

**RECURSO 101/2022  
RESOLUCIÓN 141/2022**

**Resolución 141/2022, de 14 de septiembre, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, por la que se desestima el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa Onet Iberia Soluciones, S.A.U., contra la Resolución de 24 de junio de 2022, acordada por la Gerente de Emergencias Sanitarias de Castilla y León, por la que se acuerda la adjudicación a Limcamar, S.L. del contrato de servicios de limpieza de las bases de la Gerencia de Emergencias Sanitarias en la provincia de Valladolid, derivado del acuerdo marco para la homologación de las empresas que prestarán los servicios de limpieza en los bienes inmuebles utilizados por la Administración de la Comunidad de Castilla y León y entidades adheridas (Expediente GES 6/2022- Saturno: 2040002040).**

**I  
ANTECEDENTES**

**Primero.-** Mediante Resolución de 30 de marzo de la Gerente de emergencias sanitarias de Castilla y León, se inició expediente administrativo para llevar a cabo la contratación del servicio de limpieza en las base de la Gerencia de Emergencias Sanitarias en la provincia de Valladolid, derivado del acuerdo marco para la homologación de las empresas que prestarán los servicios de limpieza en los bienes inmuebles utilizados por la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y entidades adheridas, por un importe total de 318.568,01 euros.

El valor estimado del acuerdo marco es de 196.850.390 euros.

**Segundo.-** Con fecha 5 de abril de 2022, se invitó a participar a las diecinueve empresas adjudicatarias del acuerdo marco a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público. El plazo de presentación de ofertas se amplió hasta el 28 de mayo de 2022 tras la detección de error en el envío de invitaciones. Presentaron oferta 12 de las 19 empresas invitadas.

**Tercero.-** El 10 de junio de 2022, se emite informe técnico sobre los criterios dependientes de juicio de valor, resultando que la puntuación otorgada a las empresas que presentaron oferta es de 7,50, con excepción de las mercantiles Sacyr Facilities, S.A. y Limpiezas Gredos S.A., que obtuvieron cero puntos.

**Cuarto.-** El 23 de junio de 2022, se abrió el sobre 2 correspondiente a criterios evaluables mediante fórmulas. A continuación se procedió a comprobar si alguna de las licitadoras ha superado el margen operativo que tiene reconocido en el Acuerdo Marco (19,95 %), ya que la cláusula 33.1 del PCAP del Acuerdo Marco para la Homologación de los Servicios de limpieza a prestar en los bienes inmuebles utilizados por la Administración de la Comunidad de Castilla y León y entidades adheridas, indica que no se aceptarán las propuestas de las empresas que oferten un margen operativo superior al máximo con el que fueron homologadas. En este expediente de contratación ninguna empresa superó el margen operativo del 19,95%. Se comprobó además que ninguna empresa superara el precio base de licitación (318.568,01 €), ya que de acuerdo con la cláusula 33.6 del mismo PCAP se procedería a la exclusión del procedimiento de adjudicación de dicha empresa. Se constató, por último, que ninguna de las ofertas fuera anormalmente baja, de acuerdo con lo establecido en el apartado 7 del Anexo 4B – petición de oferta vinculante.

**Quinto.-** Una vez realizado el cálculo para determinar las puntuaciones resultantes de la aplicación de las fórmulas establecidas en la petición de oferta vinculante, y adicionada a esta puntuación al resultante del informe técnico, se procedió a clasificar las ofertas por orden decreciente de acuerdo con la puntuación total conseguida, de forma que en primer lugar resultó clasificada la mercantil que Limcamar, S.L., con un total de 98,50 puntos, seguida de Onet Iberia Soluciones, S.A.U., con 96,15, de forma que el 23 de junio se realiza propuesta de adjudicación en favor de la primera

**Sexto.-** El 24 de junio de 2022, la Gerente de Emergencias Sanitarias, adjudicó a Limcamar, S.L. el contrato de servicios de limpieza de las bases de la Gerencia de Emergencias Sanitarias en la provincia de Valladolid, como derivado del acuerdo marco para la homologación de las empresas que prestarán los servicios de limpieza en los bienes inmuebles utilizados por la

Administración de la Comunidad de Castilla y León y entidades adheridas, por un importe total de 264.209,73 €.

