



Recurso nº 733/2025

Resolución nº 998/2025

Sección 2ª

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 2 de julio de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. J.I.B.G.E., en representación de la ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA (ASPEL), contra los pliegos del procedimiento contractual relativo a la *“Contratación de los servicios de limpieza de las instalaciones del Museo Nacional Thyssen-Bornemisza”*, expediente MNTB25-070, convocado por la FUNDACIÓN COLECCIÓN THYSSEN BORNEMISZA, F.S.P., el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La FUNDACIÓN COLECCIÓN THYSSEN-BORNEMISZA, F.S.P. (en adelante, la FUNDACIÓN) convocó, mediante anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 7 de mayo de 2025, licitación del contrato arriba nominado. El documento de pliegos fue publicado el 7 de mayo de 2025.

El valor estimado del contrato asciende a 3.397.971,06 euros y la fecha de finalización de presentación de ofertas era 13 de junio 2025.

Segundo. El apartado 9 del Anexo I Cuadro Resumen del pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP), en cuanto a los criterios de adjudicación, solo prevé criterios de valoración automáticos o evaluables mediante fórmulas matemáticas cuales son:

“9.2.1. Precio ofertado más ventajoso...Se valorará como oferta económica más ventajosa la del precio menor que no sea desproporcionada o temeraria, a la que se asignará la



máxima puntuación. Cada una de las restantes ofertas obtendrá una puntuación proporcional aplicando la siguiente fórmula...”88 puntos

9.2.2. Otros criterios objetivos

A) Compromiso de dedicación al servicio de un número de horas anuales superior a 30.705: los licitadores podrán indicar el número cierto de horas a que se compromete el licitador adicional a las 30.705 horas obligatorias y a la bolsa de horas de 1.000 h. sin coste adicional incluidas en el PPT 2.1. Obtendrán la máxima puntuación las propuestas que ofrezcan un compromiso de horas mayor. Las propuestas se valorarán conforme a la siguiente fórmula.....Hasta 5 puntos

B) El licitador deberá indicar en el Anexo VI relativo a la oferta económica la forma de ejecución de esas horas adicionales (indicadas en el Punto A) comprometidas en la oferta. Más personal: 4 puntos. Más horas de dedicación del personal indicado en el Anexo IV del PPT: 1 puntos.....5 puntos

C) Plan de formación: los licitadores podrán presentar un compromiso de impartir más de un curso de formación al año de sus trabajadores.....1 punto

D) Experiencia profesional previa en Museos del supervisor de servicio propuesto: los licitadores deberán cumplimentar el Anexo VI del PCAP los años adicionales de experiencia del Supervisor del Contrato propuesto, y así mismo, deberán presentar una declaración responsable en el que figurará su experiencia profesional, con especificación del número de años de experiencia adicional y entidades identificadas. Experiencia de cuatro años (4) años: 0,5 puntos. Experiencia superior a cinco (5 años): 1 punto...1 punto”.

Interesa destacar el apartado 9.2.4 del Anexo I Cuadro Resumen del PCAP: “Criterios para apreciar que la proposición incluye valores anormales o desproporcionados: Se calculará la media aritmética de las ofertas iniciales y se consideran desproporcionadas las que se encuentre en los supuestos previstos en el artículo 85 del RGLCAP”.

Del pliego de prescripciones técnicas (en lo sucesivo, PPT) interesa destacar su cláusula segunda “Condiciones de la Prestación del Servicio”:



“2.1. Los servicios de limpieza y mantenimiento (en adelante, los “Servicios”) se ejecutarán a satisfacción de la Fundación y con estricta sujeción a las estipulaciones contenidas en el Pliego de Cláusulas Particulares, en el presente Pliego de Prescripciones Técnicas y en sus respectivos anexos, cumpliendo especialmente las normas establecidas en el Anexo II (“Normas para la Limpieza de las Salas del Museo”) y el Anexo III (“Frecuencias mínimas de limpieza y mantenimiento”), y conforme a la oferta del Contratista en lo que no contradiga a estas Prescripciones Técnicas y sus anexos. Los trabajos se estiman, de forma preliminar, en treinta mil setecientos cinco (30.705) horas al año; no obstante, es obligación del Contratista ejecutar servicios adicionales cuando sea requerido para ello por la Fundación. En concreto, el Contratista deberá poner a disposición de la Fundación una bolsa de trabajo de hasta mil (1.000) horas al año, sin coste adicional para la Fundación, para cubrir la limpieza de las instalaciones por razón de eventos y por cualquier otra razón por la que se estime necesario un refuerzo en el servicio”.

Tercero. La ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA (en adelante, ASPEL) interpuso el 26 de mayo de 2025, ante este Tribunal, recurso especial en materia de contratación contra los pliegos de la licitación.

