

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

I.- INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 146.4 TRLCSP

A) AMBITO OBJETIVO Y SUBJETIVO

A1) Administraciones Públicas

A2) Otros entes, organismos y entidades del Sector Público que no sean Administraciones Públicas

A3) Ámbito objetivo

B) SUBSANACIÓN DE ERRORES EN LA DECLARACIÓN PRESENTADA

C) PRESENTACION DE LA DOCUMENTACIÓN

C1) Regla general

C2) Supuesto excepcional

II. INTERPETACIÓN DEL ARTÍCULO 59.1, 2º PÁRRAFO

III. DERECHO TRANSITORIO

IV.- RESTO DE ARTÍCULOS MODIFICADOS O INTRODUCIDOS

INTRODUCCIÓN

La modificación del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público por la [Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización](#), dio pie a que varias Juntas Consultivas, se pronunciasen sobre el alcance de dicha modificación y, en particular, sobre la introducción del artículo 146.4, relativo a la presentación de declaración responsable sustitutiva de la documentación acreditativa de cumplimiento de los requisitos previos.

El presente trabajo en esta nueva versión, pretende ser un compendio de la doctrina manifestada por todas las JJ.CC. Para ello, emplearemos el **color negro** en el texto para señalar el criterio de la JCCA del Estado, y el **color marrón** para referirnos o transcribir textos de otras Juntas Consultivas.

Los informes y Recomendaciones considerados son los siguientes:

- Recomendación de la JCCA del Estado ([EDO REC](#)).
- Informe JCCA de Baleares 6/2013 ([BAL 006/2013](#)).
- Recomendación de la JCCA de Baleares 1/2013 ([BAL REC 001/2013](#)).
- Informe de la JCCA de Madrid 2/2012 ([MAD 002/2014](#)).
- Recomendación de la JCA de Madrid 2/2014 ([MAD REC 002/2014](#)).
- Recomendación de la JCCA de la Junta Consultiva de Canarias 4/2013 ([CAN REC 004/2013](#)).

Sin que entre en la categoría de informe o recomendación, si cabe hacer referencia a la Guía de lectura de la Ley 14/2013 de la JCCA de la Generalitat de Catalunya ([Ver aquí](#)).

I.- INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 146.4 TRLCSP

“El órgano de contratación, si lo estima conveniente, podrá establecer en el pliego de cláusulas administrativas particulares que la aportación inicial de la documentación establecida en el apartado 1 se sustituya por una declaración responsable del licitador indicando que cumple las condiciones establecidas legalmente para contratar con la Administración. En tal caso, el licitador a cuyo favor recaiga la propuesta de adjudicación, deberá acreditar ante el órgano de contratación, previamente a la adjudicación del contrato, la posesión y validez de los documentos exigidos. En todo caso bastará con esta declaración responsable en los contratos de obras con valor estimado inferior a 1.000.000 euros y de suministros y servicios con valor estimado inferior a 90.000 euros.

En todo caso el órgano de contratación, en orden a garantizar el buen fin del procedimiento, podrá recabar, en cualquier momento anterior a la adopción de la propuesta de adjudicación, que los licitadores aporten documentación acreditativa del cumplimiento de las condiciones establecidas para ser adjudicatario del contrato.” (Art. 146.4 TRLCSP).

A) AMBITO OBJETIVO Y SUBJETIVO

A1) Administraciones Públicas

- La sustitución es **obligatoria** en los procedimientos de licitación de contratos de obras con valor estimado inferior a 1.000.000 Euros y de suministro y servicios con valor estimado inferior a 90.000 Euros (1.1).

MAD REC 002/2014: " No obstante (...) es claro que no en todos los procedimientos de contratación es conveniente que el órgano de contratación sustituya la documentación previa exigida en el artículo 146.1 del TRLCSP por una declaración responsable del licitador, baste citar a título de ejemplo los Acuerdos Marco a concluir con varios empresarios, con valor estimado superior a 90.000 euros, en los que es previsible que un considerable número de los licitadores que concurren resulten adjudicatarios, por lo que deberán aportar la totalidad de la documentación, en todo caso, sin que el aplazamiento de la presentación y calificación suponga un ahorro de cargas administrativas sino más bien al contrario puede representar una mayor complicación del procedimiento.

