

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN  
PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 30 de julio de 2025

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA – ASPEL contra los pliegos que han de regir la licitación del contrato de “*Servicio de limpieza de instalaciones deportivas municipales del Ayuntamiento del Real Sitio de San Fernando de Henares*”, licitado por ese Ayuntamiento con número de expediente 2025COMP000012, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente.

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** - Mediante anuncios publicados en el DOUE y en la Plataforma de Contratación del Sector Público, respectivamente, en fechas 25 y 26 de junio de 2025, posteriormente rectificados con fecha 16 y 17 de julio respectivamente, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado del contrato asciende a 1.401.084,34 euros y su plazo de duración

será de 24 meses con posibilidad de prórroga por otros 24 meses.

El plazo de presentación de ofertas concluye el 4 de agosto de 2025, tras la rectificación del anuncio publicada en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 15 de julio de 2025.

**Segundo.** - El 4 de julio de 2025 tuvo entrada en el Registro General de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con entrada en este Tribunal el mismo día, el recurso especial en materia de contratación, interpuesto por la representación legal de la asociación ASPEL contra los pliegos que han de regir la licitación del contrato de referencia, solicitando su anulación. En el mismo escrito de interposición se solicita la suspensión de la tramitación del procedimiento.

**Tercero.** - El 14 de julio de 2025 el órgano de contratación remitió el recurso, junto al expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), solicitando su desestimación.

**Cuarto.** - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por resolución del Tribunal de adopción de Medidas Cautelares n.º 088/2025, de fecha 10 de julio desde el día siguiente a la finalización del plazo de presentación de ofertas y hasta que se resuelva el recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión.

**Quinto.** - No se ha dado traslado del recurso a posibles interesados al no constar la relación de licitadores pues, a fecha de dictado de la presente resolución, no ha concluido el plazo de presentación de ofertas, ya que este finaliza el 4 de agosto

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.** - Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público de la Comunidad de Madrid.

**Segundo.** – La asociación recurrente se encuentra legitimada para recurrir al tratarse de una organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados, de conformidad con el artículo 48 de la LCSP, que entiende legitimadas, en todo caso, a este tipo de asociaciones.

Asimismo, se acredita la representación del firmante del recurso.

**Tercero.** - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues los pliegos de condiciones fueron puestos a disposición de los interesados el 26 de junio de 2025 e interpuesto el recurso, el 4 de julio de 2025, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

**Cuarto.** - El recurso se interpuso contra los pliegos de condiciones en el marco de un contrato de servicios cuyo valor estimado es inferior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2 a) de la LCSP.

**Quinto. – Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.**

El fondo del asunto se circunscribe al análisis de la legalidad de la cláusula 4.2 del PCAP.

### **1. Alegaciones de la recurrente**

Indica ASPEL que la cláusula 4.2 del PCAP, que recoge los criterios de adjudicación del contrato, contempla, entre los criterios evaluables de forma automática mediante

aplicación de fórmulas, un criterio nº 3, referido a la “*experiencia profesional en el servicio demandado (hasta 5 puntos)*” que no resulta ajustado a Derecho.

Informa que el criterio otorga hasta un máximo de 5 puntos por acreditar experiencia en la prestación del servicio de limpieza de edificios e instalaciones públicas en municipios con más de 20.000 habitantes, contada a partir del cuarto año de haber adquirido dicha experiencia y entiende que el criterio de adjudicación no se ajusta a la legalidad vigente por diferentes motivos:

En primer término, porque considera inadecuado valorar como criterio de adjudicación un aspecto como la experiencia en la prestación de servicios similares al del objeto del contrato, lo cual se corresponde con la solvencia técnica de los licitadores. A mayor abundamiento, indica, que el propio órgano de contratación es el que ha configurado expresamente la experiencia de las empresas en la realización de trabajos similares al objeto del contrato como un criterio de solvencia técnica y así se recoge en la cláusula 2.3.3.2 del PCAP. Y defiende que la experiencia se podrá establecer como criterio de adjudicación cuando se refiera características cualitativas atribuibles a los profesionales o medios personales adscritos a la ejecución del contrato, lo cual no se da en el presente caso, lo cual apoya en resoluciones de órganos encargados de resolución de recursos contractuales e informes de juntas consultivas, concluyendo que el criterio de adjudicación impugnado que otorga hasta 5 puntos a la experiencia profesional de las empresas licitadoras supone una revaluación encubierta de su solvencia técnica y profesional durante la fase de valoración de ofertas, lo que resulta contrario a Derecho, vulnera los principios de libre concurrencia, igualdad y no discriminación, y debe conllevar la nulidad del criterio impugnado.

