



**Recurso nº 1889/21**

**Resolución nº 146/2022**

**Sección 1ª**

## RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 3 de febrero de 2022.

**VISTO** el recurso interpuesto por D. P.L.R.B., en representación de FISSA FINALIDAD SOCIAL, S.L. (FISSA), contra el acuerdo de adjudicación del contrato del “servicio de limpieza de los locales y embarcaciones dependientes de la Delegación Especial de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de Valencia” (Lote 1: Centros y embarcaciones dependientes de la Delegación Especial de Valencia) por el que se procede a la exclusión de esta mercantil, adoptado por el Delegado Especial de la Agencia Tributaria, como Órgano de Contratación por delegación del Presidente de la misma, con fecha 26 de noviembre de 2021, notificado el día 29 de noviembre siguiente, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

### ANTECEDENTES DE HECHO

**Primero.** En fecha 15 de mayo de 2021 se publica en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación del contrato del “servicio de limpieza de los locales y embarcaciones dependientes de la Delegación Especial de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de Valencia”.

En el aptdo. 7.5.1 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (DOC N°8 del expediente) se indicaba que:

«7.4.2. Documento Europeo Único de Contratación (en adelante DEUC).

Los licitadores deberán aportar una declaración responsable que siga el formulario normalizado del DEUC, establecida como Anexo 0».



Por otra parte, el apartado 6.8 de la Cláusula VI “CONDICIONES DE APTITUD PARA LICITAR Y CELEBRAR EL CONTRATO” del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares exige para la prestación del servicio de desratización, desinsectación y desinfección, que las entidades por sí mismas o a través de medios externos deben estar inscritas en cumplimiento de la normativa vigente en el Registro Oficial de Establecimientos y Servicios Biocidas de la Comunidad Autónoma de Valencia.

**Segundo.** En un primer momento se propuso la adjudicación del contrato (Lote nº 1: Centros y embarcaciones dependientes de la Delegación Especial de Valencia) a REALAN SERVICES S.L. como licitador mejor valorado. Sin embargo, tras el requerimiento efectuado conforme al art. 150.2 LCSP a dicha empresa, por Acuerdo de la Mesa recogido en Acta de 19 de Agosto de 2021 (DOC Nº 12.c) se consideró que *«la empresa REALAN SERVICES S.L., que al presentar su oferta asumió que cumplía las condiciones de aptitud para licitar y celebrar el contrato en el momento de finalización de presentación de ofertas, no reúne las condiciones de aptitud requeridas, al no resultar acreditada la inscripción de la misma en registro que la habilite para el cumplimiento de lo exigido en el PPT respecto de las prestaciones de los servicios de desinfección, desinsectación y desratización, no siendo posible su subcontratación conforme pretende el licitador, en base al DEUC presentado por el mismo al formular su oferta»*.

**Tercero.** Se requirió a FISSA como nuevo licitador mejor valorado, la aportación de la documentación que permitiese dar cumplimiento a lo dispuesto en la cláusula XI del PCAP.

Tal como se refleja en el Acta de la Mesa de fecha 13 de septiembre de 2021, (DOC Nº 12f), se procedió por la misma al estudio de la documentación requerida y aportada en tiempo y forma por FISSA FINALIDAD SOCIAL, SL, propuesto como adjudicatario para el Lote 1, apreciando la concurrencia de la siguiente deficiencia:

*«En cuanto al cumplimiento del requisito de disponer de las habilitaciones, licencias o permisos legalmente necesarios que precisen las actividades objeto del contrato, ya sean de carácter estatal, autonómico o local:*



*- En el Documento Europeo Único de Contratación (DEUC), presentado por la empresa en su oferta, “Parte II: Información sobre el operador económico, apartado*

*D: Información relativa a los subcontratistas a cuya capacidad no recurra el operador económico”, el licitador a la pregunta “¿Tiene el operador económico la intención de subcontratar alguna parte del contrato a terceros?, contesta “No”.*

*De la documentación presentada por el licitador no se acredita la inscripción de la empresa en registro que la habilite para el cumplimiento a lo exigido en el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) respecto de las prestaciones de los servicios de desinfección, desinsectación y desratización.*

*Lo que existe en la documentación es un contrato con la empresa ACTUALIA NATURA, SL relativo al servicio de desinfección, desinsectación y desratización para realizar dichos trabajos y se aporta acreditación de estar la indicada empresa inscrita en el Registro Oficial de Establecimientos y Servicios Biocidas de la Comunidad Valenciana.*

*La Mesa considera que las deficiencias que se acaban de relacionar ya en este punto del procedimiento son insubsanables, y cuya concurrencia ha de dar lugar a tener por retirada la oferta del licitador.*

*A la vista de lo expuesto hasta ahora, por la Mesa se califica como defecto insubsanable la falta de acreditación de la inscripción de la empresa en registro que la habilite para el cumplimiento a lo exigido en el PPT respecto de las prestaciones de los servicios de desinfección, desinsectación y desratización.*

*Debe hacerse hincapié en el hecho de que el momento en el que la empresa debe reunir todas las condiciones expuestas en el pliego para poder ser adjudicataria del contrato ha de ser el de la presentación de la oferta. En ese momento, como tampoco en el presente, consta la empresa inscrita en el correspondiente Registro para la prestación de los servicios mencionados.*



*Coadyuva a esta incapacidad la propuesta del licitador de que este servicio se preste por un tercero con el que contrató el licitador en el pasado. Ahora bien, la Mesa considera que la intención de la empresa de subcontratar la realización de este servicio contradice lo indicado por la misma en el DEUC presentado, por lo que, según esta declaración responsable formulada en el momento de la licitación, y por tanto, la que hay que tener en consideración, no puede realizar la subcontratación del servicio.*

*Se sigue en este punto el criterio señalado por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en su resolución núm. 995/2019 (Recurso núm. 804/2019), de 6 de septiembre, en un caso similar, que este vicio es insubsanable, "... porque tal subsanación, de admitirse extemporáneamente una vez propuesta la adjudicación del contrato, vulneraría los principios, no solo contractuales sino constitucionales, de igualdad de trato y no discriminación, respecto de aquellos licitadores que, en idéntica situación de hecho, por haber cumplimentado correctamente el DEUC, a diferencia de la recurrente, cumplieron la obligación del PCAP en tiempo y forma, o fueron excluidos por no cumplirla."*

*Por lo tanto, no disponiendo de habilitación propia para la prestación del servicio en el momento de la presentación de la oferta, ni habiendo previsto la subcontratación en dicho momento, la Mesa considera que no queda acreditado que el licitador esté en condiciones de cumplir con lo requerido en los Pliegos, ni en el momento de presentación de la oferta ni en el momento presente.*

*La concurrencia de una deficiencia insubsanable determina que haya imperativamente de considerarse que el licitador ha retirado su oferta.*

*En conclusión, la Mesa considera que la empresa FISSA FINALIDAD SOCIAL, SL, que al presentar su oferta asumió que cumplía las condiciones de aptitud para licitar y celebrar el contrato en el momento de finalización de presentación de ofertas, no reúne las condiciones de aptitud requeridas, al no resultar acreditada la inscripción de la misma en registro que la habilite para el cumplimiento de lo exigido en el PPT respecto de las prestaciones de los servicios de desinfección, desinsectación y desratización, no siendo posible su subcontratación conforme pretende el licitador, en base al DEUC presentado por el mismo al formular su oferta».*



En consecuencia, se acordó la exclusión de la ahora recurrente, procediéndose a adjudicar el contrato (lote nº1) a FERROVIAL SERVICIOS, S.A.U. por Acuerdo de 26 de noviembre del Delegado Especial de la AEAT, tras haber retirado su oferta los clasificados en posiciones tercera y cuarta (SELECTIA SERVICIOS AUXILIARES, S.L. Y PUBLIC SERVICE ENTERPRISE, S.L.), como se infiere de las actas de 13 de septiembre de 2021 (DOCUMENTO Nº12.f), de 6 de octubre de 2021 (DOCUMENTO Nº12.h) y de 28 de octubre de 2021 (DOCUMENTO Nº12.i).

**Cuarto.** Con fecha 22 de diciembre de 2021 se interpone recurso especial en materia de contratación contra la citada adjudicación. En el recurso se solicita *«anular el acuerdo de adjudicación recurrido, retrotrayendo las actuaciones al momento inmediatamente anterior a la exclusión de FISSA de la licitación, para que se le otorgue trámite de subsanación del DEUC presentado. Subsidiariamente, anular el acuerdo de adjudicación recurrido, retrotrayendo las actuaciones al momento inmediatamente anterior a la exclusión de FISSA de la licitación, para que se considere el cumplimiento de los requisitos de solvencia técnica por integración de los medios propios de otras empresas del grupo FISSA dominadas por ella. En cualquiera de los dos casos, se adjudique la ejecución del contrato a FISSA FINALIDAD SOCIAL, S.L.»*.

También solicita como medida cautelar, la suspensión del procedimiento de adjudicación del contrato que nos ocupa.

**Quinto.** La Secretaría del Tribunal en fecha 30 de diciembre de 2021, dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaban oportuno, formularan alegaciones; habiendo hecho uso de su derecho la adjudicataria mediante escrito de fecha 5 de enero de 2022, solicitando la desestimación del recurso.

**Sexto.** Interpuesto el recurso, la Secretaria del Tribunal por delegación de este dictó resolución de 5 de enero de 2022 acordando mantener la suspensión del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.



**Séptimo.** El órgano de contratación remitió informe sobre el recurso interpuesto, conforme a lo previsto en el artículo 56.2 de la LCSP. En él se opone a la estimación del recurso.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.** El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) y el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC).

**Segundo.** Se recurre el acuerdo de adjudicación del contrato del servicio de limpieza de los locales y embarcaciones dependientes de la Delegación Especial de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de Valencia (Lote 1: Centros y embarcaciones dependientes de la Delegación Especial de Valencia), en favor de FERROVIAL SERVICIOS S.L., por el que también se procede a la exclusión de la ahora recurrente, adoptado por Delegado Especial de la Agencia Tributaria, como Órgano de Contratación por delegación del Presidente de la misma, cuyo valor estimado supera los 100.000 euros, por lo que el contrato y el acto recurrido es susceptible de reclamación ante este Tribunal, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 44.1.a) y 44.2.b) y c) de la LCSP.

**Tercero.** La empresa recurrente ostenta la debida legitimación para interponer el recurso especial en materia de contratación, con arreglo a lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 48 LCSP, que señala: *«Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso»*. , al haber sido propuesta adjudicataria, y haberse excluido su oferta por no haber acreditado disponer de la documentación prevista en el art. 150 LCSP, adjudicándose el contrato a otro licitador.



El recurso especial en materia de contratación se ha interpuesto en el plazo previsto en el artículo 50 LCSP.

**Cuarto.** En el recurso se solicita la anulación de la adjudicación, entendiendo la recurrente que no procedía excluir sin más su oferta, sino que debería habersele otorgado un plazo de subsanación. Alega en este sentido que incurrió en un mero error al cumplimentar el DEUC, omitiendo su intención de subcontratar con otra empresa, considerando que no es admisible una interpretación formalista que determine sin más su exclusión. Subsidiariamente, alega que incluso podría disponer de la correspondiente habilitación exigida a través de otras empresas de su grupo, lo cual no se consideraría una subcontratación, stricto sensu.

Para la resolución del presente recurso conviene aclarar que el licitador que se valga de la habilitación especial de un tercero para ejecutar parte de su oferta completando así su capacidad debe indicar en el Archivo o Sobre nº 1 al rellenar el formulario DEUC, que tiene intención de subcontratar parte de la prestación.

Como resulta del artículo 139 de la LCSP, la presentación de una proposición implica que la misma se confeccione con arreglo a la propia LCSP, sus Reglamentos de desarrollo, los Pliegos, y, en lo relativo a este caso, a las normas que se han de tener en cuenta al confeccionar el DEUC.

Partiendo de lo anterior, el DEUC presentado por la adjudicataria no se ajusta a las reglas sobre presentación de ofertas aplicables a la presente licitación. Ello es así porque la ahora recurrente formuló su proposición sin indicar que recurriría a la subcontratación para poder ejecutar la prestación objeto del contrato y cumplir la habilitación exigida en los pliegos, relativo a la inscripción de la misma en registro que la habilite para el cumplimiento de lo exigido en el PPT respecto de las prestaciones de los servicios de desinfección, desinsectación y desratización. Esta subcontratación es un dato de gran relevancia puesto que a través de la misma se integra la habilitación para concurrir al procedimiento con medios ajenos, requisito de aptitud para contratar y se posibilita la ejecución del contrato conforme a lo exigido en los pliegos. Así, la prestación del servicio de desinfección, desinsectación y desratización en centros, edificios y embarcaciones se desarrolla



ampliamente en el PPT, a cuyo efecto el contratista debe presentar un plan de lucha contra plagas dentro del plan de trabajo, realizando operaciones de mantenimiento en los edificios y embarcaciones, con las frecuencias indicadas en el Anexo I.

Este Tribunal ha indicado en reiteradas ocasiones que la presentación de ofertas que no se ajustan a los Pliegos, o como en este caso a la normativa reguladora del DEUC puesta en relación con la LCSP, imponen la exclusión del licitador.

Así, en nuestra Resolución 549/2018 de 8 de junio se establece que *«es admisible jurídicamente excluir a un licitador si se comprueba que su proposición no se ajusta a las exigencias del PCAP o el PPT –o la forma en que se tiene que presentar de acuerdo con dichos Pliegos-siempre que esa vulneración sea patente y clara; y, se trate de una vulneración insubsanable, cuya corrección, no supondría una aclaración o corrección formal sino una alteración sustancial de la oferta presentada en perjuicio del resto de licitadores»*.

En efecto, en el presente caso, no podemos entender que nos encontremos ante un mero error subsanable en la cumplimentación del DEUC, como alega la recurrente, puesto que, por una parte, el PCAP es claro al señalar en su cláusula 6.1, lo siguiente:

*«Podrán concurrir al procedimiento las personas naturales o jurídicas, españolas o extranjeras que teniendo plena capacidad de obrar no se encuentren incursas en alguna prohibición para contratar y reúnan los requisitos de solvencia económica, financiera y técnica o profesional, así como la habilitación profesional exigible en su caso»*.

La cláusula 6.8. del PCAP desarrolla esta previsión, señalando que *«Los licitadores deberán disponer de las habilitaciones, licencias o permisos legalmente necesarios que precisen las actividades objeto del contrato, ya sean de carácter estatal, autonómico o local, acreditándose esta circunstancia mediante la aportación de los correspondientes certificados emitidos por la autoridad competente*.

*En concreto, para la prestación del servicio de desratización, desinsectación y desinfección, por sí mismas o a través de medios externos, deberán estar inscritas en*



*cumplimiento de la normativa vigente, en el Registro Oficial de Establecimientos y Servicios Biocidas de la Comunidad Autónoma de Valencia, a tenor de lo dispuesto en el artículo 27 del Real Decreto 1054/2002, de 11 de octubre, por el que se regula el proceso de evaluación para el registro, autorización y comercialización de biocida, o bien la empresa propuesta como adjudicataria del contrato, deberá suscribir un contrato con una empresa inscrita que realice dicha actividad, que deberá mantener durante toda la ejecución del contrato, incluida su posible prórroga. El momento de la aportación de los certificados o la acreditación de la suscripción del contrato será previo a la adjudicación del contrato (plazo de 10 días hábiles previsto en el artículo 150.2 de la LCSP)».*

La recurrente, en el DEUC presentado, página 5, declara que no tiene intención de subcontratar con un tercero parte alguna de las prestaciones del contrato, sin embargo, posteriormente, en el trámite del 150.2 LCSP se presenta la documentación relativa a la subcontratación con un tercero.

Hemos mantenido en nuestra Resolución nº 995/2019, de 6 de septiembre, que si bien la declaración responsable sustituye la documentación acreditativa de los requisitos de aptitud para contratar, verificándose la concurrencia de tales requisitos mediante la presentación del licitador propuesto como adjudicatario de la documentación acreditativa de aquellos, *«Dicha presentación de documentación y verificación con su examen del cumplimiento de los requisitos previos de aptitud del contratista, no convierte el requisito de la declaración responsable en un mero trámite formal inane de relevancia jurídica.*

(...)

*Por la declaración responsable conforme al DEUC, o por este directamente, el declarante certifica hechos y, por tanto, asume el deber de decir verdad sobre ellos, o lo que es lo mismo, se hace responsable -no solo en nombre de su empresa sino también personalmente- ante el órgano de contratación de la autenticidad de lo manifestado en la declaración y, en particular, de que reúne los requisitos de aptitud para contratar exigidos por la legislación de contratos, de acuerdo y en los términos establecidos en el pliego que rige la licitación, así como de que las circunstancias declaradas relativas a la capacidad,*



*solvencia y ausencia de prohibiciones de contratar concurren en la fecha final de presentación de ofertas (artículo 140.4 LCSP).*

(...)

*Sin entrar a examinar, pues no es competencia de este órgano revisor, las verdaderas razones que motivaron la contestación del representante de la recurrente en su DEUC a ambas preguntas, contradiciendo la verdad de los hechos; de haber sido aquellas un mero error, sería calificable de vencible y, por tanto, inexcusable, pues el declarante, representante de la licitadora, tenía la obligación de conocer si su empresa disponía o no de las habilitaciones empresariales exigidas, o si necesitaba integrarlas con medios ajenos, así como si, en razón de ello, debía subcontratar o no parte del contrato».*

Por tanto, no queda acreditada en el expediente la existencia error alguno en el DEUC de FISSA que fuera susceptible de subsanación, y ha de concluirse que ésta no disponía de la capacidad necesaria para ejecutar el contrato en el momento de presentar la oferta, pues la recurrente en tal fecha no estaba inscrita en el citado registro (hecho no controvertido), de forma y manera que la subsanación pretendida por ésta es inadmisibles, por suponer en verdad la alteración de la oferta presentada, con quiebra de los principio de igualdad y no discriminación entre los licitadores.

**Quinto.** Por último, en cuanto a la tesis subsidiaria de la recurrente, relativa a la posibilidad de integrar capacidad con otras empresas de su grupo sin necesidad de acudir a la subcontratación, es preciso aclarar que en el trámite de acreditación de las condiciones para poder ser adjudicatario del art. 150.2 LCSP, la recurrente nada alegó a este respecto, al contrario, aportó un contrato con una empresa no perteneciente al grupo (ACTUALIA NATURA) que pretendía subcontratar, por lo que no cabe ahora, en sede de recurso, plantear lo que vendría a ser una tercera versión de la oferta, esta vez, acudiendo a la capacidad de otras empresas del grupo, pues como ya hemos señalado, no cabe alterar los términos de la oferta, que queda definida en el momento de presentar la misma. La tesis de la recurrente, supone infringir los principios de igualdad y no discriminación entre los licitadores, no admitiéndose por ello la prueba solicitada, consistente en los certificados



de otras empresas pertenecientes al grupo, que gozarían según la recurrente FISSA, de la habilitación para contratar exigida.

Por ello, procede desestimar el recurso al haberse ajustado la actuación del órgano de contratación a las previsiones del Pliego y de la LCSP.

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. P.L.R.B., en representación de FISSA FINALIDAD SOCIAL, S.L. (FISSA), contra el acuerdo de adjudicación del contrato del “*servicio de limpieza de los locales y embarcaciones dependientes de la Delegación Especial de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de Valencia*” (Lote 1: Centros y embarcaciones dependientes de la Delegación Especial de Valencia) por el que se procede a la exclusión de esta mercantil, adoptado por el Delegado Especial de la Agencia Tributaria, como Órgano de Contratación por delegación del Presidente de la misma, con fecha 26 de noviembre de 2021, notificado el día 29 de noviembre siguiente.

**Segundo.** Levantar la suspensión del procedimiento según lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

**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 multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, 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 11.1 letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.