



Recurso nº 1042/2014 C.A. Castilla-La Mancha 094/2014

Resolución nº 55/2015

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 20 de enero de 2015.

VISTO el recurso interpuesto por D. M.M.R., en nombre y representación de ASOCIACIÓN DE MINUSVÁLIDOS DE ALBACETE, AMIAB, S.L., contra el acuerdo de la Mesa de contratación del Complejo Hospitalario de Toledo del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha de fecha 21 de noviembre de 2014 por el que se excluyó a la citada empresa del proceso de licitación del contrato de *“Servicio de limpieza, desinfección, desratización y desinsectación del Complejo Hospitalario de Toledo”* (expediente 6103TO14SER005), el Tribunal ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Con fecha 7 de octubre de 2014 se publica en el Boletín Oficial del Estado el anuncio de licitación del procedimiento abierto correspondiente al contrato de *“Servicio de limpieza, desinfección, desratización y desinsectación del Complejo Hospitalario de Toledo”*. El anuncio se publicó asimismo en el DOUE de 30 de septiembre de 2014 y en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 9 de octubre de 2014.

El valor estimado del contrato es de 14.874.720 euros.

Segundo. Tramitado el procedimiento conforme a las previsiones del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP), en la sesión de 14 de noviembre de 2014 de la Mesa de contratación, y en lo que se refiere a la calificación de la documentación administrativa presentada por los licitadores, se advierte la existencia de defecto subsanable en la documentación presentada por el aquí recurrente, por lo que se le



requirió para que aportase *“Compromiso de adscribir específicamente los medios materiales y/o personales, conforme al apartado Ñ.4) del Cuadro de Características del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares”*.

La documentación solicitada fue presentada por el licitador recurrente el día 19 de noviembre de 2014, aportando una declaración responsable en la que se asumía el compromiso de:

“(...) adscribir a la ejecución del contrato los medios materiales y/o personales suficientes para ello en la forma y condiciones determinadas en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y/o Prescripciones Técnicas.

Medios Personales: todos aquellos que vienen determinados en los Pliegos de Prescripciones Técnicas o Administrativas.

Nombres y cualificación profesional de los medios personales: todos aquellos que vienen determinados en los Pliegos de Prescripciones Técnicas o Administrativas.

Medios materiales: todos aquellos que vienen determinados en los Pliegos de Prescripciones Técnicas o Administrativas”.

Tercero. En la sesión de la Mesa de Contratación de 21 de noviembre de 2014 se acuerda excluir a la empresa aquí recurrente:

“Por no haber subsanado correctamente la documentación requerida del Sobre 1. Se solicita según el ANEXO VI y el apartado ñ.4) del Cuadro de Características del Pliego de Cláusulas Administrativas, la relación de medios personales, con nombres y cualificación profesional de los mismos así como relación de medios materiales. En la documentación recibida no se indica estos extremos”.

Cuarto. Frente a dicho acuerdo se interpone recurso especial en materia de contratación mediante escrito presentado en el Registro de este Tribunal el pasado 11 de diciembre de 2014, aduciendo la existencia de error en la exclusión de AMIAB S.L.



del procedimiento, puesto que a juicio del recurrente no se ha incumplido ninguno de los requisitos de la licitación.

El recurrente alude a la declaración responsable presentada, indicando que allí se expuso que para la concreción de las condiciones de solvencia o, en su caso clasificación, dicha empresa se comprometía a adscribir a la ejecución del contrato los medios materiales y/o personales suficientes para ello en la forma y condiciones determinadas en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y/o Prescripciones Técnicas. En concreto, en cuanto a Medios Personales, Nombres y cualificación profesional de los medios personales, y Medios materiales, se aludía a *“todos aquellos que vienen determinados en los Pliegos de Prescripciones Técnicas o Administrativas”*.

Entiende el recurrente que con tal declaración se cumple con el requisito previsto en el Cuadro de Características del PCAP sobre el compromiso de adscripción de medios personales y materiales, ya que de forma literal la empresa se compromete a la adscripción de todos aquéllos que vienen determinados en los Pliegos de Prescripciones Técnicas o Administrativas.

Se trata, a juicio de este licitador, de una remisión total a la relación de medios recogida en los pliegos y por tanto un compromiso de adscripción a todos ellos, sin exclusión. En concreto, estima el recurrente que la expresión *“todos aquellos que vienen determinados en los Pliegos”*, sin preverse exclusión alguna, tiene el mismo efecto que hacer un desarrollo y relación de los medios concretos y obliga y compromete al empresario de igual forma, sin que pueda hacerse una interpretación excesivamente formalista de los pliegos.

Añade a lo anterior que, aun en el caso de que el órgano de contratación hubiera tenido dudas acerca del compromiso de adscripción de medios, podría haber requerido de la empresa la aclaración o ratificación de la declaración.

De otra parte, se indica que la relación de medios personales adscritos al servicio, con compromiso de adscripción íntegra, viene recogida de forma desglosada y detallada, además de en los Pliegos, en el ANEXO E del sobre 2 de la oferta presentada, por lo



que la inclusión en la declaración responsable del listado detallado de trabajadores podría suponer la exclusión del procedimiento en atención a la Nota que aparece al pie del ANEXO VI en referencia a la exclusión de aquellos licitadores que incluyan en este Anexo alguno de los criterios de adjudicación contemplados en el cuadro de características.

Por último, considera este licitador que la remisión a los medios determinados en los pliegos, en vez de su relación en la declaración responsable, es más respetuoso con el cumplimiento de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal en el caso de los medios personales relativos al nombre y las categorías profesionales de los trabajadores.

Con base en tales razonamientos se interesa que se dicte resolución estimatoria por la que se retrotraigan las actuaciones hasta el momento anterior a la exclusión y se continúe el procedimiento con la empresa recurrente como licitadora.

Quinto. El órgano de contratación ha evacuado el informe previsto en el artículo 46.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, defendiendo la legalidad de la exclusión acordada por la mesa de contratación al no haberse aportado por el licitador, en los términos exigidos por el Pliego de Cláusulas Administrativas, la relación de medios personales, con nombres y cualificación profesional de los mismos, así como relación de medios materiales.

A tal efecto, se alude a lo previsto en el apartado Ñ.4) del Cuadro de características del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, así como en el Anexo VI de éste, donde se establece, como concreción de las condiciones de solvencia, la obligatoriedad de presentar el referido Anexo, debidamente cumplimentado, en el que se habrá de incluir los medios personales, especificando los nombres y cualificación profesional de los medios personales, así como relación de medios materiales. Además, según se indica, el propio Anexo VI es un modelo que ya incluye en su párrafo primero que la empresa se compromete a adscribir a la ejecución del contrato los medios materiales y personales suficientes para ello, en la forma y condiciones determinadas en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas. Lo que se



pretende, por tanto, es que los licitadores especifiquen cuáles son esos medios materiales y personales que van a adscribir a la ejecución del contrato.

De ello resulta, a juicio del órgano de contratación, que no cabe considerar subsanada la documentación con la mera confirmación del compromiso de adscribir los medios personales y materiales indicados en los pliegos, ni tampoco con la remisión a una documentación que afirma estar en el expediente, pero en un sobre distinto al que se está examinando en esta fase de la licitación.

Sexto. La Secretaría del Tribunal ha dado traslado del recurso interpuesto al resto de licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan las alegaciones que a su derecho conviniesen, habiendo evacuado este trámite FERROSER SERVICIOS AUXILIARES, S.A., empresa que defiende la desestimación del recurso al entender que del Pliego se desprende sin lugar a dudas la posibilidad de incluir en el apartado Ñ.4 del Cuadro de características la exigencia de especificar los nombres y cualificación profesional de personal responsable de ejecutar el contrato, como ocurrió en el caso que nos ocupa, y que en tal caso se trataría de una obligación de carácter esencial, cuyo incumplimiento daría lugar a la resolución del contrato. A tal efecto, el apartado Ñ.4 del Cuadro de Características especifica claramente la obligatoriedad de detallar el nombre y cualificación profesional de los medios personales, así como los medios materiales, posibilidad que se encuentra amparada por el artículo 64.1 del TRLCSP.

Se estima así que el recurrente incumplió con este requisito establecido en el pliego, y se muestra disconformidad respecto a la alegación realizada en el sentido de que la inclusión en la declaración responsable del listado detallado de trabajadores pudiera suponer la exclusión del procedimiento a tenor de lo dispuesto en la nota que aparecía al pie del Anexo VI del PCAP, por cuanto la información exigida y facilitada por el resto de licitadores no incluía ninguna información que afectase a los criterios de adjudicación previstos en el apartado T) del Cuadro de Características: 1.1 Prestaciones complementarias; 1.2 Plan y programa de trabajo; 1.3 Control de la prestación del servicio.



Asimismo, se considera irrelevante la afirmación contenida en el recurso respecto a que dicha información se recogía de forma desglosada y detallada en el Anexo E del sobre 2 de la oferta de AMIAB, toda vez que dicha información debía incluirse conforme a los pliegos en la Declaración Responsable del sobre nº 1.

Séptimo. Mediante resolución de 22 de diciembre de 2014, por la Secretaria del Tribunal, por delegación de este, se acordó conceder la medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en los artículos 43 y 46 del TRLCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales es competente para conocer del presente recurso especial en materia de contratación a tenor de lo establecido en el artículo 41, apartados 3 y 4, del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP), así como en el Convenio de colaboración suscrito el 15 de octubre de 2012 entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha sobre atribución de competencia de recursos contractuales.

Segundo. El recurso ha sido interpuesto contra un acto susceptible de recurso en esta vía de conformidad con lo establecido en el artículo 40 del TRLCSP, al referirse a un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada licitado por un poder adjudicador y dirigirse frente a un acuerdo de exclusión de un licitador, acto de trámite que determina la imposibilidad de continuar el procedimiento (artículo. 40.2.b) TRLCSP).

Debe entenderse que el recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 42 del TRLCSP, al tratarse de la empresa cuya proposición es excluida por el acuerdo recurrido.

Tercero. El recurso ha sido interpuesto ante este Tribunal dentro del plazo establecido al efecto en el artículo 44.2 del TRLCSP, toda vez que, aunque no consta en el expediente la notificación del acuerdo, ni siquiera habían transcurrido los 15 días



hábiles de plazo entre la fecha del acto impugnado y la de entrada del recurso en el registro de este Tribunal, habiéndose formulado asimismo el anuncio previo del recurso al órgano de contratación (artículo 44.1 y 3).

Cuarto. Pasando ya a abordar la cuestión objeto de debate, comenzaremos con la cita de las cláusulas del Pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) en las que se sustenta el acuerdo de exclusión impugnado, a fin de dilucidar si como defiende el recurrente, con la declaración responsable presentada se daba efectivo cumplimiento a lo requerido por dicho pliego.

Es oportuno recordar en este punto la doctrina de este Tribunal sobre la vinculación de los licitadores al contenido de los pliegos que rigen el procedimiento de contratación (por todas, Resoluciones nº 910 y 846/2014 de 12 de diciembre y 14 de noviembre de 2014), doctrina conforme en todo caso con lo expuesto también por una inveterada jurisprudencia que manifiesta que los pliegos constituyen la ley del contrato, y que se expone, entre otros preceptos, en el artículo 145 del TRLCSP relativo a las proposiciones de los interesados, cuyo apartado 1 señala que las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a lo previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de dichas cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna.

En el caso que nos ocupa partimos de lo previsto en la cláusula 16.1 del PCAP, en la que, entre los documentos que debían incluirse en el Sobre nº 1 ("*Documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos*"), se recoge lo siguiente:

"1) Concreción de las condiciones de solvencia y compromiso de adscripción de medios a la ejecución del contrato.

Cuando así se haga constar en el apartado Ñ.4) del cuadro de características, de conformidad con el artículo 64 del TRLCSP, el Órgano de Contratación podrá exigir a los licitadores, que además de acreditar su solvencia, o en su caso clasificación, se comprometan a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales o materiales suficientes para ello, con la especificación en su caso, de los nombres y la



calificación profesional del personal responsable de ejecutar la prestación. Para ello, deberá cumplimentarse por el licitador el compromiso de adscripción de medios que a tales efectos se incluye en el modelo VI.

Estos medios personales y materiales formarán parte de la propuesta presentada por los licitadores y, por lo tanto, del contrato que se firme por el adjudicatario. Por este motivo, deberán ser mantenidos por la empresa adjudicataria durante todo el tiempo de realización de este servicio. Cualquier variación respecto a ellos deberá ser comunicada a esta Administración. Estos compromisos tendrán carácter de obligaciones esenciales, y su incumplimiento dará lugar a los efectos previstos en el artículo 223. f) del TRLCSP”.

Hemos de acudir pues a lo previsto para este contrato en el apartado Ñ.4) del Cuadro de características, donde se establece el compromiso de adscripción de medios materiales y personales, como criterio de solvencia, a efectos de admisión en el procedimiento de adjudicación de contrato, con remisión a su vez al anexo VI.

De lo indicado en dicho apartado del Cuadro de características ha de resaltarse aquí que se exige específicamente (señalando esta opción como obligatoria) que: “*Los licitadores deberán especificar los nombres y la cualificación profesional de los medios personales”.*

Asimismo, esta exigencia se ve confirmada por lo establecido en el Anexo nº VI del PCAP, en el que se contiene el “*MODELO DE DECLARACIÓN RESPONSABLE POR LA QUE EL LICITADOR ADQUIERE EL COMPROMISO DE DEDICAR O ADSCRIBIR A LA EJECUCION DEL OBJETO DEL CONTRATO LOS MEDIOS PERSONALES Y/O MATERIALES SUFICIENTES PARA ELLO*”. Allí se establece, en efecto, la necesidad de precisar los medios materiales y, en lo que a los medios personales se refiere: “*Nombres y cualificación profesional de los medios personales”.*

El tenor de las cláusulas y anexo citados resulta suficientemente expresivo de la obligación que pesa sobre los licitadores de indicar en su declaración responsable tanto la relación de medios materiales como, de forma nominal y con mención de la correspondiente cualificación profesional, cuáles sean los medios personales que se



comprometen a adscribir al servicio, de forma tal que resulten suficientes para atender al objeto del contrato conforme a los pliegos. No basta por tanto, en contra de lo que pretende el recurrente, con la formulación de un compromiso genérico de adscripción de los medios exigidos por los pliegos, ni con la simple remisión a éstos. Se exige, por el contrario, una mención específica de los concretos medios a adscribir al contrato, incluyendo una relación nominal del personal que se va a adscribir al servicio, adquiriendo este compromiso de adscripción el carácter de obligación contractual esencial a los efectos previstos en el artículo 223.f) del TRLCSP.

Además, dicha relación debe incluirse, formando parte del modelo recogido en el Anexo VI del pliego, dentro del sobre nº 1 de documentación administrativa, al tratarse de un requisito de solvencia a valorar en la fase de admisión de los licitadores, con lo que no resulta bastante, en contra de lo apuntado en el recurso, con que tal relación pudiera figurar en el sobre correspondiente a la oferta.

Así pues, no cabe sino concluir en que la falta de presentación de un compromiso de adscripción de medios en el que se expresen de forma concreta los que se vayan a adscribir, incluyendo la relación nominal del personal destinado al servicio, constituye, vistas las exigencias del PCAP, causa de exclusión del correspondiente licitador, sin que pueda ahora cuestionarse esa exigencia del pliego, al no haberse impugnado en su momento.

Recordemos aquí que el artículo 64 del TRLCSP dispone a este respecto lo siguiente:

“1. En los contratos de servicios y de obras, así como en los contratos de suministro que incluyan servicios o trabajos de colocación e instalación, podrá exigirse a las personas jurídicas que especifiquen, en la oferta o en la solicitud de participación, los nombres y la cualificación profesional del personal responsable de ejecutar la prestación.

2. Los órganos de contratación podrán exigir a los candidatos o licitadores, haciéndolo constar en los pliegos, que además de acreditar su solvencia o, en su caso, clasificación, se comprometan a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales o materiales suficientes para ello. Estos compromisos se integrarán



en el contrato, pudiendo los pliegos o el documento contractual, atribuirles el carácter de obligaciones esenciales a los efectos previstos en el art. 223. f), o establecer penalidades, conforme a lo señalado en el art. 212.1, para el caso de que se incumplan por el adjudicatario.”

En la resolución nº 409/2014 de este Tribunal, de 23 de mayo de 2014, con cita de la previa Resolución número 274/2014, de 28 de marzo, reseñábamos nuestra doctrina sobre la adscripción de medios, indicando que el artículo 64.2 TRLCSP permite que los órganos de contratación puedan exigir a los licitadores que, además de acreditar su solvencia o clasificación, se comprometan a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios materiales o personales suficientes para ello. En definitiva, como señalamos en la Resolución 615/2013, de 13 de diciembre, lo que se exige es una obligación adicional de proporcionar a la ejecución del contrato unos medios materiales o personales concretos, de entre aquéllos que sirvieron para declarar al empresario apto para contratar con la Administración. Por su parte las Resoluciones números 11/2012, 174/2012, 61/2013, 189/2013, y 201/2014, entre otras, señalan que lo que dispone el artículo 64.2 no puede confundirse con la solvencia profesional o técnica contemplada en el artículo 62 del TRLCSP, pues a diferencia de éste, el artículo 64 del TRLCSP sólo exige que los licitadores presenten un compromiso de adscripción a la ejecución del contrato de determinados medios materiales o personales, cuya materialización sólo debe exigirse al licitador que resulte adjudicatario del contrato.

Por ello, la efectividad del compromiso de dedicar o adscribir determinados medios a la ejecución del contrato al que se refiere el artículo 64.2 del TRLCSP, que puede establecerse como medida adicional de solvencia, ha de acreditarse por el licitador cuya oferta hubiera resultado la más ventajosa en el plazo de diez días al amparo del artículo 151.2 del TRLCSP. Igualmente el órgano de contratación, en el trámite de presentación de documentación previsto en el artículo 151.4 TRLCSP, ha de comprobar que el licitador que ha presentado la oferta más ventajosa dispone efectivamente de los medios que se hubiera comprometido a dedicar o adscribir al contrato de acuerdo con el PCAP.



Resulta de todo punto lógico, por tanto, que la exigencia de que los licitadores formulen este compromiso de adscripción de medios alcance a la más precisa descripción de los mismos, lo que supone, para el caso de los medios personales, el que pueda requerirse, como se ha hecho en el caso que aquí nos ocupa, una relación nominal con expresión de la cualificación profesional de cada uno de ellos.

Por lo demás, no cabe aceptar el que, como aduce el recurrente, la inclusión de dicha relación hubiese podido dar lugar a su exclusión a la vista de lo que se indica en la nota al pie del Anexo VI: *“Quedarán excluidos aquellos licitadores que incluyan en este Anexo alguno de los criterios que, en su caso, se puedan exigir en el apartado T) del Cuadro de Características (Criterios de adjudicación).”*

Lo que allí se recoge no es sino reflejo del principio general de imposibilidad de anticipar aspectos propios de las ofertas en el sobre reservado a la acreditación de los requisitos previos para contratar, de suerte que en este sobre no pueden incluirse por los empresarios, so pena de quedar excluidos de la licitación, documentos relativos a los criterios de adjudicación.

Teniendo presente tal consideración, y examinados dichos criterios en el caso que nos ocupa (prestaciones complementarias, plan y programa de trabajo, control de la prestación del servicio y precio), no se advierte que la mera exposición en el Anexo VI de los medios materiales y personales a adscribir al contrato pudiera suponer en ningún caso anticipación de alguna de las circunstancias contempladas al definirse los criterios de adjudicación.

Tampoco constituye obstáculo al cumplimiento de lo exigido por el PCAP, frente a lo que se alega en el recurso, la normativa reguladora de la protección de datos de carácter personal, debiendo insistirse aquí en que la presentación de una relación nominal del personal a adscribir al contrato es una exigencia que aparece amparada por lo dispuesto en el artículo 64 del TRLCAP.

Hemos de rechazar también, en último extremo, que como aduce el recurrente se le hubiera debido ofrecer la posibilidad de subsanación de su declaración responsable, puesto que, como ha quedado reseñado en los antecedentes de hecho de esta



resolución, la misma fue presentada precisamente en trámite de subsanación de la documentación inicialmente presentada, sin que el licitador goce tras dicho trámite de la posibilidad de una nueva subsanación de defectos para el caso de que, como aquí ha sucedido, no cumplimente debidamente el requisito inicialmente omitido y respecto del que ya se le ofreció la posibilidad de subsanar.

En consecuencia, ajustándose a derecho el acuerdo de exclusión impugnado, procede la desestimación del presente recurso.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada en el día de la fecha **ACUERDA**:

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. M.M.R., en nombre y representación de ASOCIACIÓN DE MINUSVÁLIDOS DE ALBACETE, AMIAB, S.L., contra el acuerdo de la Mesa de contratación del Complejo Hospitalario de Toledo del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha de fecha 21 de noviembre de 2014 por el que se excluyó a la citada empresa del proceso de licitación del contrato de "*Servicio de limpieza, desinfección, desratización y desinsectación del Complejo Hospitalario de Toledo*", confirmando la resolución recurrida.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento acordada de conformidad con los artículos 43 y 46 del TRLCSP, al amparo de lo dispuesto en el artículo 47.4 del mismo cuerpo legal.

Tercero. 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.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha, 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 10.1.k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.