En segundo término, alega falta de concreción del criterio, pues no se ha fijado un límite máximo en cuanto al número de años de experiencia a acreditar mediante certificados acreditativos de la experiencia, ni se ha concretado de si los años acreditados son acumulativos en caso de presentar más de un certificado de experiencia profesional. Tampoco ha concretado la forma de valoración de las ofertas.

Reconociendo que el órgano de contratación goza de amplia discrecionalidad técnica a la hora de fijar los criterios de adjudicación, lo anterior no supone una potestad sin límites, sino que está limitada por el artículo 145.5 LCSP, que exige, entre otras cosas, que los criterios de adjudicación estén claramente definidos y delimitados.

Con apoyo, igualmente en distintas resoluciones de órganos que resuelven recursos especiales en materia de contratación, indica que los Tribunales se inclinan a favor de fijar unos límites adecuados a los criterios de adjudicación, tanto cualitativos como cuantitativos, para así evitar ofertas desproporcionadas y permitir a los potenciales licitadores saber de qué manera pueden obtener la máxima puntuación en el criterio de adjudicación en cuestión.

Denuncia, por último, la ausencia de justificación del criterio, lo que vulnera el principio de proporcionalidad y favorece injustamente a grandes empresas, incumpliendo la exigencia del artículo 116.4 de la LCSP.

En atención a lo anterior solicita la anulación del PCAP, 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 otro que resulte ajustado a la normativa vigente.

## **2. Alegaciones del órgano de contratación**

En su contestación al recurso interpuesto, el órgano de contratación se opone a la estimación del recurso en base a los siguientes argumentos:

Entiende que la experiencia valorada como criterio de adjudicación no es la misma que la experiencia exigida como requisito de solvencia técnica, lo que a su juicio es válido, pues en ese caso se estaría valorando la calidad de la oferta del licitador.

Al distinguirse claramente en los pliegos la experiencia mínima y la experiencia adicional, aunque sólo lo sea en su aspecto cuantitativo, se trata ya de experiencias y exigencias diferentes, no existiendo obstáculo legal alguno para que se pueda exigir la primera a todos los licitadores como criterio de solvencia y se configure la experiencia adicional como criterio de adjudicación al afectar directamente a la calidad de la prestación y, por lo tanto, al objeto del contrato.

En relación con los otros motivos de impugnación indica que deben ser rechazados y defiende que la experiencia valorable es aquella obtenida en municipios de más de 20.000 habitantes, con un volumen poblacional comparable al de San Fernando de Henares, que demandan estrategias organizativas y una problemática específica similar a la que la empresa puede encontrar en ejecución del contrato. Por ello, esa experiencia es relevante y guarda directa relación con el objeto del contrato.

Finalmente, concluye que hay que descartar que el criterio de adjudicación establecido pueda suponer una especie de clasificación, que excluya a quienes no reúnan dicho requisito quedando reservado el contrato a quienes cumplan ese requisito; únicamente se valorará con una puntuación de 5 puntos, que resulta proporcionada al suponer un 5% del total, a quien cuente con la experiencia establecida como relevante.

### **Sexto. - Consideraciones del Tribunal**

Vistas las alegaciones, procede acudir a la regulación que hace el pliego de criterio impugnado. En este sentido, el PCAP establece en su Cláusula 1, apartado 4.2.1, en relación al criterio cuestionado, lo siguiente:

*“CRITERIO 3. Experiencia profesional en el servicio demandado (Hasta 5 puntos)  
La distribución de los puntos se efectuará en función del nº de años que hayan sido prestado el servicio de limpieza de edificios e instalaciones públicas en municipios de más de 20.000 habitantes, a partir del cuarto año de tener dicha experiencia. Debiéndose acreditar mediante certificado de la entidad receptora del servicio.*

*Se otorgará la puntuación máxima (20 puntos) a quien tenga mayor experiencia, y la puntuación del resto de las ofertas se calculará mediante la siguiente fórmula:*

$$PL = (AL / AM) \times 10$$

*Siendo:*

*PL = Puntuación de la persona licitadora*

*AL = Años de experiencia de la licitadora*

*AM = Años de experiencia de la licitadora con más años de experiencia*

*En caso de no aportarse los certificados acreditativos, o que no se ajuste al objeto del contrato, se valorará con 0 puntos al licitador.”*

De la literalidad del pliego puede extraerse la conclusión de que asiste la razón a ASPEL al afirmar que el criterio de adjudicación está valorando la experiencia del licitador y no del personal adscrito al contrato que, en determinadas condiciones, podría ser considerada como criterio de adjudicación.

En este sentido, contempla el artículo 145.2.2 LCSP como criterio cualitativo de adjudicación *“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.”*

Y, en conexión con esa regulación legal, como hemos señalado en nuestra reciente resolución 54/2025, de 20 de febrero, que se remite a su vez a resoluciones 126/2022, de 31 de marzo, y 251/24, de 20 de junio *“cabe configurar como criterio de adjudicación la experiencia del personal que el licitador adscriba a la ejecución del contrato, pero siempre que quede demostrado y debidamente justificado por el órgano de contratación que dicha experiencia se traducirá en una mejora de la calidad del servicio, mejora que debe ser significativa. Fuera de esos supuestos, no cabe utilizar la experiencia como criterio de adjudicación, quedando limitada su consideración como requisito de solvencia técnica.”*

Aplicando esta doctrina al caso que nos ocupa, en que el criterio impugnado refiere exclusivamente a la experiencia del licitador, el mismo no se considera ajustado a Derecho por las razones expuestas.

Pese a resultar procedente la anulación del referido criterio por no respetar lo preceptuado en el artículo 145 de la LCSP, en atención al principio de congruencia al que deben ajustarse las resoluciones de este Tribunal, procede analizar la ausencia de justificación de la elección del criterio y, en este sentido, la Memoria justificativa que obra en el expediente y que ha sido publicada en la PLACSP, señala:

#### *“5. CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN*

*Los criterios tienen vinculación con el objeto del contrato y han sido formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, recogidos en el artículo 132 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público.*

*Dichos criterios garantizan la posibilidad de que las ofertas puedan ser evaluadas en condiciones de competencia efectiva. Las fórmulas utilizadas son las adecuadas para la valoración de cada criterio, garantizando que la mejor oferta obtenga la mayor puntuación.”*

No considera este Tribunal, en atención a lo anterior, que el órgano de contratación haya realizado una justificación de los criterios de adjudicación elegidos.

En lo concerniente a la ausencia de límites, se valora el criterio con una ponderación de hasta 5 puntos, puntuándose el resto de forma proporcional en virtud de una fórmula, estando los límites máximos previstos en el artículo 145.7 LCSP para las mejoras, no teniendo el criterio impugnado tal carácter.

Con independencia de lo anterior y, pese a no haber sido alegado por la asociación recurrente, sí desea este Tribunal hacer constar, a efectos de evitar errores en la futura inclusión de un nuevo criterio ante una nueva redacción de los pliegos, que la redacción recogida en el criterio que se impugna, adolece de un error, pues mientras que el criterio se valora con un máximo de 5 puntos, se establece que se otorgará la máxima puntuación (20 puntos) a quien tenga mayor experiencia.

Procede, en consecuencia, estimar el recurso, anulando el criterio de adjudicación nº 3 recogido en el apartado 4.2.1 de la Cláusula 1 del PCAP y, con ello, anulando dicho

pliego y ordenando la retroacción de las actuaciones del expediente al momento de redacción del PCAP.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

## **ACUERDA**

**Primero.** – Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA – ASPEL contra los pliegos que han de regir la licitación del contrato de “*Servicio de limpieza de instalaciones deportivas municipales del Ayuntamiento del Real Sitio de San Fernando de Henares*”, licitado por ese Ayuntamiento con número de expediente 2025COMP000012, anulando el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.

**Segundo.** - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal en fecha 10 de julio de 2025, mediante Medidas Cautelares n.º 088/2025.

**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 de la LCSP.

**Cuarto.** - De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

**NOTIFÍQUESE** la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante

el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, 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 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.

EL TRIBUNAL