Cuarto. Recibido en este Tribunal el expediente, el órgano de contratación acompañó el informe a que se refiere el artículo 56.2 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 Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) y 28.4 del Reglamento de los Procedimientos Especiales de Revisión de decisiones en material contractual y de Organización del Tribunal Central de Recursos Contractuales (RPERMC).

Quinto. Mediante resolución de 5 de junio de 2025, la secretaria general del Tribunal, por delegación de este, acordó la concesión de la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, sin que esta afecte al plazo de presentación de ofertas ni impida su finalización, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.



Sexto. Consta en el expediente certificado de licitadores conforme al cual dos han sido las empresas que han concurrido a la licitación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para conocer del mismo a tenor de lo establecido en los artículos 47.1 de la vigente LCSP y 22.1. 1º del RPERMC).

Segundo. El recurso se interpone en la licitación de un contrato de servicios, cuyo valor estimado es 3.397.971,06 euros, por lo que es susceptible de impugnación mediante recurso especial en materia de contratación, de conformidad con el artículo 44.1.a) de la LCSP.

En cuanto al acto recurrido objeto del recurso, se impugnan los pliegos del contrato, actuación susceptible del mismo según el artículo 44.2.a) de dicha norma legal.

Por todo ello, el objeto del recurso se ha configurado correctamente.

Tercero. El inicio del procedimiento y el plazo de interposición del recurso especial se regulan en el artículo 50 de la LCSP, y se desarrolla en el artículo 19 del RPERMC. En el caso aquí analizado, la interposición se ha formulado en el plazo previsto en el artículo 50.1.b) de la LCSP.

Cuarto. La legitimación se regula en el artículo 48 de la LCSP, que dispone que: *“Podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso”*.

Es reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, plasmada entre otras sentencias en las de 31 de mayo de 1990, 19 de noviembre de 1993, 27 de enero de 1998, 31 de marzo de 1999 y 2 de octubre de 2001, la que declara que por interés debe entenderse toda situación jurídica individualizada. Dicha situación que supone una específica relación con el objeto de la petición o pretensión que se ejercita, se extiende a lo que, con más precisión, se titula



interés legítimo, que es el que tienen aquellas personas, físicas o jurídicas, que, por la situación objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal o por ser los destinatarios de una regulación sectorial, son titulares de un interés propio, distinto del de los demás ciudadanos o administrados y tendente a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico cuando incidan en el ámbito de ese su interés propio. El interés legítimo abarca todo interés material o moral que pueda resultar beneficiado con la estimación de la pretensión ejercitada, siempre que no se reduzca a un simple interés por la pura legalidad, en cuanto presupone que la resolución a dictar puede repercutir, directa o indirectamente, de un modo efectivo y acreditado, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien recurre o litiga.

Los defectos que se denuncian en el recurso inciden en la esfera jurídica de todos los asociados, por lo que debe entenderse que cuenta con legitimación para recurrir.

A la recurrente ASPEL se le ha reconocido legitimación por este Tribunal en otros recursos en interés de sus asociados (por todas, resolución nº 201/2022, de 10 de febrero). En este caso, los fundamentos de la pretensión que ejercita cumplen las condiciones de legitimación exigibles para la impugnación del pliego por afectar a los intereses de sus asociados. Por ello hay que concluir que la recurrente ostenta legitimación con base en el artículo 48 de la LCSP.

Quinto. En primer lugar, combate ASPEL el criterio de adjudicación previsto en la letra A del apartado 9.2.2 del Anexo I Cuadro Resumen del PCAP, *“Compromiso de dedicación al servicio de un número horas anuales superior a 30.705 horas”*, debido a la no fijación de un umbral máximo en la oferta de horas adicionales lo que, en su opinión, vulnera los principios de igualdad de trato, transparencia y no discriminación entre los licitadores (artículos 1 y 132 de la LCSP). Y ello por cuanto que *“los licitadores desconocen cuantas horas han de ofertar a los efectos de ser la mejor oferta y, por ende, conseguir la mayor puntuación posible. Esta gran imprecisión por parte del órgano de contratación, al no acotar un tope máximo en la bolsa de horas de libre disposición a ofertar, podría provocar que las empresas concurrentes al presente expediente de contratación oferten una cantidad desvirtuada de horas con la realidad, las cuales no sean necesarias o no se vayan a*



emplear, generando ofertas desproporcionadas o irreales con el único fin de obtener la máxima puntuación (5 puntos)”.

