



Recurso nº 1553/2025

Resolución nº 1855/2025

Sección 1ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 18 de diciembre de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. J.P.M., en representación de INTEGRA MANTENIMIENTO, GESTIÓN Y SERVICIOS INTEGRADOS (MGSI), CEE, S.L., contra la adjudicación del procedimiento “*Servicios de auxiliares de información y atención a los visitantes de las zonas museísticas del Palacio Real de Madrid y los Reales Patronatos ubicados en Madrid capital*”, con expediente 202530PA0187, convocado por el Consejo de Administración de Patrimonio Nacional; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El 25 de mayo de 2025 se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación del expediente nº 202530PA0187, para la contratación de los “*Servicios de auxiliares de información y atención a los visitantes de las zonas museísticas del Palacio Real de Madrid y los Reales Patronatos ubicados en Madrid capital*”.

Dentro de la documentación incorporada al anuncio de licitación se incluía como Anexo II al Pliego de Prescripciones Técnicas la relación de personal a subrogar, según los datos facilitados por el contratista saliente, la UTE conformada por CLECE-INTEGRA. Dicha información incluye categorías, antigüedad, jornada y el convenio colectivo que aplica actualmente dicha empresa.

Segundo. Posteriormente, tras recibir un segundo listado de subrogación de la contratista saliente, el día 6 de junio de 2025 se publica este nuevo listado que sustituye al publicado inicialmente en los pliegos de la licitación. Por consiguiente, al considerar que la modificación puede afectar a la elaboración de proposiciones, el órgano de contratación acordó ampliar el plazo de presentación de ofertas de conformidad con lo establecido en el artículo 136.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Tercero. Finalizado el plazo de presentación de ofertas, concurrieron a la licitación las siguientes empresas: AUXTEGRA INTEGRACIÓN SOCIAL S.L. (NIF B87554846), Diswork In S.L. (NIF B85702926), EULEN CENTRO ESPECIAL DE EMPLEO, S.A. (NIF A84123421), INTEGRA MGSI CEE MADRID, S.L. (NIF B73610669), SERVEO CENTRO ESPECIAL DE EMPLEO, S.L. (NIF B87514576) y SERVICIOS INTEGRALES DE ATENCION AL CLIENTE Y VENTAS XUPERA XXI S.A. – NIF A48982961.

En la sesión de la Mesa de contratación de 10 de julio de 2025, previo examen de la documentación administrativa presentada por los licitadores, se acordó admitir a todos ellos, así como la remisión de la documentación a la unidad gestora a efectos de la emisión del informe de valoración de los criterios evaluables mediante juicios de valor.

Cuarto. En fecha 24 de julio de 2025, la Mesa de contratación procede al estudio y aprobación del informe de valoración de los criterios no evaluables mediante fórmulas elaborado al efecto por la unidad proponente del contrato, en los términos que constan en el expediente.

A continuación, se procede a la valoración de los criterios evaluables mediante fórmula, respecto a las ofertas presentadas por las empresas que continúan en la licitación por superar el umbral previsto en el del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (apartado N), con el resultado que figura en el acta nº 28 (documento 11b del expediente administrativo).

Acto seguido, tras la realización de los cálculos oportunos, se aprueba la puntuación final de las ofertas una vez valorados todos los criterios. Conforme a esto, la empresa MSGI aquí recurrente resultó clasificada en tercer lugar y se propone como adjudicataria a la empresa SERVICIOS INTEGRALES DE ATENCION AL CLIENTE Y VENTAS XUPERA

XXI S.A.; requiriéndola para que aporte la documentación prevista en el art. 150.2 de la LCSP.

Quinto. Previa comprobación de la concurrencia de los requisitos necesarios para la suscripción del contrato, en fecha 5 de septiembre de 2025 se publica anuncio de adjudicación del contrato en favor de SERVICIOS INTEGRALES DE ATENCION AL CLIENTE Y VENTAS XUPERA XXI S.A. y se notifica dicha adjudicación al resto de licitadores.

Sexto. En fecha 26 de septiembre de 2025, la empresa MSGI clasificada en segundo lugar, interpone ante este Tribunal nuevo recurso especial en materia de contratación, solicitando la anulación de la adjudicación y la retroacción de las actuaciones al momento de valoración de las ofertas. Igualmente interesa la suspensión cautelar del expediente de contratación.