En igual sentido no se estima pertinente recomendarlo para aquellos tipos de contratos particularmente complejos, se utilice o no el procedimiento de diálogo competitivo, que por conllevar un complicado proceso de adjudicación y análisis de ofertas sería especialmente gravoso, para todas las partes interesadas en el procedimiento, la posibilidad de exclusión del licitador ya en la fase de propuesta de adjudicación por los requisitos previos para contratar con la Administración, por ejemplo en los contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado, en las concesiones de obras públicas, y en determinados contratos de gestión de servicios públicos.

En los procedimientos restringido y negociado con publicidad, la documentación técnica relativa a los criterios objetivos de selección de candidatos no está incluida en la sustitución por una declaración responsable."

- En todos los demás contratos, y no solo en obras, suministros y servicios, los órganos de contratación podrán **discrecionalmente** optar por requerir bien la documentación, bien la presentación de la declaración responsable, indicándolo así en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) (1.1).

MAD 002/2014: "El que la sustitución de la documentación exigida en el artículo 146.1 del TRLCSP por una declaración responsable del licitador sea obligatoria o una mera posibilidad que se les ofrece a los candidatos y licitadores en los procedimientos de contratación, depende de cómo se estipule en los pliegos de cláusulas administrativas particulares por el órgano de contratación. Cualquiera de las dos opciones es conforme a la regulación prevista en el artículo 146 del TRLCSP, no obstante esta Comisión Permanente se inclina por razones de eficacia y eficiencia porque la Mesa de contratación efectúe una única calificación de la documentación, no considerándose oportuno dejar al albur del licitador la organización y actuación de la Mesa de contratación en la tramitación del procedimiento."

A2) Otros entes, organismos y entidades del Sector Público que no sean Administraciones Públicas

En todos los contratos los órganos de contratación tienen **discrecionalidad** para optar por requerir la presentación de la declaración responsable, indicándolo así en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) (1.1).

A3) Ámbito objetivo

BAL 006/2013: *“es necesario señalar que el artículo 146.4 solo prevé que se sustituya la documentación a que hace referencia el apartado 1, pero no cualquier otro documento que también deba incluirse en el sobre núm. 1. En este sentido, es conveniente recordar que este sobre puede contener, además de la documentación mencionada en el artículo 146.1, otros documentos, como por ejemplo la acreditación de la garantía provisional, la declaración expresa relativa al grupo empresarial al que pertenece el licitador o el compromiso de diversos empresarios de constituirse en una unión temporal.”*

CAN REC 004/2013. Refiriéndose al contenido de la clausula a introducir en el PCAP: *“...No obstante, los empresarios que deseen acudir a la licitación constituyendo una unión temporal deberán aportar, además de la declaración responsable, la documentación prevista en la cláusula 13.2.1.3 del presente pliego referida a indicar los nombres y circunstancias de los que la constituyan y la participación de cada uno, así como que asumen el compromiso de constituirse formalmente en unión temporal en caso de resultar adjudicatarios del contrato, y si se supiese, la designación de un representante o apoderado único de la unión con poderes bastantes para ejercitar los derechos y cumplir las obligaciones que del contrato se deriven hasta la extinción del mismo, sin perjuicio de la existencia de poderes mancomunados que puedan otorgar las empresas para cobros y pagos de cuantía significativa. “*

B) SUBSANACIÓN DE ERRORES EN LA DECLARACIÓN PRESENTADA

El órgano de contratación **deberá obligatoriamente dar plazo para subsanar** cuando:

- Contemplándose en el pliego la presentación de declaración responsable, el licitador o candidato presente la documentación acreditativa de los requisitos previos en lugar de la declaración sustitutiva (1.2).
- No contemplándose en el PCAP tal sustitución, el licitador o candidato presenta la declaración responsable en lugar de la documentación (1.3).
- La declaración responsable presentada no sigue el modelo incluido en el PCAP (1.6).

BAL 006/2013:

- *“Si el licitador presenta la declaración responsable junto con la documentación a que hace referencia el artículo 146.1, se le deberá otorgar un plazo para subsanar, en su caso, la declaración responsable. En este momento no deberá calificarse ni subsanarse la documentación inicial presentada.*
- *Si el licitador presenta, en lugar de la declaración, la documentación a que hace referencia el artículo 146.1, se le otorgará un plazo para que presente la declaración responsable. Si la declaración*

responsable que el licitador presenta durante el trámite de subsanación contiene defectos u omisiones no podrá darse un nuevo plazo de subsanación, aunque aquellos sean subsanables.

- *En cuanto al plazo de subsanación, no deberá ser superior a tres días hábiles, salvo en el caso en que en el procedimiento haya algún criterio de adjudicación del contrato que sea evaluable mediante un juicio de valor, caso en que la Mesa de Contratación deberá conceder al licitador el plazo que estime conveniente para garantizar que la apertura del sobre que contiene la documentación relativa a dicho criterio de adjudicación tiene lugar en un plazo no superior a siete días a contar desde que se abra el sobre núm. 1”*

C) PRESENTACION DE LA DOCUMENTACIÓN

C1) Regla general

Como regla general, la presentación de la documentación **sólo le será exigida al licitador en cuyo favor hubiera recaído propuesta de adjudicación** y, en todo caso, habrá de realizarse de forma previa a la adjudicación del contrato (1.8.1).

- El plazo de presentación, por aplicación analógica del artículo 151.2 del TRLCSP, será e diez días hábiles a contar desde la recepción del requerimiento (1.9.1.1).
- El requerimiento tendrá así por objeto la presentación de la documentación relacionada en el artículo 146.1, además de la relacionada en el artículo 151.2 del TRLCSP (1.9.1.2).
- La calificación será efectuada por el órgano de contratación quien la podrá encomendar a la Mesa de contratación (1.4 y 1.10).
- Las consecuencias de la no presentación en plazo, o presentación defectuosa de la documentación relacionada en el artículo 146.1 será distinta a la no adecuada presentación de la señalada en el artículo 151.2, en concreto:
 - Si se presentase con defectos subsanables, debe dársele plazo para la subsanación. De no subsanar debidamente en plazo, se entenderá que el licitador ha retirado su oferta, si bien en ningún caso procederá la aplicación de la prohibición de contratar a la que hace referencia el artículo 60.2.d) del TRLCSP (1.9.1.3.1. y 2.).

MAD REC 002/2014: *“Si el licitador no subsana o no cumple los requisitos establecidos en el pliego, se entenderá que ha retirado su oferta y que ha imposibilitado la adjudicación del contrato a su favor, pudiendo incurrir, en su caso, en la circunstancia de prohibición de contratar establecida en el artículo 60.2 d) del TRLCSP.”*

- Sí será de aplicación la previsión del artículo 60.2.d) citado, cuando presentándose la documentación dentro de plazo (inicial o de subsanación), se apreciara posible falsedad en la misma (1.9.1.3.3).
- **BAL 006/2013**: *“Procede la incautación de la garantía provisional a que hace referencia el artículo 103.4 in fine del TRLCSP, dado que esta garantía responde de la seriedad de la oferta y, ciertamente, la actuación del licitador —que incluso puede ser malintencionada—, que evidencia que no tiene un*

interés real o que simplemente no puede subsanar las deficiencias observadas en su documentación porque no tenía la capacidad o la solvencia exigidas en el procedimiento y que ello no obstante participó en el mismo causando un retraso en la adjudicación del contrato, ponen de manifiesto que su oferta carecía de la seriedad requerida.”

- La decisión de no adjudicar el contrato a la empresa inicialmente propuesta como adjudicataria por no haber cumplimentado en plazo el trámite citado, es susceptible de recurso, que será contra el acto de exclusión, si el órgano de contratación notifica la misma como un acto independiente (acto de trámite cualificado), o contra el acto de adjudicación, si la exclusión se notifica en dicho acto. Dependiendo del tipo de contrato, cabrá la interposición del recurso especial en materia de contratación (REMC), o los recursos contemplados en la LRJPAC (1.9.1.3.4).

- [MAD 002/2014](#) *“...solicita aclaración sobre la necesidad de volver a calcular el carácter desproporcionado o anormal de las ofertas en caso de que el propuesto adjudicatario no aporte la documentación a la que sustituye la declaración, entendiéndose que no resulta válida su oferta en este supuesto, dado que el artículo 152.1 indica que dicho carácter lo será por referencia al conjunto de ofertas válidas que se hayan presentado.*

La presentación de una declaración responsable correctamente formulada en sustitución de la documentación establecida en el apartado 1 del artículo 146 del TRLCSP, en los casos en que resulte procedente, supone la aceptación de la oferta como válida, pudiendo, en consecuencia, procederse a la apertura de la proposición económica. Si, posteriormente, se comprueba que lo declarado no se corresponde con la realidad, la oferta no será considerada inválida sino que se entenderá que el licitador ha retirado su oferta y ha imposibilitado la adjudicación del contrato a su favor, incurriendo, en su caso, en la causa de prohibición de contratar establecida en el artículo 60.2 d) del TRLCSP, por lo que no sería preciso, en su caso, volver a calcular qué ofertas poseen valores anormales o desproporcionados.”

C2) Supuesto excepcional

Excepcionalmente “en orden a garantizar el buen fin del procedimiento”, el órgano de contratación podrá dirigir requerimiento a todos (1.8.2.2) los candidatos o licitadores, a fin de que presenten la documentación relacionada en el artículo 146.1.

- Este requerimiento habrá de efectuarse antes de la apertura de la oferta económica, salvo supuestos excepcionales en que se podrá solicitar con posterioridad (1.8.2.3). En todo caso habrá de efectuarse con anterioridad a la propuesta de adjudicación (1.9.2).
- El plazo lo determinará el órgano de contratación y en todo caso deberá ser suficiente para que los candidatos o licitadores tengan tiempo de reunir la documentación y hacérsela llegar al mismo (1.9.2).
- Si el órgano de contratación apreciara defectos u omisiones subsanables en esta documentación, deberá dar plazo de subsanación suficiente (1.9.2).
- La no cumplimentación adecuada, dentro del plazo de subsanación, conllevará la exclusión del procedimiento, siendo este acto de trámite cualificado y, por ende, susceptible de recurso administrativo, dependiendo igualmente la posibilidad de interponer REMC u otros recursos administrativos, de la naturaleza del contrato (1.9.2).

II. INTERPETACIÓN DEL ARTÍCULO 59.1, 2º PÁRRAFO

“Los empresarios que estén interesados en formar las Uniones a las que se refiere el párrafo anterior podrán darse de alta en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado, que especificará esta circunstancia.”

Al igual que pueden inscribirse en el ROLECE empresas no clasificadas, asimismo podrán darse de alta y especificar su interés en formar las referidas uniones, todas las empresas que tengan acceso al ROLECE conforme a los artículos 15 y siguientes del Real Decreto 817/2009, excepto aquellas empresas inscritas como consecuencia de una prohibición de contratar.

III. DERECHO TRANSITORIO

Ante el silencio de la Ley 14/2013 en este punto, se considera aplicable la regla general establecida en la Disposición Transitoria Primera del propio TRLCSP, por ser ésta la norma objeto de modificación.

“DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA (DT 1ª). Expedientes iniciados y contratos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley.

1. Los expedientes de contratación iniciados antes de la entrada en vigor de esta Ley se regirán por la normativa anterior. A estos efectos se entenderá que los expedientes de contratación han sido iniciados si se hubiera publicado la correspondiente convocatoria del procedimiento de adjudicación del contrato. En el caso de procedimientos negociados, para determinar el momento de iniciación se tomará en cuenta la fecha de aprobación de los pliegos.

2. Los contratos administrativos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley se regirán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior”

IV.- RESTO DE ARTÍCULOS MODIFICADOS O INTRODUCIDOS

Ninguno de los informes y recomendaciones citados hacen referencia al resto de artículos introducidos o modificados por la Ley 14/2013, por lo que aquí simplemente nos limitaremos a reproducirlos (en color negro redacción que permanece, en color azul nueva redacción).

Artículo 32. Causas de nulidad de derecho administrativo.

Son causas de nulidad de derecho administrativo las siguientes:

d) Todas aquellas disposiciones, actos o resoluciones emanadas de cualquier órgano de las Administraciones Públicas que otorguen, de forma directa o indirecta, ventajas a las empresas que hayan contratado previamente con cualquier Administración.

—

Artículo 65. Exigencia de clasificación.

1. Para contratar con las Administraciones Públicas la ejecución de contratos de obras cuyo valor estimado sea igual o superior a ~~350.000 euros~~, 500.000 euros o de contratos de servicios cuyo valor estimado sea igual o superior a ~~120.000 euros~~, 200.000 euros será requisito indispensable que el empresario se encuentre debidamente clasificado. Sin embargo, no será necesaria clasificación para celebrar contratos de servicios comprendidos en las categorías 6, 8, 21, 26 y 27 del Anexo II.

En el caso de que una parte de la prestación objeto del contrato tenga que ser realizada por empresas especializadas que cuenten con una determinada habilitación o autorización profesional, la clasificación en el ~~grupo~~ subgrupo correspondiente a esa especialización, en caso de ser exigida, podrá suplirse por el compromiso del empresario de subcontratar la ejecución de esta porción con otros empresarios que dispongan de la habilitación y, en su caso, clasificación necesarias, siempre que el importe de la parte que debe ser ejecutada por éstos no exceda del 50 % del precio del contrato.

5. Las entidades del sector público que no tengan el carácter de Administración Pública podrán exigir una determinada clasificación a los licitadores para definir las condiciones de solvencia requeridas para celebrar el correspondiente contrato, en los supuestos del apartado 1 del artículo 65.

—

Artículo 96. Garantías admitidas.

~~2. Cuando así se prevea en los pliegos, la garantía que, eventualmente, deba prestarse en contratos distintos a los de obra y concesión de obra pública podrá constituirse mediante retención en el precio.~~

2. Cuando así se prevea en los pliegos, la garantía en los contratos de obras, suministros y servicios, así como en los de gestión de servicios públicos cuando las tarifas las abone la administración contratante, podrá constituirse mediante retención en el precio. En el pliego se fijará la forma y condiciones de la retención.

~~*3. Cuando así se prevea en el pliego, la acreditación de la constitución de la garantía podrá hacerse mediante medios electrónicos, informáticos o telemáticos.*~~

3. La acreditación de la constitución de la garantía podrá hacerse mediante medios electrónicos, salvo que en el pliego se establezca lo contrario.

—

Artículo 102. Devolución y cancelación de las garantías.

5. Transcurrido un año desde la fecha de terminación del contrato, sin que la recepción formal y la liquidación hubiesen tenido lugar por causas no imputables al contratista, se procederá, sin más demora, a la devolución o cancelación de las garantías una vez depuradas las responsabilidades a que se refiere el artículo 100.

~~*Cuando el importe del contrato sea inferior a 1.000.000 de euros, si se trata de contratos de obras, o a 100.000 euros, en el caso de otros contratos, el plazo se reducirá a seis meses.*~~

Cuando el importe del contrato sea inferior a 1.000.000 de euros, si se trata de contratos de obras, o a 100.000 euros, en el caso de otros contratos, o cuando las empresas licitadoras reúnan los requisitos de pequeña o mediana empresa, definida según lo establecido en el Reglamento (CE) n.º 800/2008, de la Comisión, de 6 de agosto de 2008, por el que se declaran determinadas categorías de ayuda compatibles con el mercado común en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado y no estén controladas directa o indirectamente por otra empresa que no cumpla tales requisitos, el plazo se reducirá a seis meses.

—

Artículo 146. Presentación de la documentación acreditativa del cumplimiento de requisitos previos.

5. El momento decisivo para apreciar la concurrencia de los requisitos de capacidad y solvencia exigidos para contratar con la Administración será el de finalización del plazo de presentación de las proposiciones.

—

Artículo 216. Pago del precio.

*6. Si la demora de la Administración fuese superior a ~~ocho~~ **seis** meses el contratista tendrá derecho, asimismo, a resolver el contrato y al resarcimiento de los perjuicios que como consecuencia de ello se le originen.*

8. Las Comunidades Autónomas podrán reducir los plazos de treinta días, cuatro meses y ~~ocho~~ seis meses establecidos en los apartados 4, 5 y 6 de este artículo.

Artículo 228 bis. Comprobación de los pagos a los subcontratistas o suministradores.

Las Administraciones Públicas y demás entes públicos contratantes podrán comprobar el estricto cumplimiento de los pagos que los contratistas adjudicatarios de los contratos públicos, calificados como tales en el artículo 5, han de hacer a todos los subcontratistas o suministradores que participen en los mismos.

En tal caso, los contratistas adjudicatarios remitirán al ente público contratante, cuando este lo solicite, relación detallada de aquellos subcontratistas o suministradores que participen en el contrato cuando se perfeccione su participación, junto con aquellas condiciones de subcontratación o suministro de cada uno de ellos que guarden una relación directa con el plazo de pago. Asimismo, deberán aportar a solicitud del ente público contratante justificante de cumplimiento de los pagos a aquellos una vez terminada la prestación dentro de los plazos de pago legalmente establecidos en el artículo 228 y en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, en lo que le sea de aplicación. Estas obligaciones, que se incluirán en los anuncios de licitación y en los correspondientes pliegos de condiciones o en los contratos, se consideran condiciones esenciales de ejecución, cuyo incumplimiento, además de las consecuencias previstas por el ordenamiento jurídico, permitirá la imposición de las penalidades que a tal efecto se contengan en los pliegos.

Disposición transitoria cuarta. Determinación de los casos en que es exigible la clasificación de las empresas.

El apartado 1 del artículo 65, en cuanto determina los contratos para cuya celebración es exigible la clasificación previa, entrará en vigor conforme a lo que se establezca en las normas reglamentarias de desarrollo de esta Ley por las que se definan los grupos, subgrupos y categorías en que se clasificarán esos contratos, continuando vigente, hasta entonces, el párrafo primero del apartado 1 del artículo 25 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

No obstante lo anterior, no será exigible la clasificación en los contratos de obras de valor estimado inferior a ~~350.000~~ 500.000 euros ni en los contratos de servicios cuyo valor estimado sea inferior a 200.000 euros.

ADEMÁS, la Ley 14/2013, refuerza el alcance de las modificaciones introducidas en los artículos 32 y 146, con un artículo que no incorpora al TRLCSP del siguiente tenor:

Artículo 45. Prohibición de discriminación a favor de contratistas previos en los procedimientos de contratación pública.

1. En sus procedimientos de contratación, los entes, organismos y entidades integrantes del sector público no podrán otorgar ninguna ventaja directa o indirecta a las empresas que hayan contratado previamente con cualquier Administración.

2. Serán nulas de pleno derecho todas aquellas disposiciones contenidas en disposiciones normativas con o sin fuerza de Ley así como en actos o resoluciones emanadas de cualquier órgano del sector público que otorguen, de forma directa o indirecta, ventajas a las empresas que hayan contratado previamente con cualquier Administración.