



Resolución 1/2019

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LAS
CORTES DE ARAGÓN, EL JUSTICIA DE ARAGÓN Y LA CÁMARA DE
CUENTAS DE ARAGÓN (TRCCAJACCA)**

En Zaragoza a 15 de enero de 2019

En el **recurso especial en materia de contratación** promovido por D. Jorge Carrillo Vázquez, en nombre y representación de la empresa **LIMPIEZA Y MANTENIMIENTO, S.A.U.**, conforme a lo previsto en el artículo 44 de 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 del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP), en el procedimiento para la contratación de un servicio denominado "*Prestación del servicio de limpieza del Palacio de la Aljafería y de los locales sitos en la C/ Diputados 21, y C/ Aljafería, 15 propiedad de las Cortes de Aragón*" (expediente nº 19/2018), el TRCCAJACCA ha adoptado el siguiente,

ACUERDO

I. ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 27 de septiembre de 2018 se publica en la Plataforma de Contratación del Sector Público, y el día 29 de septiembre de 2018 en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), el anuncio de las Cortes de Aragón, por el que se convoca licitación para la contratación del servicio de limpieza del Palacio de la Aljafería y de los locales sitos en la C/ Diputados 21, y C/ Aljafería, 15 propiedad de las Cortes de Aragón" (expediente nº 19/2018).



**TRIBUNAL
DE RECURSOS
CONTRACTUALES**
Cortes, Justicia y Cámara de Cuentas de Aragón

Según consta en dicho Anuncio, se trata de un contrato de servicios [CPV (Referencia de nomenclatura) 90910000], con tramitación ordinaria, por procedimiento abierto con varios criterios de adjudicación, que constan en los anexos XI y XII del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en lo sucesivo, PCAP), y sujeto a regulación armonizada.

En el PCAP se señala que el valor estimado del contrato, IVA excluido, es de dos millones doscientos cinco mil doscientos veinticinco euros (2.205.225,00 €), y el Presupuesto base de licitación, IVA excluido, es de un millón ochenta y nueve mil euros (1.089.000,00 €), con una duración de dos años, prorrogables por otros dos.

La contratante es la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma de Aragón (Cortes de Aragón), y el órgano de contratación es la Mesa de dicha institución parlamentaria.

SEGUNDO.- La convocatoria, el procedimiento de adjudicación y demás trámites contractuales se realizan de acuerdo, según se afirma, con la LCSP y con el Real Decreto 817/2009 de 8 de mayo que desarrolla parcialmente la mencionada LCSP, toda vez que se trata de un contrato de carácter administrativo, al tener las Cortes de Aragón el deber de ajustar la contratación a las normas establecidas para las Administraciones Públicas (arts. 17, 25 y concordantes, y Disposición adicional cuadragésima cuarta de la LCSP).

TERCERO.- La Mesa de Contratación constituida para tramitar el procedimiento de licitación, en la sesión celebrada el 3 de diciembre de 2018 según consta en el acta nº 7, que obra en el folio 431 y siguientes del expediente administrativo, procedió tras acordar la exclusión de diversas ofertas, a valorar las restantes, según los criterios de adjudicación del PCAP, y a la consiguiente clasificación de las ofertas, elevando su propuesta a la Mesa de las Cortes, la cual a su vez aprobó la propuesta de clasificación mediante acuerdo aprobado en sesión de 12 de diciembre de 2018, tal como consta en los folios 543 y ss del expediente administrativo. Como consecuencia de la



**TRIBUNAL
DE RECURSOS
CONTRACTUALES**
Cortes, Justicia y Cámara de Cuentas de Aragón

clasificación de las ofertas resultó como oferta mejor valorada la presentada por la mercantil **VALORIZA FACILITIES SAU**, razón por la que se acordó requerirle para que procediera a presentar los documentos previstos en el Pliego con carácter previo a la adjudicación del contrato.

CUARTO.- El 28 de diciembre de 2018 D. Jorge Carrillo Vázquez, en nombre y representación de la empresa **LIMPIEZA Y MANTENIMIENTO, S.A.U.** presenta en el Registro de las Cortes de Aragón un escrito mediante el que informa que el 27 de diciembre interpuso de forma telemática en el Registro del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales un recurso dirigido al Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, impugnando el acto de la Mesa de las Cortes de Aragón de 12 de diciembre de 2018 clasificando las empresas licitadoras, y la propuesta en la que se fundamenta de fecha 5 de diciembre de 2018, en el marco del expediente de contratación 19/2018: Prestación del servicio de limpieza del palacio de la Aljafería y de los locales sitos en C/ Diputados, 21 y C/ Aljafería, 15, propiedad de las Cortes de Aragón.

QUINTO.- El 2 de enero de 2019 por la Letrada de las Cortes de Aragón se procedió a remitir al Tribunal el expediente administrativo así como el informe previsto en el artículo 56.2 de la Ley de Contratos del Sector Público, Ley 9/2017, de 8 de noviembre.

SEXTO.- La Secretaría del Tribunal comunicó el 4 de enero a los restantes interesados la existencia del recurso conforme a lo dispuesto en el art. 56.3 de la LCSP, habiendo presentado alegaciones la empresa mejor clasificada: **VALORIZA FACILITIES SAU** quien se opone a la estimación del recurso interesando además su inadmisión por considerar, con cita de diversas resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, que se está impugnando un acto de trámite no recurrible tanto si se considera que se recurre el acto de clasificación de ofertas como la admisión de la oferta de la citada empresa.



SÉPTIMO.- Interpuesto el recurso, con fecha 10 de enero de 2018 se acuerda por el Tribunal la suspensión del procedimiento de contratación, con carácter cautelar, a solicitud del recurrente conforme a lo dispuesto en el artículo 49 de la LCSP.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- Competencia del TRCCAJACCA para la resolución de este procedimiento de impugnación.

El artículo 2 del Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Aragón, de 13 de febrero de 2013, por el que se constituye el Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes de Aragón, el Justicia de Aragón y la Cámara de Cuentas de Aragón (Boletín Oficial de las Cortes de Aragón número 137, 2.º fascículo, de 5 de abril de 2013), dispone que este órgano colegiado especializado es competente, entre otras materias, para «a) *Conocer y resolver los recursos especiales en materia de contratación a que se refiere el artículo 40 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. b) Conocer y resolver las cuestiones de nulidad contractual establecidas en los supuestos especiales del artículo 37 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.*».

SEGUNDO.- Legitimación de la empresa recurrente.

La recurrente, *LIMPIEZA Y MANTENIMIENTO, S.A.U.*, basa su impugnación en una errónea clasificación de las ofertas presentadas al considerar que la oferta presentada por la empresa *VALORIZA FACILITIES SAU* debió haber sido excluida al incluir en el apartado referido al precio hora para



**TRIBUNAL
DE RECURSOS
CONTRACTUALES**
Cortes, Justicia y Cámara de Cuentas de Aragón

trabajos adicionales o no incluidos en el pliego en función de las categorías de encargado/a, especialista y limpiador/a, un precio próximo a cero, en concreto de 0,0000000000000001 €, lo que implica en su opinión infringir los Pliegos que exigen establecer un precio, contradiciendo además el carácter oneroso del contrato. Subsidiariamente, el recurrente considera que de no excluir la oferta de VALORIZA FACILITIES SAU, debería al menos ser puntuada con cero puntos en el criterio de adjudicación analizado. Por tanto, la legitimación del recurrente exige una previa ponderación del resultado que obtendría en el hipotético caso de que fuera estimada íntegramente cualquiera de sus dos pretensiones. En el presente caso resultaría que su oferta en el controvertido criterio de adjudicación 1.2 (Precio por hora para trabajos no incluidos en el Pliego) pasaría a ser la mejor puntuada con un total de 6 puntos, con la particularidad de que siendo su oferta de 0.008 € por hora la aplicación de la fórmula matemática prevista en el pliego daría como resultado que todas las demás ofertas a valorar obtendrían cero puntos. En consecuencia la suma de la puntuación de este criterio de adjudicación con los restantes valorados por la Mesa de Contratación, darían como resultado que la oferta del recurrente pasaría a ser la que más puntos recibiría en total.

En consecuencia, concurre un interés legítimo en la recurrente, y se encuentra legitimada para interponer este recurso en los términos exigidos por el artículo 48 de la LCSP, pues de prosperar el recurso pasaría a ser su oferta la mejor valorada.

TERCERO.- Acto recurrido.

Como se ha expuesto en los antecedentes, el acto objeto de recurso se identifica formalmente con el acto de la Mesa de las Cortes de Aragón de 12 de diciembre de 2018 clasificando las empresas licitadoras, y la propuesta en la que se fundamenta de fecha 5 de diciembre de 2018.

Ciertamente si el recurso se limitara a impugnar la propuesta de la Mesa de Contratación procedería ser inadmitido, pues como mera propuesta constituiría un acto de trámite no recurrible, pero en la medida en que dicha

propuesta ha sido aprobada y convertida en acuerdo del Órgano de Contratación, se convierte en un acto administrativo de trámite cualificado, ya que predetermina de forma automática la adjudicación del contrato a falta únicamente de un acto propio del licitador seleccionado consistente en que cumplimente en tiempo y forma el requerimiento de documentación que le ha sido notificado.

Por tanto, sin desconocer el criterio seguido por otros Tribunales Administrativos sobre la posible inadmisión de la clasificación de las ofertas, en el presente caso se trata de un acuerdo del propio órgano de Contratación inmediatamente anterior a la adjudicación por lo que estaríamos ante un acto de trámite adoptado en el procedimiento de adjudicación, que decide directa o indirectamente la adjudicación, conforme al artículo 44 2 b) de la LCSP, dictado además en la licitación de un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada, por lo que se concluye que es susceptible de recurrirse mediante el recurso especial en materia de contratación.

CUARTO.- Plazo de interposición.

Respecto del cumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 50 y 51 de la LCSP, habiéndose dictado el acuerdo del órgano de contratación impugnado el 12 de diciembre y habiéndose presentado el recurso el 27 de diciembre en el Registro del órgano de contratación se encuentra presentado en tiempo y forma, sin que perjudique a su admisión el hecho de estar dirigido de forma errónea a un Tribunal Administrativo distinto del competente, no existiendo dudas sobre la voluntad del recurrente de interponer el recurso especial en materia de contratación regulado en la LCSP.

QUINTO.- Examen de las cuestiones de fondo.

LIMPIEZA Y MANTENIMIENTO, S.A.U., fundamenta su impugnación mediante la invocación de los siguientes motivos:



**TRIBUNAL
DE RECURSOS
CONTRACTUALES**
Cortes, Justicia y Cámara de Cuentas de Aragón

En primer lugar, considera que ha existido lo que denomina un error de transcripción de una hipotética decisión de la Mesa de Contratación de atribuir cero puntos la oferta de VALORIZA FACILITIES SAU, en el criterio de adjudicación 1.2, manifestada durante el acto de la apertura de las ofertas sujetas a evaluación con arreglo a criterios evaluables de forma automática, debido a que contiene tantos ceros que debe ser asimilada a cero.

Lo cierto es que esa argumentación se basa en la sola afirmación del recurrente que carece de apoyo en las actas de la Mesa de Contratación y especialmente en su propia actuación que ha procedido a valorar la oferta de la empresa VALORIZA FACILITIES SAU. A mayor abundamiento, incluso si a efectos hipotéticos hubiera que considerar que la oferta de VALORIZA FACILITIES SAU en el criterio de adjudicación 1.2 (precio por hora para trabajos no incluidos en el Pliego) equivale a cero euros, la consecuencia jurídica tampoco pasaría por ser valorada con cero puntos tal como se expondrá a continuación al tratar del criterio mantenido por los diferentes Tribunales Administrativos de recursos en materia de contratación en casos similares al presente.

En segundo lugar, el recurrente en efecto, considera que la oferta de VALORIZA FACILITIES SAU debería ser excluida porque en realidad equivale en su opinión a cero puntos. En el criterio analizado la oferta de VALORIZA FACILITIES SAU para los tres precios por hora según la correspondiente categoría profesional, fue de 0.0000000000000001 €. Por su parte, la oferta del recurrente en este mismo apartado fue de 0,008 €, circunstancia que a los efectos prácticos de tratar de obtener la mayor puntuación en la licitación responde a una misma estrategia; por esta razón constituye una paradoja que las alegaciones sobre las irregularidades que el recurrente cree que han sido cometidas en la valoración de la oferta de VALORIZA FACILITIES SAU de aceptarse serían igualmente aplicables a su propia oferta.

Sin embargo y a diferencia de lo que mantiene el recurrente la oferta de VALORIZA FACILITIES SAU ha sido correctamente valorada por la Mesa de Contratación y por remisión a su propuesta, por el Órgano de Contratación.

Por una parte no es aceptable que el contrato deje de ser oneroso por el hecho de que en el criterio previsto para servicios adicionales distintos de los previstos en el Pliego se hayan hecho ofertas que incluyan precios por hora próximos a cero euros, pues es evidente que se trata de servicios que constituyen prestaciones accesorias de pequeña relevancia o que incluso puede que no se soliciten nunca, en relación con la prestación objeto del contrato constituido por el servicio de limpieza en los horarios y lugares determinados en los Pliegos y para los que los licitadores han realizado una oferta económica en términos de normalidad. Por tanto la oferta económica ha de apreciarse en su conjunto careciendo de fundamento negar la onerosidad del contrato.

Por otra parte, como muy bien argumenta el informe de la Letrada de las Cortes de Aragón, la posibilidad de incluir ofertas económicas que para determinadas prestaciones carezcan de una contraprestación económica independiente o separada de la oferta económica, ha sido tratada en diversas ocasiones por otros Tribunales Administrativos de recursos especiales en materia de contratación, pudiendo citar la Resolución N^o 1044/2018, de 16 de noviembre de 2018, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, cuyo fundamento de derecho sexto trata de la *Doctrina de este Tribunal en relación con las ofertas a precio 0*, y llega a las siguientes conclusiones aplicables al presente caso en interpretación del artículo 145.5 de la LCSP:

"Lo dispuesto en este precepto viene a conferir rango legal a una doctrina administrativa constante que venía interpretando el artículo 150 del anterior Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y que puede resumirse del modo que sigue:

a) En relación con los criterios evaluables mediante fórmulas, las fórmulas que se utilicen deben permitir determinar la oferta económicamente más ventajosa y además ordenar proporcionalmente las ofertas, de suerte que un criterio definido de tal modo que se desvirtúen ambos objetivos, puede dar lugar a la nulidad de pleno derecho del PCAP y con ella del procedimiento en



su conjunto (resolución nº120/2013, y las que en ella se citan).

b) *El establecimiento de fórmulas de valoración en el criterio precio que dan lugar a que ofertas más baratas alcancen peor puntuación que ofertas más caras da lugar a una infracción no subsanable de las normas sobre preparación del contrato o de las reguladoras del procedimiento de adjudicación (resolución nº 228/2015).*

c) *Un licitador puede ofrecer gratuitamente una prestación o una unidad básica de la prestación, a condición de que oferte un precio real o positivo del conjunto de la o las prestaciones, pero la oferta cero por una prestación base unitario que tiene una fórmula de valoración, uno de cuyos factores es el precio ofertado por la misma, no es correcta y no se ajusta al pliego, siendo en tal caso admisible asignar a la oferta cero el precio de una centésima de unidad de euro, en cuanto no altera los criterios de adjudicación ni beneficia al licitador que ofertó cero y sí permite funcionar a una fórmula que no ha previsto el supuesto indicado (resolución nº 241/2018).*

d) *No resulta admisible la introducción de criterios de valoración que permitan a los licitadores efectuar ofertas hipotéticas o ilusorias que no se traduzcan en una verdadera ventaja para la Administración, desvirtuando así la finalidad del procedimiento (resolución nº 224/2011).*

A la vista de todo lo anterior, cabe concluir que las ofertas económicas efectuadas a 0 o a valores cercanos a 0 en relación con algunas prestaciones o unidades son válidas, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos: i) que en su conjunto la oferta tenga un precio positivo; ii) que la fórmula no quede desvirtuada, dando lugar a resultados que no permitan una ordenación proporcional de las ofertas y iii) que el resultado final no suponga otorgar mayor puntuación en el criterio precio a quien, en su conjunto, ha realizado una oferta más cara”.

De forma similar se ha pronunciado también el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, en el Acuerdo 61/2014, de 8 de octubre, citado en las alegaciones del interesado:

“En el derecho público, tradicionalmente, el carácter oneroso de un contrato se ha referido a la existencia de un intercambio de prestaciones entre



las partes contratantes; contraponiéndose, de este modo, a la figura de los contratos gratuitos, en los que uno de los contratantes se compromete a proporcionar al otro una ventaja, pero sin recibir equivalente alguno, es decir, con ausencia de contraprestación. Es decir, la existencia de retribución y el coste económico para una de las partes es la característica de la onerosidad.

En el ámbito comunitario, el TJUE ha admitido la configuración amplia del concepto onerosidad en las relaciones contractuales. Así, en la Sentencia de 12 de julio de 2001, asunto C-399/98, Ordine Degli Architetti y otros, se afirma que el carácter oneroso de un contrato se refiere a la prestación que se ofrece al contratista por la realización del objeto del contrato (F.J. 77) o, en términos parecidos, en la Sentencia de 25 de marzo de 2010, asunto C-451/08, Helmut Muller GmbH, el TJUE considera que, para que pueda hablarse de la existencia de un contrato público de obras, es necesario que el poder adjudicador reciba una prestación a cambio de una contraprestación (F.J. 45); si bien, en este punto, se añade una matización importante, puesto que el Tribunal de Justicia exige que la prestación debe conllevar, además, un beneficio económico directo para el poder adjudicador (F.J. 49).

Así pues, en el procedimiento objeto del recurso, es claro y meridiano que el licitador recurrente oferta cero (0) euros por el precio de la hora de limpieza a requerimiento (oferta por la que debe obtener 5 puntos) porque obtiene la retribución de este eventual servicio con cargo al precio general del contrato. Y esta consideración no se desvirtúa por el órgano de contratación. Es más, ni siquiera es posible afirmar que las horas a requerimiento, cuyo precio puntúa cinco puntos, vayan a realizarse (es decir, requerirse) o no. Toda vez que no existe ningún mínimo, como tampoco máximo, de horas”.

Aplicando la citada doctrina a la oferta realizada por VALORIZA FACILITIES SAU, cabe concluir que concurren en este caso todos los requisitos establecidos para aceptar su valoración tal como ha realizado la Mesa de Contratación.



**TRIBUNAL
DE RECURSOS
CONTRACTUALES**
Cortes, Justicia y Cámara de Cuentas de Aragón

En virtud de cuanto antecede, de conformidad con el Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Aragón, de 13 de febrero de 2013, por el que se constituye el Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes de Aragón, el Justicia de Aragón y la Cámara de Cuentas de Aragón, previa deliberación y por unanimidad, este Tribunal

ACUERDA

PRIMERO.- Desestimar el recurso especial en materia de contratación promovido por D. Jorge Carrillo Vázquez, en nombre y representación de la empresa LIMPIEZA Y MANTENIMIENTO, S.A.U., impugnando el acto de la Mesa de las Cortes de Aragón de 12 de diciembre de 2018 clasificando las empresas licitadoras, y la propuesta en la que se fundamenta de fecha 5 de diciembre de 2018 dictados en el procedimiento para la contratación de un servicio denominado "Prestación del servicio de limpieza del Palacio de la Aljafería y de los locales sitos en la C/ Diputados 21, y C/ Aljafería, 15 propiedad de las Cortes de Aragón" (expediente nº 19/2018),

SEGUNDO.- No se aprecian circunstancias de temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede imponer la multa prevista en el artículo 58.2 LCSP.

TERCERO.- Acordar el levantamiento de la medida cautelar adoptada y acordar la continuación del expediente de contratación, de conformidad con lo establecido en el art. 57.3 de la LCSP.

CUARTO.- Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

Este acuerdo es definitivo y ejecutivo, y contra el mismo podrá interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, dentro



**TRIBUNAL
DE RECURSOS
CONTRACTUALES**
Cortes, Justicia y Cámara de Cuentas de Aragón

del plazo de dos meses desde el día de recibo de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículo 49 TRLCSP y 10.1,K), 44.1 y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Zaragoza, 15 de enero de 2019.