Séptimo. Con fecha 16 de octubre de 2025 la Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, acordó el mantenimiento de la medida cautelar de suspensión del procedimiento de contratación, producida automáticamente por recurrirse el acuerdo de adjudicación conforme al art 56.3 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la presente resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

Octavo. En fecha 31 de octubre de 2025, se recibió informe del órgano de contratación por el que se solicitaba la desestimación del recurso y la imposición de la máxima multa al recurrente. A tal efecto, alega que el recurso carece manifiestamente de fundamento y entiende que la interposición del mismo obedece al ánimo de continuar lucrándose con la ejecución del contrato que todavía está en curso.

En la misma fecha, el Tribunal dio traslado a los restantes licitadores a fin de que formularan las alegaciones que tuvieran por conveniente, habiendo formulado alegaciones por la empresa adjudicataria mediante escrito de 6 de noviembre de 2025, solicitando la desestimación del recurso.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Resulta de aplicación para la resolución de este recurso la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen 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) ; así como el Real Decreto 814/2015, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Segundo. Este Tribunal es competente para conocer del presente recurso de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la LCSP, al tratarse de un acto dictado por el Consejo de Administración de Patrimonio Nacional.

Tercero. El recurso se ha de interponer dentro del plazo legal concedido de quince días hábiles, cumpliendo así las prescripciones formales del artículo 50 de la LCSP que en cuanto al cómputo del plazo establece en su apartado 1.d) cuanto sigue: *“El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles. Dicho plazo se computará: Cuando se interponga contra la adjudicación del contrato el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya notificado esta de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional decimoquinta a los candidatos o licitadores que hubieran sido admitidos en el procedimiento”*.

La resolución de la Mesa de Contratación aquí impugnada fue publicada y notificada el 5 de septiembre 2025, mientras que el escrito de formalización del recurso fue presentado el día 26 de septiembre de 2025, por lo que se encuentra dentro del plazo legalmente establecido.

Cuarto. En cuanto al tipo de contrato que se impugna hay que afirmar que, tratándose de un contrato de servicios cuyo valor estimado supera los cien mil euros, podría ser objeto de impugnación a través del recurso especial en materia de contratación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44.1.a) LCSP. En lo que respecta al acto recurrido, éste se basa en la previsión del art. 44.2.c de la LCSP.

Quinto. La empresa ha quedado clasificada en segundo lugar en el procedimiento de licitación, de forma que, de estimarse su recurso, resultaría propuesta como adjudicataria, lo cual conduce a reconocerle legitimación, con base en el artículo 48 de la LCSP.

Sexto. Entrando a resolver el fondo del asunto dos son los motivos de recurso: el primero cuestiona cómo se ha conformado el Presupuesto Base de Licitación, la insuficiencia del mismo y el segundo la inviabilidad de la oferta.

Comenzando por la impugnación de los Pliegos, el recurrente sostiene en su recurso lo siguiente:

13. Sin embargo, debemos de advertir desde ya, que no es viable la prestación del servicio de horas máximo exclusivamente con la plantilla actual, debido a una importante reducción en la gestión de las jornadas aplicadas por trabajador, y que implicaría la necesidad de más plantilla, y, por tanto, mayor coste. Y esto es debido a que: o La plantilla actual es la necesaria para cumplir la prestación de aproximadamente un 70% del servicio máximo.

o Más horas de prestación hasta el máximo de licitación, conlleva la necesidad de adicionar más plantilla.

14. Reiteramos, la existencia dentro del listado de subrogación de aproximadamente un 30 % de horas necesaria para la prestación según el volumen actual, que no serán facturadas, y esto se debe a los siguientes factores, que en aras de la brevedad simplificamos a continuación: o Modelo de gestión: ☐ Cobertura de puesto inmediata para descansos.

☐ Cierres parciales y totales del centro de trabajo con escasa antelación.

☐ Comité de empresa.

☐ Necesidad de coordinación con otros servicios.

o Por reconocimiento de condiciones más beneficiosas a la plantilla:

☐ 9 horas máximas de prestación día.

☐ Descansos diarios establecidos.

☐ Reconocimiento de los días de cierre como horas efectivas de trabajo.

o Condición del colectivo discapacidad: ☐ Ajustes laborales específicos.

☐ Unidad de Apoyo al personal con discapacidad.

☐ Absentismo superior a la media del sector ordinario.

o Por negociación colectiva: ☐ Comité de empresa.

☐ Horas sindicales.

☐ Colectivo vulnerable, control directo de inspección de trabajo.

☐ Negociación necesaria en el caso de cambio de convenio de aplicación al prestarse el servicio por una empresa ordinaria.

15. Estos factores provocan la necesidad de tener que dotar de mayores recursos y por tanto de horas laborales que no serán facturadas, lo que INTEGRA MGSI, puso de manifiesto para el conocimiento del resto de licitadores, a través de las anotaciones adjuntas al listado de subrogación. Si bien, no se publicó por parte del órgano de contratación una media o información sobre las horas reales facturadas en los expedientes anteriores y específicas para el servicio actual.

16. La UTE Clece seguridad- INTEGRA MGSI es la actual adjudicataria del expediente en el que se enmarca este servicio.

17. En efecto, el expediente actual “SERVICIO DE VIGILANCIA DE SEGURIDAD Y DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LOS SERVICIOS CENTRALES DEL CAPN Y REALES PATRONATOS UBICADOS EN MADRID CAPITAL. Lote A Palacio Real de Madrid, Museo de las Colecciones Reales y el jardín del Campo del Moro”, engloba la prestación del servicio de Seguridad y de Auxiliares, no sólo correspondientes a Palacio Real, sino también a Colecciones Reales, que fue integrado en el expediente tras su inauguración

siendo actualmente objeto de una licitación independiente (202530PA0214)". (...)

Frente a esta alegación el órgano de contratación en su informe al recurso (alegación duodécima) afirma que debe conducir a la inadmisión del recurso por extemporáneo, al dirigirse contra los pliegos.

El recurso se dirige contra la adjudicación e indirectamente contra los pliegos, por ello el recurso ha sido admitido y considerado interpuesto dentro de plazo.

Ahora bien, la estimación de un recurso indirecto contra los pliegos rectores de la licitación es excepcional y restrictiva, pues el recurrente pudo y debió interponerlo dentro del plazo de recurso contra los pliegos e impugnar esto, sin presentar oferta en la confianza de resultar adjudicatario e impugnarlos ahora, cuando conoce que no lo será.

Planteado el enfoque que debe presidir el estudio de la viabilidad de un recurso indirecto contra pliegos, procedemos a exponer las claves jurídicas que deben presidir su resolución. Para ello, nos hacemos eco de la reciente Resolución nº 513/2025 de este Tribunal en la que se condensa nuestra doctrina a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

En ella hemos dicho:

«Se puede traer a colación la jurisprudencia en la materia, extractada por la resolución número 59/2025 de este Tribunal:

*“La sentencia del Tribunal Supremo de 22 de marzo de 2021 (rec.4883/2019) declara que:
“1º Es jurisprudencia constante de esta Sala que los pliegos son la ley del contrato y una vez aceptados, al no impugnarse en plazo, no pueden ser impugnados extemporáneamente: se tienen por firmes y consentidos, sin perjuicio de acudir al procedimiento de revisión de oficio, todo ello conforme al artículo 34 de la LCSP 2011, hoy artículo 41 de la LCSP 2017 (cfr. la sentencia de esta Sala, Sección Quinta, de 4 noviembre 1997, apelación 1298/1992).*

2º Tal regla general se basa en obvias razones de seguridad jurídica, por lo demás comunes a la preclusión de todo plazo impugnatorio, tanto si se trata de recursos

administrativos ordinarios o el especial como el jurisdiccional; además en el ámbito contractual hay que añadir las razones de buena fe que presiden la vida del contrato: no la habrá si se aceptan y no se impugnan los pliegos, y se reacciona sólo cuando su aplicación resulta adversa.

3º En consecuencia, de no impugnarse los pliegos quedan convalidados, salvo que se inste su declaración de nulidad de pleno Derecho por el cauce ordinario de la revisión de actos firmes; y aun así la jurisprudencia siempre ha declarado que esa posibilidad debe administrarse con prudencia, debe ser una posibilidad apreciada excepcional y restrictivamente (cfr. sentencia 1615/2018, de 14 de noviembre, de esta Sección, recurso de casación 4753/2017).

4º A esta jurisprudencia se añade la ya citada sentencia eVigilo, que matiza la regla general de inatacabilidad de los pliegos consentidos. Así en lo procedimental el plazo preclusivo para impugnarlos se inicia cuando el licitador "tuvo o debiera haber tenido conocimiento de la alegada infracción", y en lo sustantivo esa infracción se concreta en qué pliegos le sean "incomprensibles o [carezcan] de claridad". En otras palabras, es posible la impugnación indirecta cuando un "licitador razonablemente informado y normalmente diligente no pudo comprender las condiciones de la licitación [sino] hasta el momento en que el poder adjudicador, tras haber evaluado las ofertas, informó exhaustivamente sobre los motivos de su decisión". Obviamente tales circunstancias deben estar probadas».

La Jurisprudencia citada se encuentra plenamente vigente y se hace suya por la reciente sentencia de la Audiencia Nacional de 17 de julio de 2024, en su rec. 2115/2021.

