la vista de que el mismo puede resultar insuficiente para acreditar la solvencia económica exigida, aporta documentación relativa a otro contrato distinto que hasta entonces no había mencionado. Esta documentación entiende la Mesa, que al haberse aportado fuera del plazo concedido no debe de ser tenida en cuenta.

De lo expuesto hasta el momento, se desprende que la Mesa de contratación no ha concedido a la UTE la posibilidad de subsanar los defectos de su documentación de forma correcta, porque si apreció que no se cumplía con el requisito relativo al volumen de negocio, debió darle a la UTE la posibilidad de subsanarlo, indicando claramente qué extremos consideraba que no se habían acreditado. En el trámite de subsanación la UTE habría tenido ocasión de aportar todos aquellos documentos que considerara oportunos, con la única limitación de que solo pueden subsanarse aquellos defectos que se cumplían en el momento en que resultaban exigibles.



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

La Mesa, al no conceder a la empresa la posibilidad de subsanar, ha lesionado su derecho a participar en la licitación, puesto que el trámite de aclaraciones concedido no resulta equivalente al de subsanación que consagra con carácter general el artículo 71 LRJPAC y, en el ámbito de la contratación y para la documentación acreditativa de la capacidad y solvencia del licitador, el artículo 27 RD 817/2009 y los artículos 22 y 81 RGLCAP, mas todavía cuando se configura de una forma tan estricta como lo hace la Mesa en este caso.

Sentado que la Mesa de contratación debe dar siempre al licitador la oportunidad de subsanar los defectos que presente su documentación, es necesario señalar que este Tribunal no comparte, en relación con la subsanación de la documentación administrativa, la afirmación del Consorcio de que la posibilidad de subsanar los defectos documentales de una proposición no permite que el licitador aporte documentación, que existiendo y obrando en su poder en el momento de formular su oferta, sin embargo no fue incorporada a su proposición de manera voluntaria. Al contrario, el trámite de subsanación de la documentación administrativa permite que el licitador aporte todos los documentos que pueden acreditar que cumplía con los requisitos que le resultaban exigibles y, en lo que afecta al procedimiento objeto de este recurso, si la Mesa hubiera puesto de manifiesto claramente a la UTE que consideraba que no había quedado acreditado el cumplimiento del volumen de negocio exigido, dada la interpretación restrictiva del contenido del PCAP que realiza la Mesa y cuyo análisis será objeto de otra consideración, la UTE lógicamente habría aportado la





## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

documentación acreditativa del segundo contrato, lo que le habría permitido ser admitida a licitación.

La doctrina de este Tribunal, contenida en el Acuerdo 11/2012, no está correctamente alegada en el informe del Consorcio al recurso, ya que lo que en él se decía es que no procedía estimar el recurso contra la exclusión del licitador porque la documentación que había aportado con el recurso la había podido aportar durante la licitación, y no lo hizo. Tampoco resulta aplicable el artículo 9 de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón, sobre la aclaración de ofertas, como alega el Consorcio, puesto que el mismo se refiere a la oferta o proposición, y no a la documentación acreditativa de los requisitos previos que acompaña a la misma, la distinción entre ambas se establece con claridad tanto el TRLCSP en sus artículos 146 y 160, como el RGLCAP, que contiene en su artículo 22 «Aclaraciones y requerimiento de documentos» el único precepto en el que pudo basarse la solicitud de aclaraciones cursada por la Mesa el 26 de abril de 2012.

Procede por lo tanto concluir que la Mesa de contratación, al no ofrecer a la UTE la posibilidad de subsanar los defectos de su documentación, indicándole claramente los requisitos de solvencia que consideraba no acreditados, y únicamente permitirle aclarar el contenido de la documentación aportada, ha lesionado los derechos que ostenta como licitador y ha infringido las normas que regulan el procedimiento de contratación, con clara vulneración de los principios que lo informan, por lo que procede estimar este motivo de recurso.



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

**CUARTO.-** Aunque la admisión del primero de los motivos del recurso haría innecesario este análisis, resta por determinar si la interpretación que la Mesa de contratación realizó del alcance del requisito de solvencia económica relativo al volumen de negocio contenido en el PCAP, fue la adecuada.