**Séptimo.-** El 8 de julio de 2022 Onet Iberia Soluciones, S.A.U., solicitó acceso para consultar el anexo nº 5 oferta económica de la mercantil adjudicataria, de forma que el 11 de julio de 2022, se le concedió vista de expediente para el examen de la documentación solicitada.

**Octavo.-** El 15 de julio de 2022, tiene entrada en el registro de este Tribunal, un recurso especial en materia de contratación interpuesto en nombre y representación de la empresa Onet Iberia Soluciones, S.A.U. (en adelante "Onet"), contra la resolución de 24 de junio de 2022 de la Gerente de Emergencias Sanitarias de adjudicación del referido contrato.

Fundamenta su recurso en que la mercantil adjudicataria presentó su oferta económica de forma incorrecta, pues únicamente incluía el coste de personal (coincidente con el estimado por el órgano de contratación), omitiendo el coste de los otros servicios exigidos y cuya prestación es obligatoria, en este caso, el servicio de D+D+D (desinfección, desinsectación y desratización). Entiende que con ello erró por omisión en la elaboración y configuración de su oferta económica y procede su exclusión con arreglo a lo determinado en el artículo 33.4 del PCAP. Consideran que el error existente en la oferta económica de Limcamar, S.L (en adelante "Limcamar"). es insubsanable, toda vez que de subsanarse entraría supondría una modificación de los términos de la oferta, y no una aclaración de errores materiales manifiestos o que puedan deducirse del resto del contenido de la propuesta.

Subsidiariamente, para el caso de que se entienda que la propuesta de Limcamar era defectuosa, pero pudo haber sido subsanada con arreglo al importe de 1.275 euros para los servicios citados, contemplado en la petición de oferta vinculante, la propuesta de la adjudicataria estaría incurso en anomalía porque, si al importe recogido en el anexo 5ª oferta económica presentado, es decir 218.355,15 euros, se le detraen los 1.275 euros en concepto de gastos del servicio D+D+D, el importe resultante como coste de personal ascendería a 217.080,15 euros, situándose por debajo de los costes

de personal estimados por el órgano de contratación, debiendo haberse solicitado la justificación de la oferta por la ahora adjudicataria.

**Noveno.-** El 18 de julio de 2022, se incorpora el recurso al registro de expedientes con número 101/2022, y se requiere al órgano de contratación para que remita al Tribunal el expediente de contratación, el correspondiente informe y relación de todos los licitadores, a efectos de notificarles la concesión del preceptivo trámite de audiencia.

**Décimo.** - El 22 de julio de 2022, en respuesta al trámite de audiencia otorgado por este Tribunal, por parte del órgano de contratación se emite informe en el que solicita la desestimación del recurso interpuesto por Onet al considerar que no hay ninguna oferta que se pueda considerar anormalmente baja, ya que ninguna oferta económica es inferior a 204.720,35 euros. Se mantiene que la oferta de la empresa Limcamar no contiene omisiones, errores o imprecisiones y concuerda con la documentación examinada y admitida, y que el coste que puedan suponer los servicios complementarios y que en la oferta se indica que son subcontratados con terceros, no afectan a retribuciones del personal directamente contratado para este servicio de limpieza. El citado coste de los servicios de desinfección, desinsectación y desratización no lo repercuten en este contrato, al igual que otro tipo de costes indirectos, que tanto Limcamar como Onet, no han reflejado objetivamente en la oferta.

**Decimoprimer.**- Concedido trámite de audiencia, a los licitadores, el 29 de julio de 2022, Limcamar presenta alegaciones en las que solicita la desestimación del recurso interpuesto.

## **II FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**1º.-** La competencia para resolver el presente recurso corresponde al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, en virtud de lo dispuesto en los artículos 46.1 de la LCSP, y 59 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras.

**2º.-** El procedimiento del recurso especial se ha tramitado conforme a lo previsto en el capítulo V, título I, libro primero (artículos 44 y siguientes) de la LCSP.

El recurso se ha interpuesto contra la Resolución de 24 de junio de 2022, acordada por la Gerente de Emergencias Sanitarias de Castilla y León, por la que se acuerda la adjudicación de un contrato de servicios derivado del acuerdo marco para la homologación de las empresas que prestarán los servicios de limpieza en los bienes inmuebles utilizados por la Administración de la Comunidad de Castilla y León y entidades adheridas, este con un valor estimado superior a 100.000 euros, por lo que cumple con las exigencias del artículo 44 de la LCSP, apartados 1. b) y 2.c).