En el presente caso no resulta de aplicación la excepción a la regla general, pues ni se invoca un motivo de nulidad de entre los enumerados en el artículo 40 de la LCSP ni en el 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Tampoco existe error u oscuridad en las cláusulas cuestionadas que permitiesen invocar la doctrina de la sentencia eVigilio, como admite la recurrente en su recuso.

Por estas razones procede desestimar este motivo de recurso.

Séptimo. El segundo motivo de recurso se basa en la falta de viabilidad económica de la empresa que ha resultado adjudicataria por no ser un centro especial de empleo, como sí lo es la recurrente, actual prestataria del servicio, lo que conllevaría prestar el servicio incurriendo en pérdidas.

Ahora bien, como señala el órgano de contratación en su informe la oferta presentada por la adjudicataria no se encuentra incurso en presunción de anormalidad, de hecho, la oferta económica es la más elevada de las presentadas. La adjudicación se resuelve a su favor por la puntuación obtenida en el resto de criterios, extremo que no es cuestionado por la recurrente.

Atendido lo anterior, debemos recordar nuestra doctrina sobre la improcedencia de analizar la viabilidad de las ofertas salvo que estas se encuentren incursas en presunción de anormalidad, por todas nuestra Resolución nº 1361/2025, en la que decíamos:

«El recurso se contrae prácticamente a un único motivo consistente en entender la recurrente que la adjudicataria debe ser excluida porque su oferta no permite cumplir los salarios previstos en el Convenio colectivo aplicable. El análisis del recurso exige detenernos en primer lugar en la pretensión del recurrente de que se excluya a la adjudicataria con base en lo dispuesto en el artículo 149.4 de la LCSP que prevé en su párrafo 5 que “los órganos de contratación rechazarán las ofertas si comprueban que son anormalmente bajas porque vulneran la normativa sobre subcontratación o no cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, nacional o internacional, incluyendo el incumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes, en aplicación de lo establecido en el artículo 201.” A este respecto resulta relevante la cita de la Resolución 928/2020, de 26 de agosto, que recoge a su vez la resolución 111/2019 de 18 de febrero de este Tribunal que indica que “salvo las excepciones establecidas en la propia LCSP, los costes en que incurra el licitador para prestar el servicio objeto del contrato no deben ser relevantes para la Administración, por ser el contrato de servicios una “obligación de resultados”. Entre otras excepciones legales al mencionado principio, una relevante se produce en el supuesto de que la oferta de un licitador se halle incurso en presunción de anormalidad o desproporción, en cuyo caso para decidir sobre la viabilidad de la misma sí se tornan importantes los costes que propone el

licitador para ejecutar la prestación (artículo 149). También deben tenerse en cuenta los costes de los licitadores a la hora de calcular el presupuesto base de licitación (artículo 100). Asimismo, el artículo 122 de la LCSP establece que los pliegos incluirán la obligación del adjudicatario de cumplir las condiciones salariales de los trabajadores conforme al Convenio Colectivo sectorial de aplicación (se trata, también, de un coste del licitador adjudicatario que se torna importante en la ejecución del contrato). En nuestras recientes Resoluciones 164/2018 y 542/2018 hemos considerado, en base al mencionado principio de riesgo y ventura proclamado en el artículo 197 de la LCSP (o su correlativo del TRLCSP), y a la Sentencia número 52/2016 del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, que el análisis del desglose de los costes económicos que los pliegos exigían en estos casos que acompañara a la oferta económica no podía justificar la exclusión de un licitador que no se hallara incurso en presunción de anormalidad o desproporción».

Tal orientación es coincidente con el criterio de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado sostenido en su informe 29/19.

Por todo ello, debemos igualmente desestimar este motivo y con él, el recurso.

Octavo. Finalmente, el órgano de contratación solicita la imposición de la máxima multa posible, al amparo de lo dispuesto en el art. 58 de la LCSP. Si bien, ha quedado sentado en los considerandos anteriores que no concurren los presupuestos de forma y de fondo para la estimación del recurso, no existen elementos suficientes para afirmar la mala fe y que el recurso se haya interpuesto con exclusivo ánimo dilatorio a fin de obtener un lucro particular por continuar la explotación del contrato vigente. Por consiguiente, 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.

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.P.M., en representación de INTEGRA MANTENIMIENTO, GESTIÓN Y SERVICIOS INTEGRADOS (MGSI), CEE, S.L., contra la adjudicación del procedimiento “*Servicios de auxiliares de información y atención a los visitantes de las zonas museísticas del Palacio Real de Madrid y los Reales Patronatos ubicados en Madrid capital*”, con expediente 202530PA0187, convocado por el Consejo de Administración de Patrimonio Nacional.

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

LAS VOCALES