



Recurso nº 1644/2024

Resolución nº 137/2025

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 31 de enero de 2025.

VISTA la reclamación en materia de contratación interpuesta por D. J. I. B. G. en representación de ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA (ASPEL), contra los pliegos que rigen la licitación del contrato de "*Servicio de limpieza de edificios de la Autoridad Portuaria de Gijón*", con expediente referencia SJ-ASE-CTR-MAY-2024-0014, convocado por la Autoridad Portuaria de Gijón, el Tribunal, en sesión de la fecha de referencia, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. El 13 de noviembre de 2024, a las 10:16 horas, en el Perfil del Contratante alojado en la Plataforma de Contratación del Sector público (PCSP), y el mismo día en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), se publica el anuncio del contrato de servicio de limpieza de edificios de la Autoridad Portuaria de Gijón, expediente número SJ-ASE-CTR-MAY-2024-0014, licitado por la citada entidad pública estatal. El mismo día 13 de noviembre, a las 10:34, se alojan en la PCSP los pliegos que rigen la licitación para su descarga.

El contrato, está calificado como servicios, nomenclatura CPV 90911000, servicios de limpieza de viviendas, edificios y ventanas, siendo su valor estimado de 722.227,53 euros, IVA excluido, estando sujeto a legislación armonizada, y licitándose por procedimiento abierto, tramitación ordinaria y presentación de la oferta electrónica.

El contrato se regula por el Libro Primero del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados



sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales (en adelante RDL 3/2020).

En el anexo III, criterios de adjudicación, del pliego de condiciones particulares (PCP), que es un pliego modelo tipo, en lo que a la reclamación importa se establece.

“(...) 2. Criterios valorables mediante fórmulas

- Incremento en las frecuencias de limpieza. Hasta un máximo de 48 puntos

- Incremento de frecuencia de la limpieza de totalidad de la fachada del edificio de Servicios Múltiples, concretando el número de limpiezas anuales extraordinarias propuestas. Hasta 14 puntos.

El mínimo previsto en el pliego es de dos limpiezas.

- Número de limpiezas extraordinarias de la explanada del Edificio de Servicios Múltiples por encima del mínimo previsto en los pliegos. Hasta 10 puntos.

El mínimo previsto en el pliego es de siete limpiezas.

- Incremento del encerado de los suelos interiores del Edificio de Servicios Múltiples, concretando el número de limpiezas extraordinarias anuales. Hasta 10 puntos.

El mínimo previsto en el pliego es de tres limpiezas.

- Número de limpiezas extraordinarias del estanque de la explanada del Edificio de Servicios Múltiples por encima del mínimo previsto en los pliegos. Hasta 8 puntos.

El mínimo previsto en el pliego es de dos limpiezas.

- Incremento de frecuencia de la limpieza del Centro de Control de Policía Portuaria concretando el número de limpiezas extraordinarias diarias de lunes a sábado. Hasta 3 puntos.

La frecuencia mínima prevista en el pliego es de siete limpiezas.



- *Incremento de la frecuencia de la limpieza de las cabinas de aseo de El Musel, por encima del mínimo previsto en los pliegos. Hasta 3 puntos.*

La frecuencia mínima prevista en el pliego es de once limpiezas.

En cada criterio se otorgará la mayor puntuación al licitador que ofrezca una mayor frecuencia de limpieza, valorándose el resto en función de una regla de tres simple”.

Segundo. El 28 de noviembre de 2024, a las 17:22 horas, la ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA (ASPEL) presenta en el registro electrónico de este Tribunal lo que la recurrente denomina recurso especial en materia de contratación contra los pliegos que rigen la licitación.

La reclamación tiene el siguiente *petitum*, en el que solicita *“la anulación de los pliegos rectores de la contratación, retrotrayendo el procedimiento al momento de su elaboración, con la exigencia de que el órgano de contratación anule el criterio de adjudicación impugnado y proceda a su sustitución por otros que resulte ajustado a la normativa vigente o, manteniendo el mismo, proceda a su correcta definición en los términos expuestos en el presente escrito”.*

Igualmente solicita la medida cautelar de suspensión de la licitación.

Tercero. El ente contratante remite el expediente y su informe a este Tribunal el 16 de diciembre. En dicho expediente se contiene certificado de que, a la fecha de su envío sin cerrarse el plazo de presentación de ofertas, no se habían presentado proposiciones.

Cuarto. El 13 de diciembre, la Secretaria del Tribunal, por delegación de este acuerda 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 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 del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP).



FUNDAMENTOS DE DERECHO.

Primero. El escrito presentado, no obstante denominarse recurso especial en materia de contratación, es en realidad una reclamación en materia de contratación prevista en el Libro I del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales (en adelante RDL 3/2020), procediendo por ello darle esa tramitación.

Este Tribunal, sin perjuicio de apreciar la concurrencia de los demás requisitos de procedibilidad, es competente para resolver el recurso de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5.1, 12, y 120, y disposición adicional decimosexta del RDL 3/2020, y 47 de la LCSP.

Segundo. Los pliegos se depositaron para su descarga en el perfil del contratante integrado en la PCSP el 13 de noviembre, y la reclamación se presentó el 28 de noviembre en el registro electrónico de este Tribunal.

Conforme a los artículos 121.1 del RDL 3/2020, 50.1.d), 51 y disposición adicional decimoquinta de la LCSP, debe reputarse interpuesta la reclamación en tiempo y forma.

Tercero. El acto recurrido son los pliegos de un contrato de servicios, de valor estimado superior a 443.000 euros.

Es recurrible el contrato y el acto contra el que se dirige la impugnación, en virtud de los artículos 1.1.b) y 119.1 y 2.a) del RDL 3/2020.

Cuarto. En aplicación del artículo 48 de la LCSP, al que se remite el artículo 121 del RDL 3/2020, ha de analizarse si la recurrente ostenta legitimación activa para la interposición del recurso.

Establece dicho precepto que *“podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos e intereses legítimos,*



individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso”

Reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo manifiesta que 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.

En cuanto a la legitimación de las asociaciones empresariales hemos señalado que la peculiaridad en estos casos es que la actuación de la persona jurídica se hace en defensa de los intereses de sus asociados, de manera que deberá reconocérsele la existencia de interés legítimo siempre que una eventual estimación del recurso genere una ventaja para sus integrantes o la eliminación de un gravamen o situación de desventaja que les afectaba (cfr.: Sentencias del Tribunal Supremo, Sala III, de 11 de junio de 2013 —Roj STS 3174/2013—, 26 de febrero de 2008 —Roj STS 1052/2008—, 14 de septiembre de 2004 —Roj STS 5670/2004—, 29 de enero de 2002 —Roj STS 514/2002—, 16 de noviembre de 2001 —Roj STS 8951/2001—, 16 de marzo de 1967 —Roj STS 189/1967—, entre otras muchas).

En este caso la asociación empresaria aduce que el criterio de adjudicación que recurre está configurado de manera que vulnera los principios de igualdad de trato, transparencia y no discriminación entre los licitadores, por lo que alega un perjuicio efectivo para sus asociados en la configuración de aquellos y, por ende, un beneficio igualmente efectivo en caso de estimarse su recurso.

En consecuencia, la asociación está legitimada para recurrirlos.

Quinto. Los argumentos de la reclamante en su recurso son los siguientes:

La ausencia de fijación de un umbral máximo en el criterio de adjudicación evaluables automáticamente, incremento en las frecuencias de limpieza del Anexo III del PCP, que a su juicio, vulnera los artículos 1, 132 y 145.5 de la LCSP.



Que la LCSP exige que los criterios de adjudicación establecidos por el órgano de contratación se adecuen a unos parámetros ajustados a la realidad y proporcionales al objeto del contrato, configurándose de forma que permitan evaluar las distintas ofertas en condiciones de igualdad de trato, transparencia, no discriminación y competencia efectiva entre los licitadores. Adicionalmente, para que los criterios de adjudicación se ajusten a lo establecido en la normativa vigente, el órgano de contratación debe de justificar su elección y vinculación con el objeto del contrato.

En el expediente de contratación no se ha justificado la elección de los criterios de adjudicación que se impugnan.

En el pliego el órgano de contratación ha incorporado criterios adjudicación, en los cuales no se ha fijado el máximo incremento de frecuencias de limpieza a ofertar por las empresas concurrentes en los distintos subcriterios de adjudicación que conforman el criterio en cuestión.

Dado que los licitadores no conocen el umbral máximo del criterio de adjudicación impugnado, esto podría conferir al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada.

A su juicio, fijar unos límites adecuados a los criterios de adjudicación, tanto cualitativos como cuantitativos, es esencial para evitar ofertas desproporcionadas que pudiera afectar a la competencia entre las empresas concurrentes, y permitir a los potenciales licitadores saber de qué manera pueden obtener la máxima puntuación del criterio impugnado, evitando así una extralimitada discrecionalidad técnica del órgano de contratación que pudiera dar lugar a la vulneración de los principios de igualdad de trato, transparencia y no discriminación entre los licitadores.

En el supuesto analizado, si bien el órgano de contratación ha establecido las frecuencias mínimas de limpieza a ofertar por las empresas concurrentes, no ha delimitado un umbral máximo en la oferta de incremento de frecuencias de limpieza para los distintos subcriterios de adjudicación que componen el criterio en el que trae causa el recurso. La imprecisión del criterio podría suponer la presentación de ofertas que resulten desorbitadas en atención a las necesidades que el órgano de contratación pretendiera satisfacer con el presente contrato, llegando incluso a plantear ofertas que sean difíciles o imposibles de cumplir,



siendo desproporcionadas e irrealistas con el único fin de obtener la máxima puntuación, en cada uno de los subcriterios de adjudicación para así obtener los 48 puntos posibles

De contrario aduce la entidad contratante lo siguiente.

Consideran que el Pliego es ajustado al RDL 3/2020 y que se han cumplido los principios de igualdad de trato, transparencia y no discriminación entre licitadores.

Frente a la hipotética vulneración de artículo 145.5 LCSP, relativo a los criterios de adjudicación del contrato, así como como del 116.4 LCSP al no haberse justificado en el expediente, la elección del criterio de adjudicación que se impugna, señala la inaplicación al caso de los preceptos citados, ya que, de conformidad con el régimen jurídico del contrato, se rige la presente licitación por lo dispuesto en el RDL 3/2020, y no por la LCSP.

Por ello atiende a lo dispuesto en el artículo 66 RDL 3/2020, que regula los criterios de adjudicación del contrato.

Siendo el objeto del contrato el servicio de limpieza de edificios, un servicio intensivo en mano de obra, de conformidad con el apartado 3 g) del precepto citado, se fijan en los pliegos más de un criterio de adjudicación, dando preponderancia a aquellos que pueden ser valorados mediante la aplicación de fórmulas, previamente determinadas en los pliegos.

Todos los criterios de aplicación cumplen los requisitos previstos en el apartado 5 del artículo 66 citado, en cuanto que están vinculados al objeto del contrato, ya que todos ellos se refieren a prestaciones que deben realizarse en virtud del mismo, están formulados de forma clara y objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no confieren a la entidad contratante una libertad de decisión ilimitada, y permiten la evaluación de las ofertas en condiciones de competencia efectiva.

En cuanto a la ausencia de fijación de un umbral máximo en el incremento de las frecuencias de limpieza lo que, según el recurrente, no permite evaluar las distintas ofertas en condiciones de igualdad de trato, transparencia, no discriminación y competencia



efectiva entre los licitadores, señalan que el criterio de adjudicación impugnado (dividido a su vez en 6 subcriterios), directamente relacionado con el objeto del contrato, se encuentra limitado por el presupuesto del contrato y el número de limpiezas mínimas exigidas tenidas en cuenta para su cálculo, ya conocido por los licitadores a la hora de formular su oferta.

El presupuesto del contrato funciona como un límite natural a dicho criterio, se trata de un presupuesto de gasto máximo estimado (PGME), en el que el número de limpiezas mínimas exigidas se encuentra recogido en el anexo ii del pliego de prescripciones técnicas, así como el precio unitario calculado para cada una de ellas.

Será por tanto la propia oferta económica del licitador que, como se recoge en el Anexo III del PCP, está sometida a unos parámetros objetivos para considerar una oferta anormalmente baja, la que limite el criterio objeto de discusión.

No cabe por tanto entender que la ausencia de limitación máxima del criterio de adjudicación recurrido, distorsione la correcta evaluación de las distintas ofertas en condiciones de igualdad de trato, transparencia, no discriminación y competencia efectiva entre los licitadores, dado que existe un límite objetivo que permite controlar la formulación de ofertas irrealizables; a saber, mediante una sencilla operación matemática a la hora de comprobar las ofertas de los distintos licitadores, multiplicando el número de limpiezas ofertadas por el precio unitario resultante de su oferta, no pudiendo ésta cantidad sobrepasar el PGM existente en ningún caso y, contemplándose en el PCP, la fórmula que permite controlar la anormalidad económica de las ofertas, para el caso de una bajada económica excesiva en los precios unitarios.

Sexto. Examinaremos los argumentos de la reclamante, remitiéndonos a lo señalado en nuestra Resolución número 165/2022, de 3 de febrero, planteada frente a un pliego similar al ahora impugnado, referido a un contrato de servicios con el mismo objeto, e interpuesto por la misma reclamante, la ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA.

Allí dijimos lo siguiente.



«La cuestión planteada por la asociación reclamante ya ha sido analizada por este Tribunal en anteriores Resoluciones. Así, en la Resolución 38/2019, de 24 de enero, se razonaba lo siguiente (énfasis añadido):

“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”.

En el presente supuesto, basta con analizar la descripción del objeto del contrato —servicio de limpieza de edificios y control de plagas para los inmuebles del Grupo Correos— para concluir que los criterios impugnados por la recurrente —bolsa de horas adicionales de servicio y actuaciones de control de plagas para cada centro según su tipología y tiempo de respuesta— no constituyen mejoras a los efectos del artículo 145.7 de la LCSP, en el sentido de que dichas actuaciones no son adicionales y distintas a las descritas en el objeto del contrato. Por consiguiente, no es preceptiva la fijación en los pliegos de límites cuantitativos para su valoración, razón por la que procede la desestimación de la reclamación».

Pues bien, en la presente reclamación los argumentos invocados son sustancialmente los mismos, la hipotética improcedencia de la no fijación de límites cuantitativos para la valoración de los criterios de adjudicación, siendo así que la recurrente conoce, por nuestra Resolución nº 165/2022 por la que se desestimó su anterior reclamación que ahora sustancialmente vuelve a reproducir, que la obligación de fijar tales límites solo se invoca por el artículo 145.7 de la LCSP para las mejoras *sensu estricto*, las actuaciones que son adicionales y distintas a las descritas en el objeto del contrato, y no a aquellos criterios que no tienen tal carácter, como es el caso aquí planteado. Este mismo criterio lo hemos mantenido en la Resolución nº 94/2025, de 23 de enero, del recurso 1573/2024.

También afirma, no que el criterio impugnado no esté vinculados al objeto del contrato, sino que no aparece justificado en el expediente. Es obvio, sin embargo, hasta el punto de que la recurrente no lo discute, la vinculación directa, clara e inmediata del criterio con el objeto del contrato, pues se trata de valorar la mayor intensidad de la prestación principal, impactando directamente en la mejor calidad precio.

En fin, como bien dice el informe del ente contratante, la hipotética presentación de ofertas desproporcionadas e irreales con el único fin de obtener la máxima puntuación en el criterio de adjudicación que invoca la recurrente tiene un mecanismo contemplado en la LCSP



para evitarlo, el previsto en su artículo 149 respecto de las ofertas anormalmente bajas, presunción de anomalía que se contiene expresamente en el PCP en su Anexo III, constituyendo el freno efectivo en el caso de que se dé lo que la reclamante afirma.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar la reclamación en materia de contratación interpuesta por D. J. I. B. G. en representación de ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA (ASPEL), contra los pliegos que rigen la licitación del contrato de “*Servicio de limpieza de edificios de la Autoridad Portuaria de Gijón*”, con expediente referencia SJ-ASE-CTR-MAY-2024-0014, convocado por la Autoridad Portuaria de Gijón.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento producida en virtud del artículo 58.3 de la LCSP.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición de la reclamación, 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 ella 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 al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1.f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA
LOS VOCALES