



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 1879/2025 C.A. del Principado de Asturias 93/2025

Resolución nº 304/2026

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 19 de febrero de 2026

VISTO el recurso interpuesto por D. G.L.R., en representación de OPEN-M.S. SERVICIOS Y RECURSOS HUMANOS, S.L., contra los pliegos del procedimiento relativo al “*Servicio de Conserjería a prestar en las instalaciones dependientes del Ayuntamiento de Mieres*”, expediente 2025/10224, convocado por la JUNTA DE GOBIERNO DEL AYUNTAMIENTO DE MIERES, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El anuncio de licitación fue publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP) y en el DOUE el 2 de octubre de 2025.

Segundo. El procedimiento seguido es el procedimiento abierto previsto en 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, PCAP). Se tramita como contrato de servicios con valor estimado de 1.910.584,16 euros y por tanto es una licitación sujeta a regulación armonizada.

Tercero. El objeto del contrato es la prestación de servicio de conserjería en instalaciones municipales y se divide en dos lotes: Lote I: Deportes, Casa de la Música, Centros Educativos y Parques. Lote II: Instalaciones Culturales, Turismo, Centralita, Información, Registro y Estadística del Ayuntamiento y Servicios Sociales.

El 13 de octubre de 2025, el Ayuntamiento de Mieres detectó un error material en los anexos del pliego de prescripciones técnicas (en adelante, PPT) relativos al personal sujeto a subrogación en la licitación. Dichos anexos se correspondían al año 2024 y no estaban actualizados.

El Ayuntamiento remitió nuevo anuncio de licitación al DOUE y concedió nuevo plazo de presentación de ofertas. Consultado el DOUE, consta que dicho anuncio fue publicado el 24 de octubre de 2025. En la PCSP fue objeto también el 25 de octubre de 2025, de anuncio la rectificación del PPT y la relación de personal a subrogar. En los anexos de relación de personal sujetos a subrogación constan 24 trabajadores y 2 con discapacidad, con indicación de salario bruto y pactos aplicables a los trabajadores, a fecha 15 de octubre de 2015.

Cuarto. Contra los pliegos de la licitación, la recurrente OPEN MS SERVICIOS Y RECURSOS HUMANOS SL interpuso recurso el 13 de noviembre de 2025.

Quinto. Tras el requerimiento efectuado por la Secretaría General de este Tribunal, el órgano de contratación ha remitido el expediente y el informe del artículo 56 de la LCSP, interesando la desestimación del recurso.

Sexto. La Secretaría General dio traslado el 12 de diciembre de 2025, del recurso concediendo plazo para alegaciones por cinco días hábiles a los licitadores interesados en el procedimiento, sin que conste que hayan presentado alegaciones.

Séptimo. A la vista de la solicitud de medidas cautelares, el Tribunal acordó la suspensión del 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.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El Tribunal es competente con arreglo al artículo 46.4 de la LCSP y el convenio suscrito el 15 de octubre de 2025, entre el Ministerio de Hacienda y el Principado de Asturias publicado en el BOE de 28 de octubre de 2025.



Segundo. El recurso se interpuso dentro del plazo de 15 días hábiles desde la publicación del anuncio de licitación previsto en artículo 50.1 b) de la LCSP.

Tercero. El recurso tiene por objeto los pliegos de licitación de un contrato de servicios con valor estimado superior a 100.000 euros, por lo que es un acto y contrato susceptibles de recurso especial en materia de contratación conforme al artículo 44. 1 a) y 2 a) de la LCSP.

Cuarto. El recurso se ha presentado por representante facultado para ello según copia del poder que se acompaña.

El recurrente no ha presentado proposición, por lo que, de acuerdo con nuestra doctrina (resoluciones 425/2024, de 20 de marzo de 2024 o 381/2024, de 14 de marzo de 2024, entre otras muchas) carecería de la legitimación precisa para interponer el presente recurso que exige el artículo 48 LCSP.

No obstante, el recurrente impugna, entre otros extremos, el criterio de adjudicación de evaluación automática que dispone el Anexo XI del pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP), consistente en ofertar una bolsa de 3.000 horas de Conserjería adicional sin coste alguno para la corporación local y que está valorado como criterio de adjudicación con un máximo de 30 puntos. El recurrente alega que este elevado número de horas con el importante coste adicional que supondría para los licitadores, conlleva en la práctica una limitación a la concurrencia porque favorece a grandes empresas que tienen la capacidad económica suficiente para poder afrontar ese gasto sin contraprestación alguna. En este punto y teniendo en cuenta el importante peso que le otorga el PCAP a este criterio de adjudicación, en una aplicación generosa del principio pro actione ha de reconocérsele legitimación al contratista.

Quinto. Los motivos del recurso están formulados de manera confusa y poco articulada, con manifestaciones genéricas.

El primer motivo del recurso (apartados primero, segundo y parte del tercero) se funda, en esencia, en la supuesta ilegalidad del criterio de valoración relativo a una bolsa de horas

adicionales gratuitas. Los argumentos, extraídos de los citados apartados son, en esencia, los siguientes:

- No ve vinculación con el objeto del contrato y considera injustificada la necesidad de ese máximo de 5000 horas, lo cual, deduce, *“favorece a empresas con mayor capacidad económica, generando desigualdad y restringiendo la competencia”* y podría generar ofertas temerarias o desproporcionadas.
- Critica que la bolsa pueda ser utilizada para otras dependencias municipales ajenas a las que son objeto del contrato, ya que la bolsa de hora se establece por *“si durante la ejecución del presente contrato surgieran necesidades con el mismo objeto derivadas de otros servicios municipales”* por lo que no podría concretar el coste.

El recurrente no explica ni concreta por qué razón esa bolsa de horas estaría injustificada habida cuenta del número de horas totales del contrato y del número de trabajadores, a lo cual no hace ninguna referencia. La justificación aparece reflejada en el punto 3.2 del PPT, *“Bolsa de horas”*:

“Se valorará la creación de una bolsa de horas para atender actividades, incidencias del personal y circunstancias sobrevenidas que no tengan cabida dentro de los horarios de apertura. El Ayuntamiento comunicará a la empresa adjudicataria, con antelación suficiente, la necesidad de realizar un servicio de conserjería con cargo a esta bolsa de horas, que se utilizará en el caso de que se solicite por cada departamento en función de las necesidades.”

Se refiere, como indica el órgano de contratación, a cubrir incidencias y circunstancias que no se pueden prever con exactitud, y por tanto, no pueden figurar en la previsión de horarios de apertura de los centros que se detallan someramente.

Por tanto, parece clara la vinculación con el objeto del contrato, puesto que la bolsa de horas será utilizada como servicios de conserjería, que es precisamente el objeto del contrato, siendo horas adicionales a las ya previstas en los pliegos.

Por otro lado, también debe rechazarse la supuesta imposibilidad de concretar el coste de las 5000 horas fijadas como máximo. Tal y como señala el recurrente, según el apartado 6 del PPT el tipo de licitación se establece a razón de 16,28 euros/hora, más 3,42 euros de IVA que corresponde al 21%, total 19,70 €/h (IVA incluido). Por tanto, aplicando este parámetro, el coste estimado de la bolsa de horas se puede determinar con cierta facilidad: 19,70 euros/hora * 5000 horas = 98.500 euros

Por lo demás, el recurrente no justifica por qué razón, a su juicio, el criterio impugnado daría lugar a ofertas anormales o desproporcionadas, cuando el límite de horas está ya establecido en el pliego.

Por otra parte, de acuerdo con la doctrina que hemos mantenido y aquí reiteramos (resolución 1375/2025, entre otras), la bolsa de horas objeto del criterio de adjudicación, no tiene el tratamiento de mejoras, es decir, no se trata de prestaciones adicionales no definidas en los pliegos, por lo que no tratándose de mejoras, no resulta de aplicación el artículo 145.7 LCSP y no es preceptiva la fijación de un límite máximo de carácter cuantitativo, estando, por otra parte, formulado el criterio de adjudicación de manera concreta, siendo claras y objetivas las pautas para su valoración, aplicándose por igual a todos los licitadores

Finalmente, el recurrente critica que la redacción imprecisa de la cláusula permita que el Ayuntamiento utilice la bolsa de horas sea para otras instalaciones municipales distintas a las que son objeto del contrato.

El órgano de contratación niega tal posibilidad, afirmando que: *“Tal como figura en el texto de la bolsa de horas, las mismas están destinadas a atender el servicio de conserjería que se solicite por cada departamento, aludiendo lógicamente a los incluidos en el pliego, ya que en ningún momento se hace referencia a que puedan utilizar sus servicios para otras áreas”*.

Sin embargo, en el capítulo 6 del PCP se indica, bajo la rúbrica de “PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN Y VALOR ESTIMADO” que *“No obstante, dicha relación es*

indicativa y no limitativa de forma que, si durante la ejecución del presente contrato surgieran necesidades con el mismo objeto derivadas de otros servicios municipales, se realizarán a través del presente contrato, utilizando la bolsa de horas ofertada por el adjudicatario, sin conllevar incremento del precio. (...) La solicitud de personal de conserjería fuera de los horarios establecidos en los pliegos, o a causa de ausencias del personal municipal, será responsabilidad de cada área, independientemente de la agrupación en lotes (...).

Por tanto, en contra de lo que alega el Ayuntamiento, sí se contempla que el contrato de conserjería sirva para cubrir incidencias “con el mismo objeto”, es decir, de servicios de conserjería, en otras instalaciones municipales distintas de las mencionadas en el contrato, pero siempre en el ámbito del ayuntamiento, por lo que nada hay que objetar, pues, precisamente, el objeto del contrato y como el propio nombre del contrato indica, se trata del *“Servicio de Conserjería a prestar en las instalaciones dependientes del Ayuntamiento de Mieres”*.

Sin embargo, en la medida en que esta prestación accesoria y voluntaria para los licitadores sigue siendo de servicios de conserjería con el contenido que se fija en el PPT, ya sea en las instalaciones previstas en el pliego, o incluso en otras, se está dando una mayor utilidad o valor a la prestación de servicios de conserjería que constituyen el objeto del contrato permitiendo al poder adjudicador aprovechar al máximo dicha bolsa de horas que, si son ofertadas, pasarían a ser objeto del contrato.

En consecuencia, el motivo debe desestimarse.

Sexto. El segundo motivo, formulado con la misma falta de claridad, se resume en que el criterio *“reducción del tiempo de respuesta”* (21 puntos) vulneraría el artículo 145.5 LCSP por falta de proporcionalidad y falta de vinculación al objeto del contrato. La justificación de este criterio de adjudicación la encontramos en la propia cláusula situada en el Anexo XI del PCAP que establece dicho criterio de valoración:

“Se valorará el compromiso de atender las solicitudes de prestación de servicios ocasionales, así como las sustituciones transitorias del personal que puedan ocurrir con ocasión de situaciones de incapacidad y otras contingencias que se soliciten por parte del Ayuntamiento”.

Aparentemente la reducción del tiempo de respuesta ante incidencias, como puede ser la indisposición del personal contratado, tiene relación con el objeto del contrato y redunda en la calidad de la prestación. El recurrente no ofrece ninguna explicación o detalle adicional que justifique la falta de proporcionalidad de este criterio de adjudicación, por lo que el motivo debe ser desestimado.

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. G.L.R., en representación de OPEN-M.S. SERVICIOS Y RECURSOS HUMANOS, S.L., contra los pliegos del procedimiento relativo al *“Servicio de Conserjería a prestar en las instalaciones dependientes del Ayuntamiento de Mieres”*, expediente 2025/10224, convocado por la JUNTA DE GOBIERNO DEL AYUNTAMIENTO DE MIERES”.

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 del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los

artículos 10.1. letra k y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES