



Recurso nº 429/2026 C.A. Región de Murcia 39/2026

Resolución nº 1176/2026

Sección 2ª

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

En Madrid, a 9 de julio de 2026.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. J.M.B.L., en representación de la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE LIMPIEZA PÚBLICA (ASELIP), contra los pliegos del procedimiento "*Limpieza viaria del municipio de San Pedro del Pinatar*", con expediente 2023/680W, convocado por el Ayuntamiento de San Pedro del Pinatar, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Con fecha 24 de febrero de 2026 se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación del expediente "*Limpieza viaria del municipio de San Pedro del Pinatar*", por parte del Pleno del Ayuntamiento de San Pedro del Pinatar.

El contrato tiene un valor estimado de 15.703.999,16 euros., por lo que está sujeto a regulación armonizada.

Segundo. La fecha límite para la presentación de ofertas en esta licitación fue las 14:30 horas del día 24 de marzo de 2026 y, como consta en el expediente, las ofertas presentadas fueron las siguientes:

-ACTUA, SERVICIOS Y MEDIO AMBIENTE, S.L.

-FCC MEDIO AMBIENTE, S.A.U.

Tercero. El 16 de marzo de 2026 la entidad ASOCIACION DE EMPRESAS DE LIMPIEZA



PUBLICA, ASELIP, formaliza recurso especial en materia de contratación ante este Tribunal frente a los pliegos del referido contrato solicitando que se *“se estime y declare que los pliegos del contrato de servicios de limpieza viaria del Ayuntamiento de San Pedro del Pinatar (expediente 2023/680W) y el propio procedimiento de licitación no se ajustan a derecho y proceda a su anulación”*.

Cuarto. Recibido en este Tribunal el expediente, la entidad contratante acompañó el informe a que se refiere el art. 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 del 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 en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC), aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre.

Quinto. La Secretaría del Tribunal en fecha 27 de marzo de 2026 dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones; sin haber hecho uso de su derecho.

Sexto. El 1 de abril de 2026, la secretaria general del Tribunal, por delegación de este, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 56.3 de la LCSP, dictó resolución por la que concedió la medida cautelar solicitada 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”*.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.4 de la LCSP y en el convenio suscrito sobre atribución de competencias en materia de recursos contractuales entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, el 7 de noviembre de 2024 (BOE de 17 de noviembre de 2024).



Segundo. En cuanto a la legitimación de la recurrente para impugnar los pliegos, el artículo 48 de la LCSP 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"*.

Añade en su segundo párrafo de tal precepto, en su último inciso que *"En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados"*.

En el supuesto examinado, la recurrente es la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE LIMPIEZA PÚBLICA (ASELIP), por lo que ha de reconocérsele legitimación.

Tercero. La actuación impugnada, son los pliegos rectores del contrato, que se refieren a un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada, que supera el umbral del valor estimado del contrato fijado en el artículo 44.1, a) de la LCSP, es decir, es superior a 100.000 € y se contrae a una actuación susceptible de revisión en esta sede de acuerdo con el artículo 44.2, letra a) de la LCSP.

Cuarto. El recurso se ha de interponer dentro del plazo legalmente establecido al efecto en el artículo 50 de la LCSP, en virtud del cual:

"Iniciación del procedimiento y plazo."

1. El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles. Dicho plazo se computará:

(...)

b) Cuando el recurso se interponga contra el contenido de los pliegos y demás documentos contractuales, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya publicado en el perfil de contratante el anuncio de licitación, siempre que en este se haya indicado la forma en que los interesados pueden acceder a ellos. Cuando no se hiciera esta indicación el plazo comenzará a contar a partir del día siguiente a aquel en que se le



hayan entregado al interesado los mismos o este haya podido acceder a su contenido a través del perfil de contratante. En el caso del procedimiento negociado sin publicidad el cómputo del plazo comenzará desde el día siguiente a la remisión de la invitación a los candidatos seleccionados. En los supuestos en que, de conformidad con lo establecido en el artículo 138.2 de la presente Ley, los pliegos no pudieran ser puestos a disposición por medios electrónicos, el plazo se computará a partir del día siguiente en que se hubieran entregado al recurrente”.