El recurso especial se ha presentado dentro del plazo legalmente previsto con arreglo al Artículo 50.1.b) de la LCSP.

Se acredita en el expediente la legitimación de la empresa para interponer el recurso especial y su representación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP.

**3º.-** En cuanto al fondo del asunto, es preciso recordar que de conformidad con lo determinado en el artículo 57.2 LCSP, este Tribunal resuelve, bajo el principio de congruencia, sobre la petición concreta de la parte recurrente y no le corresponde realizar de oficio de las decisiones adoptadas por otros tribunales que resuelven recursos sobre la misma materia.

En su recurso, la mercantil Onet, tras haber accedido a la oferta económica de Limcamar, considera que la mercantil adjudicataria presentó su oferta económica de forma incorrecta, pues únicamente incluía el coste de personal (coincidente con el estimado por el órgano de contratación), y omitía el de otros servicios exigidos cuya prestación es obligatoria, en este caso del servicio de D+D+D (desinfección, desinsectación y desratización). Entiende que con ello erró por omisión en la elaboración y configuración de su oferta económica, desligándose de lo previsto en la petición de oferta vinculante y en el PCAP que rige el acuerdo marco para la homologación de las empresas que prestarán los servicios de limpieza en los bienes inmuebles utilizados por la

Administración de la Comunidad de Castilla y León y entes adheridas. Por ello, considera que procede la exclusión de Limcamar con arreglo a lo determinado en el artículo 33.4 del PCAP. Afirma que el error existente es insubsanable, toda vez que de subsanarse se admitiría una modificación de los términos de la oferta y no una aclaración de errores materiales manifiestos o que puedan deducirse del resto del contenido de la propuesta.

Subsidiariamente, para el caso de que se entienda por parte de este Tribunal que la propuesta de Limcamar era defectuosa, pero pudiera haber sido subsanada, ya que existe en la petición de oferta vinculante una estimación de costes de los servicios de D+D+D por importe de 1.275 euros, que podría sustituir la omisión existente en la oferta económica de la adjudicataria, alegan que de darse tal excepcional situación, la propuesta de la adjudicataria estaría incurso en anormalidad porque, si al importe recogido en el "anexo 5ª oferta económica" presentado por Limcamar, es decir 218.355,15 euros, se le detraen los 1.275 euros en concepto de gastos del servicio D+D+D, el importe resultante como coste de personal ascendería a 217.080,15 euros, situándose por debajo de los costes de personal estimados por el órgano de contratación debiendo haberse solicitado justificación de la oferta por la ahora adjudicataria.

En consecuencia, solicitan la exclusión de la proposición presentada por Limcamar y la adjudicación a Onet por ser su propuesta la siguiente mejor puntuada, o, subsidiariamente, la retroacción del procedimiento al momento previo a la adjudicación, para que el órgano de contratación solicite a Limcamar, la justificación de su oferta económica y, tras cumplimentar dicho trámite, acordar la adjudicación del contrato a la propuesta más ventajosa.

Por su parte, el órgano de contratación, en su informe manifiesta que una vez examinadas las ofertas tanto de Limcamar como de Onet y la documentación justificativa de dichas ofertas, constatan que ambas subcontratan los servicios complementarios (D+D+D) y este servicio no lo realiza el personal subrogado en este contrato, por lo tanto no afecta al importe de costes de personal del apartado 7.1. del anexo nº 4B- petición de oferta vinculante de servicios de limpieza.

Por otro lado, y en relación con la falta de previsión en la oferta de Limcamar del servicio de D+D+D, se verifica que esta ofrece los servicios

complementarios, puesto que en el anexo nº 5 oferta económica, dicha empresa indica la superficie en la que va a realizar los servicios complementarios (1.090 m<sup>2</sup>), y a un coste de 0,00 euros.

El órgano de contratación afirma que es un "Supuesto que beneficia a las Arcas de la Administración Pública y que es acorde con lo considerado obligatorio según lo previsto en el Anexo Nº4B PETICIÓN DE OFERTA VINCULANTE SE SERVICIOS DE LIMPIEZA del Expediente que nos ocupa." Por ello concluyen que LIMCAMAR sí ha valorado y tenido en consideración el servicio a realizar D+D+D, pero lo estima como costes cubiertos por otros contratos sin necesidad de repercutirlo en la oferta actual.

»La Administración comprueba que no hay error en la oferta y la empresa LIMCAMAR sí ha considerado y especificado la prestación de los servicios complementarios."

Por su parte, Limcamar en su escrito de alegaciones, manifiesta que no incumple ninguno de los parámetros establecidos en el anexo 4B de la petición de oferta vinculante, para ser considerada como temeraria. Afirma que "La oferta (...) no es inferior a los costes salariales establecidos en el apartado 7.1 de esta oferta vinculante siendo los costes de este apartado de 218.355,15 € y coincidiendo con la oferta presentada por LIMCAMAR, S.L.

»Hemos de resaltar también que la oferta presentada por LIMCAMAR, S.L. no es inferior en más de 15 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas económicas presentadas. La media aritmética de las ofertas presentadas es de 240.847,47 € y, por tanto, el límite de 15 unidades porcentuales de esta media establece un importe de 204.720,35 € que fijaría la temeridad. Es palmario que la oferta presentada por LIMCAMAR, S.L. por importe de 218.355,15€ no se encuentra en situación de anormalidad."

Alude también a la discrecionalidad de los informes técnicos que fundamentan la adjudicación a su favor y cita numerosas resoluciones del propio Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León y del Tribunal Administrativo Central, que abordan la cuestión de la discrecionalidad de la Administración a la hora de valorar los criterios técnicos.

**4º.-** Centrada la controversia, procede examinar si la oferta de Limcamar contenía un error insubsanable por haber omitido parte de la oferta de servicios obligatorios y debió haber sido excluida, o subsidiariamente, debió habersele requerido la justificación de la oferta al entender que estaba incurso en presunción de anormalidad.

Examinada la oferta presentada por Limcamar que se incorpora al expediente remitido, (documento nº 28) puede observarse que en esta se contempla la prestación del servicio de desinfección, desinsectación y desratización para una extensión de 1.090 metros cuadrados, cantidad coincidente con la suma de las superficies de las seis instalaciones contempladas en el anexo II de la petición de oferta vinculante que figura como documento 6 del expediente remitido. En cuanto al precio previsto para este servicio, a continuación de cada uno de los diferentes servicios, y de las referencias al total de metros cuadrados, se determina que este precio será de cero euros, con lo que no puede afirmarse, como pretende la recurrente, que la adjudicataria se haya "olvidado" de introducir el importe referido a los costes de los otros servicios que forzosamente hay que prestar, concretamente los de desinfección, desinsectación y desratización, sino que el precio propuesto para cada una de estas unidades es cero euros. No existe, por tanto, como sostiene la recurrente una vulneración del artículo 33.6 del PCAP que determina que: "No se aceptarán aquellas proposiciones que contengan omisiones, errores o imprecisiones que impidan conocer claramente lo que la Administración estime objetivamente fundamental para considerar la oferta.

»Si alguna proposición no guardase concordancia con la documentación examinada y admitida, excediese del precio base de licitación de los servicios, variase sustancialmente el modelo establecido, comportase error manifiesto en el importe de la proposición, y aún si existiese reconocimiento por parte del licitador de que la oferta adolece de error o inconsistencia, procedería la exclusión si éstos hicieran inviable la proposición, en cuyo caso será desechada por el órgano de contratación"

Procede analizar ahora la petición subsidiaria formulada por la recurrente y fundada en el argumento de que para el caso de admitirse la oferta, debería tomarse como referencia la estimación de costes de los servicios de D+D+D por importe de 1.275 euros, prevista en la petición de oferta y considerar que



Limcamar habría incluido "indirectamente" y de forma velada dentro del importe presupuestado como costes de personal, también los costes del servicio de D+D+D". Entiende la recurrente que: "De ser así, nos encontraríamos ante un fraude de ley, pues en último extremo ello supondría una rebaja encubierta de los costes de personal por debajo de los previstos en la POV, que tendría que justificar LIMCAMAR al incurrir en baja anormal o desproporcionada" .

En primer lugar, hemos de señalar que admitir la argumentación sostenida por la recurrente en cuanto a que de no haberse ofertado el precio por la adjudicataria (cuestión que insistimos, no ha sucedido, pues sí consignó un precio, aunque este fuera de cero euros), debiera considerarse que este precio sería correspondiente con la estimación de costes contenida en la petición de oferta vinculante (1.275 euros), implicaría que la oferta total se viera incrementada en este importe de 1.275 euros, pero en ningún caso podría suponer, como pretende Onet, que dicho importe debiera minorarse del correspondiente a los costes de personal.

A ello debe añadirse, que dichos servicios serán objeto de subcontratación por Limcamar, como apunta el informe del órgano de contratación y como efectivamente puede comprobarse de la lectura de la página 8 del documento "Oferta técnica o evaluable mediante juicio de valor", incorporado al expediente con lo que queda eliminada la hipótesis de que la adjudicataria estuviera incurriendo una rebaja encubierta de los costes de personal por debajo de los previstos en la petición de oferta vinculante, como sostiene la recurrente.

Por todo ello, esta petición no puede ser tampoco estimada.

Por último, y en relación con la posibilidad de presentar oferta a cero euros, este Tribunal debe advertir que las fórmulas previstas para valorar el precio ofertado de cada aspecto deben suponer un precio real, efectivo y de mercado, y su ausencia o el de cero euros, puede ser en algunos casos un precio ficticio para eludir una valoración real. Esto es, para manipular en fraude de ley las consecuencias del procedimiento de adjudicación -la búsqueda de la oferta de mejor calidad precio- (por todas, las Resoluciones 133/2021, de 16 de septiembre o 77/2022, de 2 de junio).

Por ello, la admisibilidad o no de los controvertidos precios depende, en cada caso, de que se trate realmente de importes diferenciados de prestaciones distintas del contrato o de componentes o costes de un único precio de una sola prestación, y en éste último caso, salvo prohibición del PCAP, se viene admitiendo, en función de las circunstancias de cada caso, la formulación en la oferta de uno o varios costes diferenciados de la prestación única a importe cero o casi cero, pues, en definitiva, vienen a determinar un precio único real y efectivo, y solo son costes del precio único ( por todas, la Resolución de este Tribunal 17/2020, de 30 de enero).

Por otro lado, la Resolución 407/2020 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, señala 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".

A este respecto, la Resolución 1249/2020, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales indica que "En esencia, se considera en fraude de ley la oferta de precio cero a una prestación, cuyos costes se trasladan al precio ofertado de otra para, dada la estructura de la fórmula de valoración, obtener el máximo de puntos asignados a ese criterio y determinar que el resto de las ofertas, cualquiera que sea su importe, con tal de que sea positivo, obtengan cero puntos. Se produce así un resultado contrario al ordenamiento jurídico, en cuanto esa oferta es calificada como la más ventajosa económicamente, no siéndolo en realidad, y ello en perjuicio de las ofertas de otros licitadores, cuyas ofertas son realmente mejores económicamente, pero por efecto de ese fraude de ley obtienen menos puntos".

Con arreglo a la doctrina expuesta, todos los requisitos concurren en la oferta de la mercantil Limcamar, que ha realizado la oferta más económica, tal y como resulta del informe del órgano de contratación sin que esto haya sido desvirtuado por el recurrente.

En su virtud y al amparo de lo establecido en los artículos 57 de la LCSP y 61 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León

### **III RESUELVE**

**PRIMERO.-** Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por Onet Iberia Soluciones, S.A.U., contra la Resolución de 24 de junio de 2022, acordada por la Gerente de Emergencias Sanitarias de Castilla y León, por la que se acuerda la adjudicación a Limcamar, S.L. del contrato de servicios de limpieza de las bases de la Gerencia de Emergencias Sanitarias en la provincia de Valladolid, derivado del acuerdo marco para la homologación de las empresas que prestarán los servicios de limpieza en los bienes inmuebles utilizados por la Administración de la Comunidad de Castilla y León y entidades adheridas (Expediente GES 6/2022- Saturno: 2040002040).

**SEGUNDO.-** Notificar esta Resolución a todos los interesados en el procedimiento.

De conformidad con los artículos 59 de la LCSP y 44.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), contra esta Resolución, ejecutiva en sus propios términos, solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (artículo 10.1.k de la LJCA).