La cuestión pertenece, estrictamente, al campo de la interpretación de las normas jurídicas, en la medida que los pliegos configuran la ley del contrato. En este sentido, y como viene afirmando este Tribunal desde su Acuerdo 3/2011, de 7 de abril, y conforme a lo dispuesto en el artículo 3 del Código Civil, *«las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas»*.

Conforme al criterio gramatical, las normas se interpretan según el sentido propio de sus palabras. Es un criterio según el cual, el intérprete ha de atender al significado gramatical de las palabras que componen la norma. Lo que persigue este criterio, es que nunca se fuerce el tono literal de las normas con interpretaciones que excedan los límites de aquello que sea razonablemente comprensible.

No parece, sin embargo, que pueda inducir a error la redacción literal del PCAP, en el aspecto indicado, desde el análisis de la interpretación gramatical. La cláusula 5ª del PCAP, al referir el volumen de negocio al ámbito de la eliminación de residuos sólidos, lo está refiriendo al campo en que se realiza la actividad de eliminación de residuos, y no al lugar de depósito. Interpretar la cláusula 5ª de otra forma carecería de



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

sentido, al menos desde el examen de la solvencia económica y financiera.

La solvencia económica y financiera del licitador hace referencia a la capacidad de pago (capacidad financiera) de la empresa para cumplir sus obligaciones, y los recursos con que cuenta para hacer frente a ellas, o sea, una relación entre lo que una entidad tiene y lo que debe. La solvencia económica, y en su consecuencia el volumen del negocio, como medio de acreditación, ni debe ni puede ser interpretado con criterios ajenos a su propia finalidad. La solvencia económica es tener la suficiente capacidad para hacer frente a las obligaciones que el contratista debe contraer. Es decir, que cuenta con los suficientes bienes y recursos para respaldar el cumplimiento de las obligaciones que derivan del contrato, y que se determinan en el objeto del mismo.

La interpretación que lleva a cabo la Mesa, en este sentido, es ajena a la propia naturaleza y finalidad de la solvencia económica, pues parece concluir que el licitador, que acredita suficientemente su solvencia —como ha quedado dicho—, es solvente para la gestión del contrato de eliminación de residuos sólidos urbanos, pero no para la eliminación de aquellos que deban eliminarse mediante el depósito en vertedero.

En este mismo sentido, es necesario recordar que en el marco jurídico el término «ámbito», alude a todas y cada una de las categorías de situaciones de hecho o de Derecho que se incluyen en el objeto del que se predica el mismo. Así pues, el volumen del negocio para



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

acreditar la solvencia económica debe predicarse del ámbito de la eliminación, en la forma que se acaba de indicar.

La interpretación literal viene, en este caso, reforzada por la interpretación sistemática. Los pliegos de un procedimiento de licitación, constituyen un sistema organizado de normas. Para conocer el significado de una cláusula, es necesario ponerla en común con otras del texto del pliego. Pues bien, de la redacción de la cláusula 2ª del PCAP, que define el objeto del contrato, se concluye que el contrato no solo tiene por objeto la eliminación de residuos sólidos urbanos mediante depósito en vertedero, sino que también incluye la realización de obras de ampliación del vertedero y de las instalaciones auxiliares que sean necesarias, la redacción de proyectos de obras y la gestión del punto limpio ubicado en el vertedero. Prestaciones que se incluyen en el concepto más amplio de «eliminación de residuos urbanos», y que lleva a la calificación del contrato como de gestión del servicio público. Pues bien, la exigencia de solvencia económica y financiera, en cuanto aptitud para contratar, debe predicarse del objeto del contrato en su totalidad, y no sólo de una de las prestaciones que se incluyen en el mismo. Y, además, se debe fijar y exigir su acreditación conforme a los principios de proporcionalidad y coherencia con el contenido de las prestaciones que constituyen el objeto del contrato. Sin que la Mesa pueda apartarse de dichos principios a la hora de valorar su acreditación.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 41 TRLCSP y los artículos 2, 17 y siguientes, de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos





## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

**CUARTO.-** El Consorcio de la Agrupación nº 8 de Teruel deberá dar conocimiento, a este Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a este Acuerdo.

**QUINTO.-** Significar que, contra este Acuerdo, ejecutivo en sus propios términos, solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo (artículo 44.1 Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, LJ) en el plazo de dos meses, a contar desde la notificación del mismo, ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Aragón (artículo 10 k) LJ), todo ello de conformidad con el artículo 49 TRLCSP.