En el caso presente, la publicación en el perfil de contratante se produjo el día 24 de febrero de 2026, por lo que la interposición del recurso, el 16 de marzo resulta temporánea.

Quinto. Analizados los requisitos de procedibilidad, corresponde descender al examen de las alegaciones de las partes.

La recurrente invoca los siguientes motivos de impugnación:

- *“Los pliegos vulneran los artículos 145 y 146 de la LCSP al no definir mínimamente la forma en la que se van a valorar los criterios evaluables mediante un juicio de valor.”*
- *“Los pliegos vulneran lo dispuesto en los artículos 100, 101 y 102 LCSP al no reflejar en el presupuesto base de la licitación el coste real del personal.”*

En relación con el primer motivo, esgrime que *“nada se indica en los PCAP sobre la metodología que debe ser empleada para ponderar los proyectos técnicos presentados por los licitadores y, en consecuencia, sobre cómo se van a valorar concretamente los criterios sujetos a juicios de valor y qué se necesita exactamente para obtener la puntuación máxima atribuida a cada criterio, atribuyendo los pliegos al órgano de valoración un margen ilimitado de apreciación para asignar la puntuación que considere oportuna”.*

En cuanto al segundo, opone que *“en el presente asunto hay determinados costes laborales fijos, derivados del Convenio Colectivo aplicable - concretamente el Convenio Colectivo de Trabajo de la actividad de limpieza pública de la Región de Murcia publicado el 11 de febrero de 2025 en el Boletín Oficial de la Región de Murcia - que el presupuesto base de licitación no ha incluido correctamente, lo que corrobora la necesidad de anular*



los pliegos, al no ajustarse los mismos a los precios de mercado ni al coste real de ejecución del contrato. En particular nos referimos a la partida denominada “otros gastos de personal” que, según se desprende de la cláusula sexta de los PCAP (página 9/77), engloba los gastos originados por asuntos propios, vacaciones, festivos, permisos, retenes y licencias. Los citados gastos han sido cuantificados en el Presupuesto Base de Licitación en 20.317,62 €. Al margen de esa expresión numérica no consta en los documentos publicados en la plataforma ninguna explicación del contenido de esa partida o de los cálculos empleados para su estimación”.

A todo ello se opone el órgano de contratación en su informe, oponiendo, en relación con el primer motivo de impugnación, en esencia, que *“Basta una lectura del pliego de prescripciones técnicas, para encontrar una amplia explicación de lo que se requiere en cada uno de los criterios sometidos a juicio de valor (...)”.*

En lo que atañe al segundo motivo de impugnación, el órgano de contratación se refiere al informe técnico que también aporta indicando que *“Como indica la Técnico Municipal en su informe, la partida 'Otros gastos de personal' en el Presupuesto Base de Licitación (PBL), responde a una dotación técnica de disponibilidad operativa, diseñada para que los licitadores absorban fluctuaciones extraordinarias de plantilla con total solvencia de las necesidades derivadas de permisos, licencias, sustituciones transitorias, cobertura de jornadas en festividades que pudieran requerir de un refuerzo excepcional y fundamentalmente, de aquellos puestos donde únicamente está prevista una única dotación de personal (administración, director del servicio, encargado) que puede dificultar el disfrute de sus vacaciones, y otros derechos laborales.”*

Afirma que *“La parte recurrente fundamenta su impugnación en una premisa errónea: que la partida de 20.317,62 € denominada “Otros gastos de personal (absentismo, permisos, licencias, festivos, retenes y vacaciones, etc.)”, recogida en la Cláusula Sexta del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), debe cubrir la totalidad de los costes de sustitución de TODO EL PERSONAL adscrito al contrato durante sus periodos de ausencia. (...)”.* Finaliza señalando que *“El recurrente realiza sus cálculos presuponiendo un modelo de gestión de personal ineficiente y costoso que los pliegos no exigen. Por el contrario, los pliegos promueven una gestión optimizada de los recursos humanos,*



convirtiendo dicha capacidad organizativa en un criterio de valoración técnica, y reservando una partida económica específica y justificada para aquellos supuestos donde la sustitución interna no es viable o para contingencias.”

En mérito a todo ello, interesa la desestimación del recurso.

Sexto. Expuestas las posiciones de las partes, comenzaremos por el examen de la primera de las alegaciones esgrimidas por la recurrente, esto es, la atinente a la vulneración de los artículos 145 y 146 de la LCSP, por la presunta falta de definición de la forma de valoración de los criterios evaluables mediante un juicio de valor.

El análisis de esta alegación exige partir de traer a colación la cláusula décima del PCAP, en virtud de la cual se prevé lo siguiente:

“CLÁUSULA DÉCIMA. Criterios de Adjudicación

Para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta con mejor relación calidad precio, se atenderá a varios criterios de adjudicación, otorgándose hasta un máximo de 100 puntos, de los cuales 51 serán valorables mediante la aplicación de fórmulas o criterios objetivos y 49 corresponderán a criterios sometidos a juicio de valor, tal como se especifica a continuación

10.1 Criterios objetivos valorables automáticamente o mediante la aplicación de fórmulas: Hasta 51 puntos.

(...)

10.2 Criterios sometidos a juicio de valor. Hasta 49 puntos.

a) Proyecto Técnico de prestación de los servicios, estructurado obligatoriamente en los cuatro apartados siguientes. Todas las propuestas deberán ser concretas, evitando formulaciones genéricas, y los compromisos técnicos quedarán incorporados al contrato como obligaciones exigibles. El proyecto técnico podrá incluir capturas, simulaciones, vídeos incrustados, planos, capas, etc. siempre que para su visualización NO haya que acceder a través de un enlace externo (tipo URL o similar). El proyecto técnico, no podrá



superar las 75 páginas, incluidos anexos, portadas, etc. Las capas de una página pdf, no computan a efectos del cálculo. Las páginas que superen el número indicado, no serán objeto de valoración. Cualquier contenido del proyecto técnico que requiera un enlace externo para su visualización, tipo url o similar, no será valorado.

1.º ORGANIZACIÓN Y PLANIFICACIÓN DEL SERVICIO (Hasta 17 puntos)

Se valorará la calidad, concreción y coherencia del modelo operativo anual y su adaptación estacional.

- *Metodología y Sistemas de Limpieza (6 pts): Descripción detallada de los procesos de barrido manual, mecánico, mixto, baldeos, fregados, etc. justificando los rendimientos previstos y la composición de los equipos. Se valorará la descripción de las condiciones propuestas de los servicios permanentes, especiales (mercados, festividades) y excepcionales (emergencias).*
- *Zonificación y Sectorización Operativa (5 pts): Propuesta de división del municipio por sectores, tipologías urbanas e intensidad de limpieza, incluyendo planos detallados de rutas que cubran calzadas, aceras, paseos marítimos (La Puntica, Villananitos, El Mojón, etc.), zonas verdes, edificios municipales, imbornales, etc. Justificación de la optimización de rutas más eficientes.*
- *Frecuencias, Horarios y Adaptación Estacional (6 pts): Definición de frecuencias por modalidad, valorando los incrementos de frecuencias respecto a los mínimos. Descripción de la programación horaria y medidas para minimizar molestias a los ciudadanos. Calendarización y horarios de limpieza.*

2.º MEDIOS MATERIALES, MAQUINARIA E INSTALACIONES (Hasta 12 puntos)

Se valorará la idoneidad de los medios materiales y justificación de la elección de la maquinaria detallada:



- *Dotación de medios (6 pts): Relación detallada de los medios materiales y maquinaria indicando marca, modelo, potencia y prestaciones y cumplimiento de las especificaciones técnicas, prestaciones y funciones asignadas.*
- *Sostenibilidad y Eficiencia Hídrica (3 pts): Medidas para el uso racional del agua. Medidas de reducción de emisiones sonoras y contaminantes, entre las que figura la disminución de las emisiones sonoras de los vehículos y medios materiales que por sus características de trabajo lo requieran.*
- *Instalaciones Fijas y Mantenimiento (3 pts): Descripción de garajes, talleres y bases operativas, dimensiones, croquis, etc. de las instalaciones propuestas. Se valorará un plan de mantenimiento preventivo y correctivo detallado que garantice la disponibilidad permanente de la flota y reservas.*