Además, indica ASPEL, *“tampoco se ha previsto en los pliegos de contratación mecanismos, como es el establecimiento de parámetros objetivos, en relación con la bolsa de horas ofertadas, para determinar que ofertas están incursas en temeridad”* lo que conculca el artículo 149 de la LCSP. El órgano de contratación solo ha previsto un parámetro para la determinación de la anormalidad, aplicable exclusivamente para las ofertas económicas ofertadas por los licitadores, cual es el previsto en el apartado 9.2.4 del Anexo I Cuadro Resumen (*“Se calculará la media aritmética de las ofertas económicas iniciales y se consideran desproporcionadas las que se encuentre en los supuestos previstos en el artículo 85 del RGLCAP”*).

Como segundo motivo de impugnación, alega ASPEL que la obligatoriedad de incluir en el presupuesto base de licitación la bolsa de horas recogida en la cláusula 2.1 del PPT vulnera los artículos 100 y 102 de la LCSP. Y ello porque la Fundación *“no ha incluido dentro del presupuesto base de licitación, los gastos que se podrían derivar de la bolsa de horas exigible al contratista en la cláusula 2.1 del PPT, provocando (i) inseguridad jurídica entre los licitadores al no conocer con certeza el alcance económico del contrato y (ii) una situación de competencia desleal o falta de transparencia, ya que los licitadores deben de valorar un riesgo no atribuible a ellos al calcular el coste de esas horas adicionales”*. En suma, en su opinión, la bolsa de horas prevista en la cláusula 2.1 del PPT resulta ineludible para los licitadores al no haber sido tratada por el órgano de contratación ni como mejora ni como criterio de adjudicación, sino como parte integrante del objeto contractual, lo cual es de obligado cumplimiento. Por lo tanto, su coste debe estar reflejado en el presupuesto base de licitación al formar parte del contenido esencial del contrato.

En tercer lugar, combate ASPEL la falta de justificación del criterio de adjudicación previsto en la letra D del apartado 9.2.2 del Anexo I Cuadro Resumen del PCAP, *“Experiencia profesional previa en Museos del supervisor de servicio propuesto”*, que permite obtener hasta 1 punto adicional (experiencia de cuatro años, 0,5 puntos, y experiencia superior a 5 años, 1 punto). En su opinión, la experiencia del supervisor ya se valora como criterio de solvencia técnica en el apartado 7.2 del Anexo I Cuadro Resumen del PCAP por lo que, de



admitirse este criterio de adjudicación, se *“podría generar una ventaja injusta para las grandes empresas, en perjuicio de nuevos operadores o PYMES, contraviniendo con el principio de libre concurrencia, igualdad de trato y competencia entre los licitadores, principios rectores del procedimiento de contratación pública...”*. Además, el órgano de contratación no ha dado una justificación adecuada de por qué una experiencia adicional superior a tres años por parte del supervisor propuesto implica una mejora en la calidad de la prestación. En suma, la ausencia de justificación de este criterio vulnera el artículo 145 de la LCSP que exige que los criterios de adjudicación estén vinculados al objeto del contrato y permitan identificar la oferta con mejor calidad-precio, incluyendo únicamente aquellos aspectos cualitativos que guarden una relación directa justificada con una mejor ejecución del contrato.

Por todo ello solicita ASPEL la anulación de los pliegos, retrotrayendo el procedimiento al momento de su elaboración, con la exigencia de que el órgano de contratación anule los criterios de adjudicación impugnados y proceda a su sustitución por otros que resulten ajustados a la normativa vigente o, manteniendo los mismos, se proceda a su correcta definición.

Sexto. En su informe de fecha 29 de mayo de 2025, el órgano de contratación pone de manifiesto que varias de las alegaciones de la recurrente ya habían sido planteadas en los otros dos recursos por ella interpuestos contra los anteriores pliegos de contratación del servicio de limpieza de la FUNDACIÓN y fueron desestimadas por este Tribunal (resoluciones nº 42/2022, de 14 de enero de 2022, y nº 472/2024, de 11 de abril de 2024). En las mismas, con cita de otras resoluciones como la nº 1798/2021, de 10 de diciembre de 2021, este Tribunal declaró que *“Debe concluirse que el mayor número de horas de servicio adicionales a las 30.705 horas obligatorias no constituye una prestación adicional y distinta que represente una mejora en los términos previstos en el artículo 145.7 de la LCSP y, en consecuencia, conforme a la doctrina que sigue este Tribunal respecto a la configuración del criterio de adjudicación controvertido, la previsión impugnada no vulnera el artículo 145.5 de la LCSP, encontrándose bien definido y siendo precisa y objetiva, a través de una fórmula proporcional, su valoración”*.



En lo relativo a la anormalidad de la oferta, recuerda el informe el artículo 149 de la LCSP conforme al cual, en caso de pluralidad de criterios de adjudicación, se estará a lo establecido en los pliegos que rigen el contrato, en los cuales se han de establecer los parámetros objetivos que deberán permitir identificar los casos en que una oferta se considere normal, referidos a la oferta considerada en su conjunto. En este caso, la Fundación, atendidas las condiciones globales de las ofertas (entre las cuales se encuentra el número de horas adicionales que, en su caso, hayan comprometido los licitadores), valorará conforme a las reglas del artículo 85 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y de si alguna de las ofertas resulta inviable y, en tal caso, procederá a requerir las correspondientes aclaraciones al licitador. Existe, en suma, un límite al número de horas adicionales ofrecidas por los licitadores, que es el límite de lo razonable, que excluye valores anormales o desproporcionados y que vendrá determinado por el mercado y por el conjunto de las ofertas recibidas.

En segundo lugar, señala el informe que la bolsa de horas sin coste adicional es conforme con los artículos 100.1 y 102 de la LCSP. El contrato incluye 30.075 horas anuales de servicios de limpieza y mantenimiento, más otras 1.000 horas anuales en concepto de bolsa de horas sin coste adicional para el caso de que fueran necesarias (cláusula 2.1 del PPT). El presupuesto base de licitación previsto en los pliegos recoge el importe máximo que puede comprometer la Fundación. Las horas sin coste adicional, por su propia definición, no tienen reflejo en el presupuesto base de licitación porque ya están incluidas.

Por lo que se refiere a la tercera cuestión controvertida, relativa al criterio de adjudicación consistente en que el supervisor del servicio cuente con experiencia profesional previa en Museos (letra D del apartado 9.2.2 del Anexo I Cuadro Resumen del PCAP), para el órgano de contratación respeta los principios de concurrencia, igualdad de trato y competencia entre los licitadores. Ciertamente, como criterios de solvencia técnica y profesional se exige que el supervisor cuente con una experiencia de 3 años, pero ello no es óbice para que, adicionalmente, y como criterio valorable objetivamente, se prevea que el licitador cuente con una experiencia adicional a la requerida. Ello no implica valorar nuevamente la solvencia, sino considerar la experiencia adicional, lo que es conforme a Derecho y concorde con el artículo 145 de la LCSP. Así lo declaró, además, este Tribunal, en la resolución nº 472/2024, de 11 de abril de 2024, en el recurso presentado por ASPEL contra



el anterior pliego de limpieza. Sin perjuicio de lo anterior, recalca el órgano de contratación el limitado impacto de este criterio de adjudicación que, como máximo, permite a los licitadores obtener un punto de los cien posibles.

Séptimo. Impugna en primer lugar la recurrente la letra A del apartado 9.2.2 del Anexo I Cuadro Resumen del PCAP que recoge como criterio de adjudicación el “*Compromiso de dedicación al servicio de un número de horas anuales superior a 30.705*” y ello por vulneración del principio de igualdad de trato al no estipularse un límite máximo al número de horas a ofertar.

Como bien señala el órgano de contratación, la cláusula cuestionada es idéntica a la recogida en anteriores pliegos de limpieza de la FUNDACIÓN sobre las cuales ya se pronunció este Tribunal en sus resoluciones nº 42/2022, de 14 de enero de 2022, y nº 472/2024, de 11 de abril de 2024. Concretamente, en esta última, nos remitíamos al fundamento de Derecho séptimo de la anterior en la que se transcribía la resolución nº 1798/2021, de 10 de diciembre de 2021, conforme a la cual:

“Se ha de partir de resoluciones de este Tribunal como la nº 38/2019, de 24 de enero de 2019, recurso 1077/2018, según la cual ‘Este Tribunal ya ha tenido ocasión de pronunciarse en un asunto similar (anulación de la cláusula de que regulaba la mejora consistente en el aumento del número de horas). En la misma se decía que ‘en el caso ahora analizado, al no fijarse un número máximo de horas en el PCAP, se hace prácticamente imposible para el licitador, ante tal indeterminación, conocer la valoración que va a tener su oferta de número de horas adicionales, lo que genera inseguridad e impide que se cumplan los criterios expuestos sobre el grado de concreción que ha de cumplir la mejora para que pueda ser utilizada válidamente en los PCAP como criterio de adjudicación, por lo que debe estimarse el recurso en este punto’.

Sin embargo, la doctrina citada debe entenderse limitada a las mejoras en sentido estricto, es decir, a las a las que suponen ‘prestaciones adicionales no definidas en los Pliegos tal como hemos expresado en nuestra reciente resolución 1259/2018. Para resolver esta cuestión debemos fijar, en primer lugar, qué interpretación procede hacer del artículo 145.7 de la LCSP, cuando define las mejoras a efectos de la exigencia de los requisitos que



establece dicha ley, como: las prestaciones adicionales a las que figuraban definidas en el proyecto y en el pliego de prescripciones técnicas, sin que aquellas puedan alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni del objeto del contrato'. La expresión 'prestaciones adicionales a las definidas en el proyecto' se puede entender de dos maneras distintas:

- Todas las adicionales que exceden de la prestación que los pliegos establecen como obligatoria, o
- Solamente aquellas prestaciones adicionales no "definidas" en los pliegos.

Este Tribunal se decanta por la segunda interpretación porque el precepto transcrito, después de fijar la definición, especifica que las prestaciones adicionales no pueden alterar la naturaleza de las prestaciones establecidas en el PPTP, ni el objeto del contrato. Es evidente que las prestaciones ofrecidas, no obligatorias, que "mejoren" las mismas prestaciones establecidas en los pliegos, en ningún caso van a alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni el objeto del contrato. Por ello, parece que las "mejoras" a las que se refiere el artículo 145.7 de la LCSP son aquellas prestaciones "adicionales y distintas" a las definidas en el proyecto. El criterio que estamos analizando, la bolsa de horas adicionales de servicio, es claramente relativa al principal servicio que exigen los pliegos como obligatorio: la prestación de apoyos de carácter personal, doméstico o social, en el domicilio familiar, para contribuir al mantenimiento de las personas con limitaciones en su autonomía, en su medio convivencial habitual (cláusula 2 del PPTP). Por lo que, conforme a lo razonado anteriormente, debemos concluir que no estamos en presencia de una de las mejoras a las que se refiere el artículo 145.7 de la LCSP.

Por tanto, no se considera aplicable el requisito que exige dicho artículo relativo al establecimiento de "límites", debiendo resolver el presente recurso en el mismo sentido desestimatorio que en nuestra Resolución 619/2017 (Recurso 446/2017), en cuyo Fundamento de Derecho Quinto, ante un supuesto similar, dijimos: "2. Impugnación de la cláusula 7.4.2 A,) criterio evaluable de forma automática, consistente en una bolsa de horas total para los cuatro años de duración del contrato. Alega el recurrente que el hecho de no existir un límite de hora a ofrecer dará lugar a que se presenten ofertas con números de horas exageradas, cuyo cumplimiento sería harto improbable ya que se trata de horas para servicios extraordinarios, para necesidades sobrevenidas de carácter excepcional. Este



Tribunal entiende, en cambio, que el importe de cada uno de los aspectos de mejora que los distintos licitadores ofrezcan a la Administración estará determinado por los costes que dicho ofrecimiento les pueda suponer, el precio ofertado para la realización total del contrato, y el número parámetros de mejora que consideren que racionalmente puede beneficiar a la Administración. La puntuación obtenida por cada licitador en este criterio de adjudicación se determina objetivamente, en aplicación del criterio proporcional establecido en el pliego. El órgano de contratación podría haber establecido un límite máximo en cuanto al número de horas de mejora, lo que se consideraría preferible, pero el hecho de no hacerlo no se estima que incumpla la normativa, ni los principios de la contratación pública". Además, como resalta el órgano de contratación en su informe sobre el recurso, hay que añadir que este Tribunal, con motivo de la interposición de otro recurso especial interpuesto por la Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia (AESTE), contra los mismos pliegos que rigen la presente licitación y amparada en la misma fundamentación jurídica sostenida por la actual recurrente, ha dictado la reciente resolución nº 1455/2021, de 28 de octubre de 2021 (rec.nº 1214/2021).

En fin, en atención a todas las circunstancias antes expuestas, si se pretende conseguir el nivel óptimo de satisfacción de la necesidad que se pretende con el contrato, no parece, aconsejable, incluso, limitar, a priori, el número máximo de horas para poder atender con la máxima excelencia el tipo de servicios objeto de discusión. Otra cuestión, es que las empresas están obligadas a formular ofertas serias y rigurosas en sus costes y garantías de cumplimiento, máxime cuando las mejoras en las horas que se ofrezcan se traducen, fundamentalmente, en unos costes laborales que están convencionalmente y contractualmente tasados. También, los licitadores deben ser plenamente conscientes que, ante la posibilidad de ofertar, en su caso, un número de horas desmedido o de difícil cumplimiento, la LCSP cuenta con mecanismos coercitivos suficientes y efectivos para hacer exigir su cumplimiento, desde la posibilidad de imponer penalidades hasta la de acordar la resolución del contrato por incumplimiento del contratista, con una posible consecuencia accesorio de la prohibición para contratar. En fin, como apunta el órgano de contratación en su informe, "el límite máximo del ofrecimiento estaría en este caso implícito en la actuación racional del licitador y queda dentro del ámbito interno de decisión empresarial, en función de sus circunstancias y capacidades". En consecuencia, el hecho de no haber limitado el número de horas para las mejoras citada, no vulnera, a juicio de



este Tribunal, las prescripciones del artículo 145.5 de la LCAP puesto que los criterios previstos están claramente vinculados al objeto del contrato y formulados de manera objetiva sin vulneración de los principios generales que rigen la contratación pública y garantizando la evaluación de las ofertas en condiciones de competencia efectiva. Además, los criterios discutidos están bien definidos y su forma de valoración es precisa y objetiva, salvo el aspecto discutido de no fijar un número máximo de horas que se oferten. Así, no cabe considerar discriminatorio el criterio impugnado puesto que se va a aplicar por igual a todos los licitadores que concurren a la convocatoria, sin que pueda suponer ventaja de ningún tipo de unos frente a otros, y sin que quede afectada la libre competencia, ni quepa posibilidad de subjetividad en la ponderación del criterio, al estar determinado con claridad en el PCAP y evaluarse mediante la aplicación de una fórmula, que asigna la máxima puntuación a la oferta del licitador con mayor número de horas aportadas y de forma proporcional al resto de licitadores”.

Trasladando esta argumentación al caso aquí analizado, la solución ha de ser idéntica de manera que no puede considerarse que el mayor número de horas de servicio adicionales a las 30.705 horas obligatorias sea una prestación adicional y distinta que represente una mejora en los términos previstos en el artículo 145.7 de la LCSP y, en consecuencia, conforme a la doctrina que sigue este Tribunal respecto a la configuración del criterio de adjudicación controvertido, la previsión impugnada no vulnera el artículo 145.5 de la LCSP, encontrándose bien definido y siendo precisa y objetiva, a través de una fórmula proporcional, su valoración, por lo que ha de desestimarse este motivo del recurso.

Octavo. En relación con las alegaciones de ASPEL sobre la falta de previsión de parámetros objetivos, en relación con la bolsa de horas ofertadas, para determinar qué ofertas están incursas en anormalidad y vulneración del artículo 149 de la LCSP, cabe recordar lo previsto en este precepto:

“1. En los casos en que el órgano de contratación presuma que una oferta resulta inviable por haber sido formulada en términos que la hacen anormalmente baja, solo podrá excluirla del procedimiento de licitación previa tramitación del procedimiento que establece este artículo.

2. La mesa de contratación, o en su defecto, el órgano de contratación deberá identificar las ofertas que se encuentran incursas en presunción de anormalidad, debiendo contemplarse en los pliegos, a estos efectos, los parámetros objetivos que deberán permitir identificar los casos en que una oferta se considere anormal.

La mesa de contratación, o en su defecto, el órgano de contratación realizará la función descrita en el párrafo anterior con sujeción a los siguientes criterios:

a) Salvo que en los pliegos se estableciera otra cosa, cuando el único criterio de adjudicación sea el del precio, en defecto de previsión en aquellos se aplicarán los parámetros objetivos que se establezcan reglamentariamente y que, en todo caso, determinarán el umbral de anormalidad por referencia al conjunto de ofertas válidas que se hayan presentado, sin perjuicio de lo establecido en el apartado siguiente.

b) Cuando se utilicen una pluralidad de criterios de adjudicación, se estará a lo establecido en los pliegos que rigen el contrato, en los cuales se han de establecer los parámetros objetivos que deberán permitir identificar los casos en que una oferta se considere anormal, referidos a la oferta considerada en su conjunto”.

En relación con este artículo, el informe 119/2018, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, recalcó la obligatoriedad de que en los pliegos de los contratos se recojan los parámetros objetivos que permitan identificar los casos en que una oferta se considera anormal si bien *“Cuando se utilicen una pluralidad de criterios de adjudicación, con arreglo al artículo 149.2.b) no es necesario que los parámetros objetivos contemplen todos los diferentes criterios de adjudicación, sino únicamente aquellos que sean relevantes para determinar la viabilidad de la oferta del licitador considerada en su conjunto”*. De igual modo, en este informe se indicaba que *“No cabe negar la posibilidad de que el pliego incluyese una remisión a los parámetros incluidos en el artículo 85 del Reglamento en el caso descrito en el artículo 149.2.b) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en el supuesto en que el resto de los criterios consignados en el pliego careciesen de eficacia a los efectos de valorar la viabilidad de la oferta”*.

En el caso que nos ocupa el apartado 9.2.4 del Anexo I Cuadro Resumen del PCAP indica que *“Se calculará la media aritmética de las ofertas económicas iniciales y se consideran*



desproporcionadas las que se encuentre en los supuestos previstos en el artículo 85 del RGLCAP". Ciertamente, el único criterio de adjudicación que se tiene en cuenta para determinar la anormalidad de la oferta es el precio, pero tal previsión es conforme a Derecho en la medida en que el mismo supone 88 puntos de un total de 100 (correspondiendo 5 puntos al criterio de compromiso de dedicación al servicio de un número de horas anuales superior a 30.075, otros 5 puntos en función de si esas horas adicionales se hacen con más personal o más horas, un punto al Plan de Formación y un punto más a la experiencia profesional previa en Museos del supervisor de servicio propuesto). Esto es, apreciada en su conjunto, el mayor peso de la oferta con diferencia es el precio.

En suma, y por todo lo expuesto, procede rechazar también este motivo de impugnación de la recurrente.

Noveno. Como tercer motivo de impugnación, alega ASPEL vulneración de los artículos 100 y 102 de la LCSP por la no inclusión en el presupuesto base de licitación de la bolsa de horas recogida en la cláusula 2.1 del PPT. Ello provoca, según la recurrente, inseguridad jurídica entre los licitadores al no conocer con certeza el alcance económico del contrato y una situación de competencia desleal o falta de transparencia, ya que los licitadores deben de valorar un riesgo no atribuible a ellos al calcular el coste de esas horas adicionales. En su opinión, la bolsa de horas prevista en la cláusula 2.1 del PPT resulta ineludible para los licitadores al no haber sido tratada por el órgano de contratación ni como mejora ni como criterio de adjudicación, sino como parte integrante del objeto contractual, lo cual es de obligado cumplimiento. Por lo tanto, su coste debe estar reflejado en el presupuesto base de licitación al formar parte del contenido esencial del contrato.

Alegación que no puede ser compartida por este Tribunal por cuanto que el PPT en su cláusula segunda es claro al indicar las condiciones de la prestación del servicio *"Los servicios de limpieza y mantenimiento (en adelante, los "Servicios") se ejecutarán a satisfacción de la Fundación y con estricta sujeción a las estipulaciones contenidas en el Pliego de Cláusulas Particulares, en el presente Pliego de Prescripciones Técnicas y en sus respectivos anexos, cumpliendo especialmente las normas establecidas en el Anexo II ("Normas para la Limpieza de las Salas del Museo") y el Anexo III ("Frecuencias mínimas*



de limpieza y mantenimiento”), y conforme a la oferta del Contratista en lo que no contradiga a estas Prescripciones Técnicas y sus anexos. Los trabajos se estiman, de forma preliminar, en treinta mil setecientos cinco (30.705) horas al año; no obstante, es obligación del Contratista ejecutar servicios adicionales cuando sea requerido para ello por la Fundación. En concreto, el Contratista deberá poner a disposición de la Fundación una bolsa de trabajo de hasta mil (1.000) horas al año, sin coste adicional para la Fundación, para cubrir la limpieza de las instalaciones por razón de eventos y por cualquier otra razón por la que se estime necesario un refuerzo en el servicio”.

Los licitadores, a la hora de realizar su oferta económica han de tener en cuenta esas horas adicionales por lo que ninguna indefinición cabe entenderse producida. Procede la desestimación de este concreto motivo de recurso.

Décimo. Por lo que al cuarto motivo de impugnación se refiere, este Tribunal ya se pronunció al respecto en su resolución nº 472/2024, de 11 de abril, en relación con el anterior pliego de limpieza de la Fundación, conforme a la cual:

“El órgano de contratación considera que tal exigencia es respetuosa con el artículo 145.2. 2º de la LCSP, que dispone que:

“Artículo 145. Requisitos y clases de criterios de adjudicación del contrato.

2. La mejor relación calidad-precio se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos.

Los criterios cualitativos que establezca el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad-precio podrán incluir aspectos medioambientales o sociales, vinculados al objeto del contrato en la forma establecida en el apartado 6 de este artículo, que podrán ser, entre otros, los siguientes:

2.º La organización, cualificación y experiencia del personal adscrito al contrato que vaya a ejecutar el mismo, siempre y cuando la calidad de dicho personal pueda afectar de manera significativa a su mejor ejecución”.

Con carácter general, y según el criterio expresado por este Tribunal, entre otras, en la Resolución 135/2023, de 9 de febrero, ha de afirmarse que la calidad como criterio de adjudicación vinculada al conocimiento y experiencia del personal que ha de ejecutar el contrato es un criterio válido y legal de adjudicación, y como tal ha sido analizado por la Jurisprudencia de la Unión Europea, pudiendo citar la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto C-601/13, de 26 de marzo de 2015, que se pronuncia a favor de entender admisible, en el marco del artículo 53.1.a) de la Directiva 2004/18/CE, que el poder adjudicador, incluya un criterio de valoración de ofertas donde se evalúe la calidad de los equipos propuestos por los licitadores para la ejecución del contrato, criterio que tiene en cuenta la experiencia y el currículum de sus miembros; se pronuncia el Tribunal del siguiente modo en los párrafos 30 y siguientes:

“30. Asimismo, es preciso añadir que los criterios que las entidades adjudicadoras pueden utilizar para determinar la oferta económicamente más ventajosa no se enumeran con carácter exhaustivo en el artículo 53, apartado 1, de la Directiva 2004/18. Así pues, dicha disposición deja a las entidades adjudicadoras la elección de los criterios de adjudicación del contrato que vayan a utilizar. Sin embargo, tal elección sólo puede recaer sobre criterios dirigidos a identificar la oferta económicamente más ventajosa (véase, en este sentido, la sentencia Lianakis y otros, C-532/06, EU:C:2008:40, apartados 28 y 29, y jurisprudencia citada). A tal efecto, el artículo 53, apartado 1, letra a), de la Directiva 2004/18 impone expresamente que los criterios de adjudicación estén vinculados al objeto del contrato (véase la sentencia Comisión/Países Bajos, C-368/10, EU:C:2012:284, apartado 86).

31. La calidad de la ejecución de un contrato público puede depender de manera determinante de la valía profesional de las personas encargadas de ejecutarlo, valía que está constituida por su experiencia profesional y su formación.

32. Así sucede en particular cuando la prestación objeto del contrato es de tipo intelectual, y se refiere, como en el caso de autos, a servicios de formación y consultoría.

33. Cuando un contrato de esta índole debe ser ejecutado por un equipo, son las competencias y la experiencia de sus miembros los aspectos determinantes para apreciar la calidad profesional de dicho equipo. Esa calidad puede ser una característica intrínseca



de la oferta y estar vinculada al objeto del contrato, en el sentido del artículo 53, apartado 1, letra a), de la Directiva 2004/18. 34. Por consiguiente, la citada calidad puede figurar como criterio de adjudicación en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones de que se trate”.

Por otra parte, el Considerando 94 de la Directiva 2014/24/UE –que desarrolla el artículo 67 de la misma–, no excluye ningún tipo de contrato de dicha posibilidad, ya que la mención que contiene sobre los contratos relativos a servicios intelectuales se realiza con carácter no excluyente de otro tipo de contratos.

En este caso examinado, el órgano de contratación considera conforme a Derecho el empleo de dicho criterio entre los de índole automática, puesto que afecta a la ejecución del contrato y a la calidad que en la misma se emplee, pero ello de forma ponderada, y ello porque “disponer de una persona que conozca de primera mano cómo funciona el servicio de limpieza en unas instalaciones donde se albergan obras de arte de gran valor merece una mejor valoración, ya que existe una relación directa entre la calidad del servicio y esos conocimientos y habilidades que confiere la experiencia previa”.

A lo anterior se añade la circunstancia, que asimismo recuerda el órgano de contratación, de que el criterio impugnado no es un requisito de admisión de los licitadores sino uno de los regulados en los pliegos para valorar la oferta económicamente más ventajosa. De ahí que no pueda apreciarse la discriminación que postula la Asociación actora que se limita a enunciar el argumento sin desarrollarlo, omisión que conduce a rechazar su tesis y a acoger la del citado órgano, máxime cuando la experiencia del personal adscrito es uno de los criterios de adjudicación legalmente contemplados en el artículo 145.2. 2º de la LCSP, según se ha razonado ya.

Además, en la medida en que la puntuación máxima a otorgar por mor de este subcriterio es de 1 puntos sobre un total de 100, es cierto que el criterio no tiene un peso significativo, y que, por tanto, no resulta desmedido, siendo mucho más importantes cuantitativamente otros criterios. Todo lo cual permite concluir que el criterio basado en la experiencia se encuentra, en función de su importancia cuantitativa, muy alejado de poder ser considerado



como criterio fundamental o decisivo para la adjudicación del contrato, tal y como también se afirmó en la Resolución 135/2023, de 9 de febrero.

Por lo tanto, la valoración de la previa experiencia de museos del supervisor propuesto es ajustada a Derecho al estipularse como criterio de adjudicación y no haberse acreditado que resulta discriminatorio.

En consecuencia, el argumento debe ser rechazado y, con ello, ha de desestimarse el recurso en su integridad”.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada el día de la fecha **ACUERDA**:

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. J.I.B.G.E., en representación de la ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA (ASPEL), contra los pliegos del procedimiento contractual relativo a la “*Contratación de los servicios de limpieza de las instalaciones del Museo Nacional Thyssen-Bornemisza*”, expediente MNTB25-070, convocado por la FUNDACIÓN COLECCIÓN THYSSEN BORNEMISZA, F.S.P.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f y 46.1 de la Ley 29 / 1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES