



**RESOLUCIÓN DEL RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN, INTERPUESTO POR LA [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] CONTRA EL ACUERDO DE LA MESA DEL SENADO, DE 10 DE OCTUBRE DE 2023, DE ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO DE SERVICIOS DE LIMPIEZA DE LOS EDIFICIOS DEL SENADO.**

**I. ANTECEDENTES**

**PRIMERO.** La Mesa de la Cámara, en su reunión del día 18 de abril de 2023, acordó aprobar el expediente de contratación para la adjudicación del contrato de servicios de limpieza de los edificios del Senado, así como los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas.

**SEGUNDO.** El anuncio de licitación, junto con los correspondientes pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas, fue publicado el día 20 de abril de 2023 en el perfil de contratante del Senado, alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público. Asimismo, el anuncio de licitación fue publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el día 21 de abril de 2023 y en el Boletín Oficial del Estado el día 25 de abril de 2023.

Con carácter previo tanto a la constitución de la Mesa de Contratación como a la finalización del plazo para la presentación de proposiciones, la Mesa de la Cámara, en su reunión del día 9 de mayo de 2023, acordó modificar los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas, a fin de separar adecuadamente el contenido de las proposiciones, cuya valoración debía realizarse mediante la aplicación de criterios dependientes de un juicio de valor y mediante la mera aplicación de fórmulas, con la consiguiente ampliación del plazo de presentación de ofertas por idéntica extensión a la establecida en la cláusula 15ª del pliego de cláusulas administrativas particulares, ordenando su publicación en el perfil de contratante del Senado, en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el Boletín Oficial del Estado.

En ejecución de tal acuerdo, la antedicha modificación fue publicada, junto con los nuevos pliegos, el día 9 de mayo de 2023 en el perfil de contratante del Senado. Asimismo, un anuncio de corrección de errores fue publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el día 12 de mayo de 2023, y en el Boletín Oficial del Estado con fecha de 17 de mayo de 2023.



**CORTES GENERALES**  
**TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES**

---

**TERCERO.** El plazo para la presentación de proposiciones finalizó el día 2 de junio de 2023. Dentro de dicho plazo presentaron sus correspondientes proposiciones las siguientes empresas:

- [REDACTED]



CORTES GENERALES  
TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]

Una vez concluido el plazo para la presentación de las ofertas, la secretaria de la Mesa de Contratación, constituida el día 18 de mayo de 2023, procedió a la apertura de la documentación administrativa, detectando errores en la documentación de [REDACTED]

Subsanados en tiempo y forma los defectos advertidos en la documentación presentada, con fecha 6 de junio de 2023, se reunió la Mesa de Contratación para proceder a la apertura de los sobres B, relativos a los criterios de adjudicación cuya ponderación depende de un juicio de valor.

**CUARTO.** Posteriormente, el día 25 de julio de 2023, se reunió nuevamente la Mesa de Contratación para, a la vista del correspondiente informe, proceder a la aprobación de la valoración de la documentación contenida en los sobres B y, acto seguido, a la apertura de los sobres C, relativos a los criterios de adjudicación evaluables mediante fórmulas. En esta reunión se decidió excluir a los licitadores [REDACTED] por incumplir la plantilla mínima exigida en la cláusula 16ª del pliego de prescripciones técnicas, y al licitador [REDACTED] por haber omitido la información exigida en los pliegos de cláusulas administrativas particulares y prescripciones técnicas, así como los anexos correspondientes.

**QUINTO.** El día 13 de septiembre de 2023 se reunió la Mesa de Contratación para aprobar la valoración de la documentación contenida en los sobres C y la propuesta de clasificación final de los licitadores admitidos al procedimiento. En esta reunión se estableció la puntuación de los criterios evaluables mediante fórmulas (sobres C). El día 14 de septiembre de 2023 se reunió, de nuevo, la Mesa de Contratación para, advertido error material en la transcripción de los datos relativos a la valoración del sobre C en la Plataforma de Contratación del Estado, proceder a su corrección. A continuación, se muestra el total de las puntuaciones obtenidas de ambos sobres:



CORTES GENERALES  
TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

EMPRESA	OFERTA TÉCNICA	OFERTA EVALUABLE MEDIANTE FÓRMULAS	PUNTOS
████████████████████	46	45,80	91,80
████████████████████ ████████████████████ ████████	41	48,70	89,70
████████████████████	38	46,31	84,31
████████████████████	35	43,76	78,76
████████████████████	30	47,15	77,15
████████████████████	29	46,20	75,20
████████████████████	26	47,73	73,73
████████████████████	25	45,83	70,83
████████████████████	24	44,80	68,80
████████████████████ ████████	27	41,79	68,79
████████████████████	22	45,87	67,87
████████████████████	24	42,80	66,80
████████████████████	22	42,62	64,62
████████████████████	21	41,99	62,99
████████████████████	17	39,99	56,99

**SEXTO.** La Mesa del Senado, en su reunión del día 19 de septiembre de 2023, acordó clasificar las proposiciones admitidas y requerir a la empresa ██████████ que había presentado la oferta más ventajosa, para que, en el plazo de diez días hábiles, contados desde el siguiente a aquel en que se hubiera recibido el requerimiento, aportara la documentación contemplada en la cláusula 21ª del pliego de cláusulas administrativas particulares.



**CORTES GENERALES**  
TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

---

**SÉPTIMO.** Una vez presentada en tiempo y forma la documentación requerida, la Mesa del Senado, en su reunión del día 10 de octubre de 2023, acordó adjudicar a la empresa [REDACTED] el contrato de servicios de limpieza de los edificios del Senado, por un importe de 979 179,60 euros, sin incluir IVA (1 184 807,32 euros, IVA incluido), para cada uno de los tres años de vigencia inicial del contrato, y publicar la resolución en el perfil de contratante del Senado, alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

**OCTAVO.** Notificado el acuerdo de adjudicación a las empresas licitadoras y dentro del plazo legalmente establecido de quince días hábiles a partir del día siguiente a la notificación, se recibió el 24 de octubre de 2023, a través de correo electrónico dirigido a departamento.infraestructuras@senado.es, solicitud de acceso al expediente administrativo por parte de la empresa [REDACTED] como empresa legitimada al ser licitadora en este procedimiento.

**NOVENO.** El 26 de octubre de 2023, se remitió contestación a su solicitud. Comoquiera que dicha empresa no había participado como licitadora en el referido procedimiento, no reúne la condición de interesado en el sentido del artículo 52 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Y en consecuencia se denegó el acceso al expediente.

**DÉCIMO.** El 30 de octubre de 2023, se recibió solicitud de [REDACTED] de acceso al expediente administrativo número 10/2023, sobre el asunto de referencia, produciéndose la reunión el pasado 2 de noviembre de 2023. En la misma, se mostró, a solicitud de la empresa, el informe de valoración del sobre B, copia de la documentación que las empresas [REDACTED], no declararon confidencial, el sobre C de las empresas anteriormente indicadas y valoración del mismo. Se mostró, asimismo, copia de las declaraciones relativas a la confidencialidad de las ofertas presentadas por dichos licitadores. De dicha reunión se levantó acta.

**UNDÉCIMO.** El 3 de noviembre de 2023. [REDACTED], presentó un recurso en materia de contratación, mediante el que solicitaba al Tribunal de Recursos de las Cortes Generales la estimación del recurso y la revocación del acto de adjudicación, así como la retroacción del expediente de contratación al momento justo anterior al de la adjudicación, en el que debería excluirse la oferta de [REDACTED] debiendo continuar el proceso de licitación hasta adjudicar el contrato a la [REDACTED]. Igualmente se señalaba que el acto de adjudicación habría de quedar en suspenso hasta la resolución del presente recurso, de conformidad con el artículo 53 de la LCSP.

**DUODÉCIMO.** El 8 de noviembre de 2023, el Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales solicitó al órgano de contratación la remisión



del expediente administrativo, acompañado del correspondiente Informe, todo ello en los términos del artículo 56.2 LCSP. Estos documentos fueron recibidos el 15 de noviembre de 2023.

**DECIMOTERCERO.** El día 15 de noviembre de 2023 se remitió el recurso especial a los restantes interesados para que pudieran formular alegaciones, en cumplimiento del artículo 56.3 LCSP. La empresa [REDACTED], S.A., formuló alegaciones, que tuvieron entrada el día 22 de noviembre de 2023.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### 1. REQUISITOS PROCESALES

Respecto de la competencia corresponde al Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales, de conformidad con el artículo 1 de la Resolución de 18 de enero de 2011, del Letrado Mayor de las Cortes Generales, por la que se publica la de 21 de diciembre de 2010, de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado por la que se crea el Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales (BOE, n. 21, de 25 de enero de 2011), así como la regla 38 del pliego de cláusulas administrativas.

Existe legitimación activa del recurrente al tratarse de una persona jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se han visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto del recurso, en los términos del artículo 48 de la LSCP.

El recurso especial se ha interpuesto en el plazo de 15 días hábiles, establecido por el art. 50 de la LSCP, habiéndose publicado y notificado al mismo tiempo al recurrente el anuncio de adjudicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público el pasado día 11 de octubre de 2023.

### 2. OBJETO

La empresa [REDACTED], solicitó la nulidad del acuerdo de adjudicación de la Mesa del Senado, de 10 de octubre de 2023, y que se ordenase la retroacción de las actuaciones al momento justo anterior al dictado de la adjudicación, en el que deberá excluirse la oferta de [REDACTED] [REDACTED]. por presentarse a una licitación junto con otro licitador, perteneciente al mismo grupo empresarial, debiendo continuar con el proceso de licitación hasta adjudicar el expediente de licitación al segundo licitador que es [REDACTED] [REDACTED]. A su vez, se solicitó la suspensión del procedimiento hasta la resolución de este recurso. Los argumentos del recurrente se resumen a continuación.



### 3. LOS ARGUMENTOS DEL RECURRENTE

██████████████████████ funda la motivación del recurso en el principio de la necesaria proposición única, la ausencia de declaración responsable y la presentación de ofertas por empresas vinculadas en un mismo procedimiento de contratación. A estos efectos cita la cláusula 13 del pliego, donde se precisa que “cada licitador no podrá presentar más de una proposición. Las empresas que hayan presentado una proposición tampoco podrán suscribir ninguna propuesta en unión temporal con otras. La infracción de estas normas dará lugar a la no admisión de todas las propuestas por él suscritas”.

El principio de proposición única se recoge en el art. 139.3 de la LCSP, cuya redacción literal se transcribe “cada licitador no podrá presentar más de una proposición, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 142 sobre admisibilidad de variantes y en el art. 143 sobre presentación de nuevos precios o valores en el seno de una subasta electrónica. Tampoco podrá suscribirse ninguna propuesta en unión temporal con otros si lo ha hecho individualmente o figurar en más de una unión temporal. La infracción de estas normas dará lugar a la no admisión de todas las propuestas por él suscritas”.

El recurrente precisa que “el fundamento de este principio se encuentra en la necesidad de facilitar a todos los licitadores su concurrencia en condiciones de igualdad, evitando la posibilidad de favorecer situaciones de ventaja en alguno de ellos o los riesgos de manipulación del procedimiento”. El propio recurrente trae a colación la Resolución 3/2012, de 18 de enero, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid: “La prohibición de que un mismo licitador presente más de una propuesta tiene como causa que si la finalidad de todo licitador es la de ser adjudicatario del contrato, éste ha de adjudicarse a la proposición económicamente más ventajosa, no es posible presentar a un mismo tiempo dos o más proposiciones más ventajosas o más económicas por la sencilla razón de que el licitador no puede licitar contra sí mismo”.

A la postre, según el recurrente, la finalidad última del principio de proposición única es la garantía de los principios de libre competencia, igualdad entre los licitadores, transparencia, concurrencia y secreto de las proposiciones.

Dentro de su argumentación, el recurrente se refiere al art. 86 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas que trata de la valoración de las proposiciones formuladas por distintas empresas pertenecientes a un mismo grupo. En el apartado 3 prescribe que “a los efectos de lo dispuesto en los dos apartados anteriores, las empresas del mismo grupo que concurren a una misma licitación deberán presentar declaración sobre los extremos en los mismos reseñados”.



Para concluir, en el recurso se afirma que tanto [REDACTED], [REDACTED] como [REDACTED]. no han presentado declaración alguna sobre la pertenencia de estas al mismo grupo de empresas, exigido por la ley, en ningún momento del proceso de licitación. Esta falta de presentación de la declaración de pertenencia al mismo grupo empresarial conllevaría la anulación de la adjudicación y la exclusión del adjudicatario.

#### 4. CRONOLOGÍA DE LA ADQUISICIÓN DE [REDACTED] POR [REDACTED]

[REDACTED]. manifiesta que, en la fecha de formulación de sus alegaciones, el 22 de noviembre de 2023, esta empresa y [REDACTED] pertenecen al mismo grupo de empresas, por cuanto [REDACTED] adquirió la mercantil [REDACTED] el 14 de septiembre de 2023, fecha de elevación a escritura pública tal operación.

La última fecha citada constituye un dato esencial para determinar si se ha producido la vulneración del art. 139.3 y la cláusula 13 del pliego de cláusulas administrativas.

Remitiéndonos a los antecedentes detallados que figuran en esta resolución, interesa destacar la secuencia temporal de la licitación. El anuncio de la licitación, así como los correspondientes pliegos de cláusulas administrativas particulares y prescripciones técnicas, se produjo el 20 de abril de 2023 en el perfil de contratante del Senado, alojado en Plataforma de Contratación del Sector Público. Asimismo, el anuncio de licitación fue publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea al día siguiente y en el Boletín oficial del Estado el 25 de abril de 2023.

La presentación de proposiciones concluyó el día 2 de junio de 2023.

El 19 de septiembre de 2023 se clasificaron las proposiciones admitidas y se requirió a la empresa [REDACTED], [REDACTED] que había presentado la oferta más ventajosa para que aportara la documentación correspondiente, con carácter previo al acto de adjudicación que tuvo lugar el pasado 10 de octubre de 2023.

En paralelo conviene atender a la cronología de la relación entre [REDACTED]

- [REDACTED]. presenta su oferta el 9 de junio de 2023.
- [REDACTED] presenta su oferta el 2 de junio de 2023.
- El 18 de julio de 2023 tiene entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia la notificación de la operación de concentración, consistente en la adquisición de control exclusivo por parte de [REDACTED] sobre [REDACTED] y determinadas filiales controladas por dicha compañía.



CORTES GENERALES  
TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

- El 26 de julio de 2023 la CNMC autoriza tal operación de concentración.
- Finalmente, la declaración de cambio de socio único tuvo lugar el 14 de septiembre de 2023, mediante la correspondiente escritura jurídica notarial.

En consecuencia, a la vista de estos datos se aprecia que, la unión mercantil entre ██████████ no tuvo lugar hasta el 14 de septiembre de 2023.

Asimismo, se ha constatado que ██████████ presentaron sus ofertas, de forma separada y como empresas independientes. Asimismo, en la fecha de presentación de sus ofertas no pertenecían a un mismo grupo de empresas.

Debe acogerse el razonamiento de ██████ cuando sostiene que “Así pues, en relación con la presunta relación empresarial que alega la recurrente, es innegable que no se puede hablar de la misma hasta que el acuerdo entre las partes se haya perfeccionado y se haya elevado a público, una vez ya perfeccionado, podemos hablar de un mismo grupo de empresas, pero nunca antes y, en consecuencia, las ofertas que ya habían sido presentadas, por lo que los hechos acaecidos con anterioridad a la oferta no pueden ser tenidos en consideración cuando un hecho, como la formalización de la unión entre empresas, ha sido claramente posterior”.

De lo expuesto se deduce que ██████████ presentaron cada una de ellas su propia oferta, cuando eran entidades independientes, por lo que no pueden considerarse que eran una entidad que presentara dos ofertas, en los términos prohibidos por el art. 139 y la cláusula 13, antes citados. A este respecto se pueden citar, como lo hace la representación de ISS, sendas consideraciones que aparecen en la Resolución 840/2018, de 24 de septiembre del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales: “La ley habla de un mismo licitador, lo que excluye lógicamente, el caso en que la propuesta sea suscrita por personas jurídicas independientes. Queda así de manifiesto el hecho de que la Ley no atribuye a las propuestas presentadas por diferentes personas jurídicas en una licitación la consideración de propuestas simultáneas. Aún en el caso de que todas ellas pertenezcan a un solo grupo empresarial”.

La segunda consideración sería “que la JCCA, en su informe 48/2011, de 1 de marzo de 2012, examinó si “dos empresas distintas, en concreto dos sociedades de responsabilidad limitada, que cuentan con la misma persona física como administrador único, pueden concurrir a una misma licitación o, por el contrario, este hecho puede contravenir lo dispuesto en el artículo 129 de la LCSP, actual art. 145 del Texto Refundido de la LCSP”, concluyendo que “cada una de las sociedades que concurren en la licitación tiene su propia personalidad jurídica, se consideran personas distintas, y, por tanto, independientes, siendo irrelevante que el administrador único de cada una de ellas se la misma persona física”.

De lo expuesto se deduce que en el momento de presentación de las ofertas ██████████ no formaban una unión empresarial y constituían dos entidades con



personalidad jurídica diferente. Por tanto, no cabe aceptar la solicitud del recurso formulado por [REDACTED]

## 5. CONCLUSIONES

A la vista de los datos expresados, cabe deducir que en el procedimiento de licitación objeto de la impugnación se han presentado dos ofertas por dos personas jurídicas diferentes [REDACTED]. En consecuencia, no existe vulneración alguna del principio de proposición única establecido por el art. 139.3 de la LCSP, así como de la cláusula 13 del pliego de cláusulas administrativas.

A mayor abundamiento, ha de tenerse en cuenta que, incluso en el supuesto de que ambas entidades mercantiles pertenecieran a un mismo grupo de empresas, lo que ocurre en la actualidad en el caso considerado, tampoco esta circunstancia sería motivo suficiente para su exclusión. A este respecto, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea viene afirmando el principio de que el derecho de la Unión “no prevé una prohibición general de que las empresas vinculadas entre sí presenten ofertas en un procedimiento de adjudicación de contratos públicos”. Así lo afirma la STJUE-Sala Cuarta-de 17 de mayo de 2018, Asunto C-531/16. Ello por razón del interés prevalente de la Unión Europea en que se garantice la más amplia participación posible de licitadores en los procedimientos de contratación pública. Una prohibición formulada en tal sentido, a modo de “presunción iuris et de iure según la cual las ofertas respectivas de empresas vinculadas para un mismo contrato se habrán influido entre sí necesariamente” vulneraría el principio de proporcionalidad por no conceder a dichas empresas licitadoras “la posibilidad de demostrar que, en su caso, no existe un riesgo real de que se produzcan prácticas que pueden menoscabar la transparencia y falsear la competencia entre licitadores” (STJUE-Sala Cuarta, de 19 de mayo de 2009, Asunto C-538/07, Assitur Srl). Y ello es así, de acuerdo con esta sentencia, porque cabe la posibilidad de que empresas con cierto grado de vinculación o control gocen, no obstante, de cierto grado de autonomía en el ejercicio de su política comercial y de su actividad económica, de modo que “las relaciones entre empresas de un mismo grupo pueden estar reguladas por disposiciones particulares, por ejemplo de naturaleza contractual, capaces de garantizar tanto la independencia como la confidencialidad a la hora de elaborar ofertas que vayan a presentar simultáneamente las empresas en cuestión en el marco de una misma licitación”.

Por cuanto atañe a la LCSP permite la participación de empresas vinculadas en las licitaciones públicas, si bien lo realiza de un modo indirecto, ya que se limita a regular los efectos de esta participación en relación con la aplicación del régimen de ofertas con valores anormales. Así sucede en el art. 149.3 de la LCSP.

En síntesis, de acuerdo con el Derecho de la Unión Europea y también con el Derecho español, las empresas vinculadas entre sí o que formen parte de un grupo empresarial pueden concurrir a una misma licitación pública.



**Por todo lo anterior, el Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales ACUERDA:**

1. Desestimar el recurso presentado por [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] contra el acuerdo de la Mesa del Senado de adjudicación del contrato de servicios de limpieza de los edificios del Senado.
2. Levantar la suspensión del mencionado acuerdo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 57.3 LCSP.
3. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.

Esta Resolución es definitiva en la vía administrativa. Contra la misma solo cabrá interponer recurso contencioso-administrativo, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en el plazo de dos meses, conforme a lo dispuesto en el artículo 59.1 de la ley 9/2017 y en el artículo 3.2 de la Resolución de 21 de diciembre de 2010 de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, por la que se crea el Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales (BOE de 25 de enero de 2011), así como en los artículos 12.1 c) y 46 de la Ley 29/1988, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Esta Resolución se trasladará a todos los interesados.

Palacio del Congreso de los Diputados, a 27 de noviembre de 2023.

Patricia Blanquer Alcaraz  
PRESIDENTA

Luis de la Peña Rodríguez  
SECRETARIO