



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

RE 036/2012

Acuerdo 26/2012, de 13 de julio de 2012, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, por el que se resuelve el recurso especial, interpuesto por CHM OBRAS E INFRAESTRUCTURAS, S.A. y HIDROLÓGICA DE MANTENIMIENTO, S.L. frente a su exclusión en la licitación de cinco contratos de servicios de conservación de la Red Autonómica Aragonesa, convocados por el Departamento de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transporte del Gobierno de Aragón.

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 11 de abril de 2012 se publicaron, en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), los anuncios de licitación relativos a cinco procedimientos de adjudicación de servicios de conservación de la Red Autonómica Aragonesa (codificados como CI-Z-01/2012, CI-Z-02/2012, CI-HU-01/2012, CI-HU-02/2012 y CI-HU-03/2012) convocados por el Departamento de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transporte del Gobierno de Aragón, contratos sujetos a regulación armonizada, procedimiento abierto, con varios criterios de adjudicación, con un valor estimado de 1 529 047,14 euros, 1 612 233,98 euros, 1 130 407,78 euros, 1 359 639,52 euros y 1 150 155,36 euros, IVA excluido, respectivamente.

En el Anexo III de los cinco Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares que rigen las licitaciones (en adelante nos referiremos a ellos



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

con el singular PCAP), se exige en términos idénticos, además de la oportuna clasificación como empresa de servicios, acreditar la siguiente solvencia:

«3. Acreditación del cumplimiento de normas de gestión medioambiental y de calidad, el licitador deberá aportar los certificados siguientes (artículos 80 y 81 TRLCSP):

REQUISITO DE SOLVENCIA EXIGIDO A TODOS LOS LICITADORES:

Se acreditará estar en posesión del certificado del sistema de Gestión de Calidad en vigor conforme a la Norma UNE-EN ISO 9001 expedido por una entidad de certificación acreditada».

SEGUNDO.- En los procedimientos convocados presentaron propuestas varios licitadores, entre ellos las mercantiles CHM OBRAS E INFRAESTRUCTURAS, S.A. y HIDROLÓGICA DE MANTENIMIENTO, S.L, con el compromiso de constituirse en Unión Temporal de Empresas (en adelante la UTE). La Mesa de contratación, en sesión celebrada el día 28 de mayo de 2012, procedió a la apertura y calificación de la documentación administrativa (Sobre nº 1), 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 hasta el día 1 de junio a las 10:00 horas, según se recoge en el acta correspondiente.

En particular, a la UTE, la Mesa de contratación le comunicó, mediante escrito remitido el 28 de mayo de 2012, diversas incidencias en su documentación administrativa, entre las que se encuentran la relativa a su solvencia que da origen a la controversia.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

Se requirió además la subsanación de otros extremos de la solvencia técnica no afectados por el objeto del recurso interpuesto.

Dentro del plazo concedido, la UTE presenta documentación de subsanación a los concretos efectos afectados por el recurso, en particular, y según consta en el expediente, certificado del Sistema de Gestión de la Calidad de CHM OBRAS E INFRAESTRUCTURAS, S.A. y declaración responsable de que HIDROLÓGICA DE MANTENIMIENTO, S.L. cumple con las normas de la calidad y gestión ambiental, y que está en proceso de obtención de los certificados requeridos. Aporta también declaración en la que manifiesta que la documentación presentada es, a su juicio, suficiente para cumplir los requisitos de solvencia del PCAP, apoyándose en el artículo 80 TRLCSP, que reproduce.

TERCERO.- En sesión de la Mesa de contratación celebrada el 1 de junio de 2012, se acuerda lo siguiente:

«Respecto del requisito de solvencia exigido para todos los contratos, relativo a la acreditación de estar en posesión del certificado del sistema de gestión de Calidad en vigor conforme a la Norma UNE-EN ISO, expedido por una entidad de certificación acreditada, la Mesa acuerda que se reconocerán los certificados equivalentes expedidos por organismos establecidos en cualquier Estado miembro de la Unión Europea, y también se aceptarán otras pruebas de medidas equivalentes de garantía de la calidad que presenten los empresarios, de conformidad con lo establecido en el artículo 80 del texto refundido de la ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP). Asimismo en el caso de que dos o mas empresas presenten su oferta agrupadas en UTE, deberá exigirse este requisito de solvencia a todas las empresas integrantes».

En consecuencia, y a la vista de la documentación presentada por la UTE, se acuerda la exclusión de la misma del procedimiento, por



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

considerar que no acredita la solvencia exigida, sobre la base de la siguiente consideración:

«Una vez realizado el estudio pormenorizado de la documentación aportada por las citadas empresas, los miembros de la Mesa constatan que el licitador UTE CHM OBRAS E INFRAESTRUCTURAS, S.A.-HIDROLÓGICA DE MANTENIMIENTO, S.L. (HIDROMAN, S.L.), al que le fue requerido, entre otros documentos, la acreditación para la empresa HIDROMAN, S.L. de estar en posesión del sistema de gestión de Calidad en vigor conforme a la Norma UNE-EN ISO, expedido por una entidad de certificación acreditada, no ha aportado documentación suficiente para subsanar dicha deficiencia».

El acuerdo se notificó a la misma el 12 de junio de 2012, dándole la posibilidad de presentar frente al mismo recurso especial en materia de contratación.

CUARTO.- Con fecha 21 de junio de 2012, D. José Enrique Fresquet Martínez, en nombre y representación de CHM OBRAS E INFRAESTRUCTURAS, S.A. y D. David Barrio Escuer, en nombre y representación de HIDROLÓGICA DE MANTENIMIENTO, S.L, interponen en el Registro del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo de la Mesa de contratación de 1 de junio de 2012, notificado el 12 de junio de 2012, por el que se excluía a la UTE de la licitación.

Las recurrentes, han incumplido, al menos formalmente, 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), que establece la obligación, al recurrente, de anunciar previamente la interposición de dicho recurso.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

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

Tras relatar los antecedentes de la exclusión, señalan que se presentó como subsanación requerida un documento (que indican que adjuntan, aunque no es así), en el que se señala que HIDROLÓGICA DE MANTENIMIENTO, S.L. no posee la norma de Calidad y Gestión Medioambiental Norma UNE-EN ISO 9001, pero que está en proceso de obtención de dicho certificado y que, según el artículo 80.2 TRLCSP, es posible la acreditación de las normas de garantía de calidad mediante *«otras pruebas de medidas equivalentes de garantía de la calidad que presenten los empresarios»*.

Por lo alegado, solicitan se dicte resolución que anule el acuerdo de exclusión impugnado, y se les permita continuar en el procedimiento de licitación, procediendo a la apertura de sus sobres nº 2 y 3.

QUINTO.- El Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón solicita el 22 de junio de 2012 al órgano de contratación el expediente completo y el informe al que hace referencia el artículo 46.2 TRLCSP, que tienen entrada en el Tribunal el día 25 de junio de 2012.

Con fecha 26 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.

SEXTO.- El 29 de junio de 2012, D. Jacobo Martos Martín, en representación de INNOVIA COPTALIA, S.A, presenta ante este Tribunal escrito en el que alega, en síntesis, su conformidad con la exclusión de



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

la UTE, a la vista tanto del contenido del PCAP como de la doctrina contenida en diversos informes de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, que citan y reproduce. Señalan, además, que el recurso presentado por la UTE carece de motivación pues se limita a realizar juicios de valor subjetivos y que procede su desestimación.

SÉPTIMO.- El 2 de julio de 2012, D. Víctor Solanes Banlles, en representación de SORIGUE-ACSA CONSERVACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS, S.A.U, presenta ante este Tribunal escrito en el que alega, en primer lugar, que no se les ha dado traslado de todos los documentos que integran el recurso especial en materia de contratación, lo que les impide formular correctamente las alegaciones, solicitando traslado de los Anexos al recurso y de un nuevo plazo de alegaciones.

En segundo lugar, manifiestan que el propio recurrente admite expresamente no estar en posesión del requisito exigido en el PCAP a todos los licitadores, respecto a la posesión del certificado del Sistema de Gestión de Calidad, pretendiendo que una declaración conforme está en proceso de obtención del mismo sea prueba suficiente para su acreditación, en los términos señalados en el artículo 80 TRLCSP.

En tercer lugar manifiesta que el certificado del Sistema de Gestión de Calidad basado en la norma 9001 acredita, mediante una certificación externa y un proceso complejo, la garantía de calidad del producto o servicio y es, por tanto, un proceso de auditoria técnicamente complicado que no puede ser subsanado mediante una declaración de estar en el proceso de obtención, ya que ello no es ni garantía ni prueba equivalente a disponer de él. Cita, a estos efectos, un informe



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

de la Junta Consultiva del Estado sobre la subsanación de los documentos ya existentes.

Por todo lo alegado solicita la desestimación íntegra del recurso interpuesto.

OCTAVO.- El 2 de julio de 2012, D. Amadeo José López Brea, en representación de MARCO OBRA PÚBLICA, S.A. presenta ante este Tribunal escrito en el que alega que el PCAP exigía a todos los licitadores estar en posesión del certificado del Sistema de Gestión de Calidad conforme a la Norma UNE-EN ISO 9001 expedido por una entidad de certificación acreditada, por lo que, careciendo la empresa HIDROLÓGICA DE MANTENIMIENTO, S.L. de dicho certificado en el momento de presentar la oferta, debe desestimarse el recurso.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se acredita en el expediente la legitimación de las empresas CHM OBRAS E INFRAESTRUCTURAS, S.A. e HIDROLÓGICA DE MANTENIMIENTO, S.L, integrantes de la Unión Temporal de Empresas a constituir por estas mercantiles, para interponer recurso especial y 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



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

determina la imposibilidad de continuar el mismo, en el marco de unos contratos de servicios, sujetos a regulación armonizada. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 40 TRLCSP.

El recuso especial se ha planteado en tiempo y forma, pues el acuerdo impugnado fue adoptado el 1 de junio de 2012, practicada la notificación el 12 de junio, e interpuesto el recurso el 21 de junio, dentro del plazo de quince días hábiles siguientes a la segunda fecha, de conformidad con el artículo 44. 2 TRLCSP.

SEGUNDO.- La cuestión de fondo sobre la que se plantea el recurso es determinar si la documentación aportada por la UTE para acreditar la solvencia exigida cumple con los requisitos exigidos en el PCAP que rige la licitación, y si, en consecuencia, resulta procedente o desproporcionada la exclusión del licitador.

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 PCAP que —junto con el Pliego de Prescripciones Técnicas—, constituyen la ley de contrato, como viene afirmando, reiteradamente, nuestra jurisprudencia.

Con carácter previo al análisis de esta cuestión, este Tribunal quiere recordar que la normativa de contratación pública exige para poder contratar con los distintos poderes adjudicadores el cumplimiento previo de los requisitos de capacidad y de solvencia, en sus distintas vertientes económica, técnica y profesional-empresarial, con el objetivo de garantizar la idoneidad del licitador para la ejecución de la prestación



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

demandada. Estas exigencias de capacidad y solvencia se conforman como un requisito o condición «*sine qua non*», cuyo no cumplimiento justifica la exclusión del licitador. Y ello para garantizar el adecuado cumplimiento del interés público que es causa de todo contrato público.

TERCERO.- Sentado lo anterior, debe analizarse si fue correcta la actuación de la Mesa de contratación en cuanto a la valoración de la documentación aportada por la UTE para acreditar la solvencia exigida en el PCAP, y si, en consecuencia, resulta procedente o desproporcionada la exclusión del licitador

Quiere señalarse en primer lugar que, a la vista del recurso presentado, no existe controversia sobre que una de las integrantes de la futura UTE —HIDROLÓGICA DE MANTENIMIENTO, S.L.—, no dispone en el momento de presentar las proposiciones del certificado del Sistema de Gestión de Calidad conforme a la Norma UNE-EN ISO 9001 expedido por una entidad de certificación acreditada. Tampoco argumenta la recurrente que la aportación del certificado por la otra integrante de la futura UTE —CHM OBRAS E INFRAESTRUCTURAS, S.A. — pueda servir para «integrar» la solvencia de la misma.

No resulta necesario, en consecuencia, que este Tribunal se pronuncie sobre la argumentación contenida en el informe de la unidad gestora del expediente al recurso, en la que se cita y reproduce un informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado (en concreto, el 29/2010, de 24 de noviembre) en el que se concluye que los certificados acreditativos del cumplimiento de normas de garantía de calidad o de gestión medioambiental sólo garantizan esta



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

circunstancia respecto de la empresa y la actividad de ésta para las cuales se hayan expedido, sin que puedan servir para acreditar el cumplimiento por parte de las restantes empresas que forman parte de una unión temporal de empresas, excluyendo el supuesto en que en una unión forme parte alguna empresa cuya actividad en la ejecución del contrato no esté afectada por la exigencia de los mencionados certificados, al no ser esta interpretación —compartida, por otra parte, por este Tribunal— objeto de controversia.

Lo que argumenta la recurrente, como eje del recurso, es que la presentación de una declaración del representante de la empresa HIDROLÓGICA DE MANTENIMIENTO, S.L, en el sentido de que la misma está en proceso de obtención del referido certificado, debe considerarse medio de prueba equivalente de garantía de la calidad, a los efectos previstos en el artículo 80.2 TRLCSP.

Frente a esta argumentación procede analizar, cual es el alcance de la posibilidad recogida en el artículo 80.2 TRLCSP, que textualmente determina:

«Los órganos de contratación reconocerán los certificados equivalentes expedidos por organismos establecidos en cualquier Estado miembro de la Unión Europea, y también aceptarán otras pruebas de medidas equivalentes de garantía de la calidad que presenten los empresarios».

De la lectura del precepto resulta clara la primera de las posibilidades, en la que expresamente se dispone que se reconocerán los certificados equivalentes expedidos por organismos establecido en cualquier Estado miembro de la Unión Europea. Esta posibilidad se avala además por la legislación vigente en materia de acreditación. El Real Decreto



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

1715/2010, de 17 de diciembre, por el que se designa a la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) como organismo nacional de acreditación de acuerdo con lo establecido en el Reglamento (CE) nº 765/2008 del Parlamento y el Consejo, de 9 de julio de 2008, por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos, en su Disposición Adicional única, dispone:

«Las Administraciones públicas, en el ejercicio de sus competencias, reconocerán la equivalencia de los servicios prestados por los organismos de acreditación de cualquier Estado miembro de la Unión Europea, siempre que dichos organismos se hayan sometido con éxito al sistema de evaluación por pares previsto en el Reglamento (CE) nº 765/2008 de 9 de julio, del Parlamento Europeo y del Consejo, y aceptarán la validez de los certificados de dichos organismos de acreditación, así como las certificaciones emitidas por los organismos de evaluación de la conformidad acreditados por ellos».

Mayores problemas interpretativos plantea la segunda de las posibilidades —*«otras pruebas de medidas equivalentes de garantía de la calidad que presenten los empresarios»*— que es precisamente la que defiende la recurrente como aplicable al supuesto. La cuestión pertenece, estrictamente, al campo de la interpretación de las normas jurídicas y este Tribunal (desde su Acuerdo 3/2011, de 7 de abril), tiene sentado y establecido que, de acuerdo con 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



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

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 es, sin embargo, defendible la interpretación de que la simple declaración de la mercantil HIDROLÓGICA DE MANTENIMIENTO, S.L, en el sentido de que la misma está en proceso de obtención del referido certificado, baste para considerar medio de prueba de medidas equivalentes de garantía de la calidad, a los efectos previstos en el artículo 80.2 TRLCSP.

Entre otras consideraciones, como correctamente argumenta SORIGUE-ACSA CONSERVACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS, S.A.U. en sus alegaciones, el certificado del Sistema de Gestión de Calidad basado en la norma 9001 acredita, mediante una certificación externa y un proceso complejo la garantía de calidad del producto y servicio, centrándose en el control de los procesos operativos de ejecución del producto o servicio, y es, por tanto, un proceso de auditoria técnicamente complicado que no puede ser subsanado mediante una declaración de estar en el proceso de obtención, ya que ello no es ni garantía ni prueba equivalente a disponer de él.

Es decir, la recurrente debería haber acreditado haber seguido un proceso de concesión riguroso, que reuniese los criterios que se consideran esenciales para la evaluación de la excelencia en una organización empresarial. En definitiva, una auditoria externa en ningún caso asimilable a una declaración de parte, que, por tanto, no puede surtir efectos en el proceso de licitación de referencia.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

De lo anterior se concluye que la Mesa de contratación actuó correctamente en la valoración de la documentación de subsanación aportada, y que la exclusión acordada fue ajustada al régimen jurídico de la contratación del sector público.

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 del Sector Público de Aragón, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón:

III. ACUERDA

PRIMERO.- Desestimar el recurso especial, presentado por D. José Enrique Fresquet Martínez, en nombre y representación de CHM OBRAS E INFRAESTRUCTURAS, S.A. y D. David Barrio Escuer, en nombre y representación de HIDROLÓGICA DE MANTENIMIENTO, S.L, frente a su exclusión en la licitación de cinco procedimientos de adjudicación de servicios de conservación de la Red Autonómica Aragonesa (codificados como CI-Z-01/2012, CI-Z-02/2012, CI-HU-01/2012, CI-HU-02/2012 y CI-HU-03/2012), convocados por el Departamento de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transporte del Gobierno de Aragón.

SEGUNDO.- Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento, y acordar su publicación en la sede electrónica del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

TERCERO.- 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.