3.º MEDIOS HUMANOS Y ORGANIZACIÓN (Hasta 12 puntos)

Se valorará la estructura humana y la capacidad de gestión para asegurar el personal necesario para la prestación del servicio y la respuesta ante imprevistos:

- *Relación de la Plantilla y Organigrama (5 pts): Relación de puestos y jornadas, personal equivalente y organigrama del servicio.*
- *Gestión de Sustituciones y PRL (3 pts): Plan para asegurar la cobertura de bajas, vacaciones y absentismo sin degradar la calidad del servicio. Incluye protocolos de prevención de riesgos laborales y seguridad en la vía pública.*
- *Servicios Excepcionales y servicio de retén (4 pts): Organización del equipo de trabajo y medios destinados al retén de 24 horas para actuaciones inmediatas por inclemencias meteorológicas, accidentes, derrames, etc.*

4.º SEGUIMIENTO, CONTROL E IMAGEN DEL SERVICIO (Hasta 8 puntos)

Se valorarán las herramientas que permitan un seguimiento y control del servicio, y mejoren la imagen y concienciación respecto a la consecución de objetivos.



- *Gestión y Control Digital (4 pts): Propuesta de sistema informático integral, accesible en tiempo real por el Ayuntamiento, que registre rutas, horarios, incidencias y trazabilidad de las actuaciones. Se valorará la integración de sensores en papeleras.*
- *Control de Calidad y Medio Ambiente (2 pts): Programa de inspección y autocontrol para verificar la calidad del servicio, así como el cumplimiento de los indicadores de gestión.*
- *Imagen del Servicio y Concienciación (2 pts): Diseño de la uniformidad (invierno/verano con alta visibilidad) y rotulación de vehículos con la imagen municipal. Incluye el plan anual de campañas de sensibilización ciudadana vinculadas a la limpieza viaria.*

(...)"

A juicio de la recurrente, el órgano de contratación *"no puede dejar sin definir cómo van a ser calificados los subapartados de los criterios evaluables mediante juicio de valor ni dejar tal valoración discrecionalmente en manos de la mesa de contratación"*.

Conviene, antes de abordar el motivo, recordar nuestra doctrina sobre los criterios de adjudicación. Con base en las exigencias del artículo 145.5 de la LCSP, hemos considerado que deben (i) guardar una vinculación con el objeto del contrato y no con características o circunstancias de la empresa licitadora, (ii) sean formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, transparencia y proporcionalidad y (iii) permitan garantizar la evaluación de las ofertas en condiciones de competencia efectiva (Resolución 1354/2025 de 25 de septiembre, por todas).

En cuanto a la definición de los criterios de adjudicación y el respeto a lo dispuesto en los artículos 145.5 de la LCSP, en nuestra Resolución 884/2025, de 12 de junio, dijimos:

«Según nuestra doctrina los principios rectores básicos de la contratación pública exigen que tanto la descripción de los criterios de adjudicación como la determinación de sus reglas de ponderación queden fijados con el necesario nivel de concreción en los pliegos, permitiendo a los licitadores conocer de antemano cuáles serán las reglas precisas que rijan la valoración de sus ofertas y evitando que puedan producirse arbitrariedades en dicha



valoración, cuyos parámetros no pueden quedar discrecionalmente en manos de la mesa de contratación.

La previa concreción de los criterios de adjudicación es un requisito esencial, pues como recuerda la Sentencia del TJUE, Sala Primera, de 24 de noviembre de 2008, Emm. G. Lianakis AE c. Alexandroupulis, Asunto C-532/06 (ECLI:EU:C:2008:40), una entidad adjudicadora, en su competencia de valoración de ofertas en un procedimiento de licitación, no puede fijar a posteriori coeficientes de ponderación, ni aplicar reglas de ponderación o subcriterios relativos a los criterios de adjudicación establecidos en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación, sin que se hayan puesto previamente en conocimiento de los licitadores.

El objetivo que persigue la exigencia legal de establecer en los pliegos los criterios de valoración aplicables y su forma de ponderación no es otro que el de garantizar la objetividad de la Administración en la selección del contratista, así como la igualdad de trato entre los licitadores y la transparencia del procedimiento. Por ello, los criterios de valoración y sus coeficientes de ponderación deben establecerse con claridad en los pliegos de manera que sean conocidos por los licitadores, sin que puedan generar desigualdad y falta de transparencia en la presentación y posterior valoración de las ofertas».

Sentado lo anterior, vistas las alegaciones del recurrente, lo que debe examinarse es si los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor suponen que la decisión del órgano de contratación sea puramente discrecional por su exceso de apertura, argumento que, ya adelantamos, no comparte este Tribunal.

Como se transcribió con anterioridad, el otorgamiento de los 49 puntos correspondientes a los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor se efectuará, según el PCAP, a la vista del “proyecto técnico de prestación de servicios” a presentar por los licitadores, en base a los siguientes parámetros:

1.º ORGANIZACIÓN Y PLANIFICACIÓN DEL SERVICIO (Hasta 17 puntos)

2.º MEDIOS MATERIALES, MAQUINARIA E INSTALACIONES (Hasta 12 puntos)



3.º MEDIOS HUMANOS Y ORGANIZACIÓN (Hasta 12 puntos)

4.º SEGUIMIENTO, CONTROL E IMAGEN DEL SERVICIO (Hasta 8 puntos)

Para cada uno de ellos, el PCAP define las cuestiones a valorar, a saber:

-En el caso de la “*ORGANIZACIÓN Y PLANIFICACIÓN DEL SERVICIO*”, se valorará “*la calidad, concreción y coherencia del modelo operativo anual y su adaptación estacional*”, desglosándose además los 17 puntos en liza en base a los siguientes subcriterios:

Metodología y Sistemas de Limpieza (6 pts)

Zonificación y Sectorización Operativa (5 pts)

Frecuencias, Horarios y Adaptación Estacional (6 pts)

-En el caso de los “*MEDIOS MATERIALES, MAQUINARIA E INSTALACIONES*”, se indica expresamente que “*Se valorará la idoneidad de los medios materiales y justificación de la elección de la maquinaria detallada*”, efectuándose también un desglose de la puntuación correspondiente.

-En lo que respecta al apartado “*MEDIOS HUMANOS Y ORGANIZACIÓN*”, se indica que “*Se valorará la estructura humana y la capacidad de gestión para asegurar el personal necesario para la prestación del servicio y la respuesta ante imprevistos*”, detallándose también a continuación las puntuaciones por subcriterios.

-En cuanto al “*SEGUIMIENTO, CONTROL E IMAGEN DEL SERVICIO*”, se prevé específicamente que “*se valorarán las herramientas que permitan un seguimiento y control del servicio, y mejoren la imagen y concienciación respecto a la consecución de objetivos.*”

Atendido lo anterior, entiende este Tribunal que no concurre la indefinición alegada por el recurrente, permitiendo el PCAP que los licitadores conozcan de antemano los parámetros que van a guiar la valoración de los criterios de adjudicación. A mayor abundamiento, lo anterior, también se corrobora tras el examen del pliego de prescripciones técnicas (PPT) cuyo apartado 5 define con carácter general “*los procedimientos y sistemas de limpieza*



para cada uno de los trabajos incluidos en este servicio, de modo que sirvan de base para la elaboración, por parte de las empresas licitadoras del plan de limpieza anual”, lo que coadyuva a tal concreción; por otra parte los apartados 5.2 y 5.4 definen los aspectos de zonificación, horarios y frecuencias, respectivamente estableciendo cómo han de ejecutarse estas tareas, guiando el desarrollo de su propuesta.

En base a todo ello, debe desestimarse este primer motivo de impugnación.

Séptimo. En lo que respecta al segundo motivo de impugnación, como indicábamos anteriormente, el mismo pivota sobre la presunta infracción de los artículos 100, 101 y 102 de la LCSP, al entender el recurrente que hay *“determinados costes laborales fijos, derivados del Convenio Colectivo aplicable - concretamente el Convenio Colectivo de Trabajo de la actividad de limpieza pública de la Región de Murcia publicado el 11 de febrero de 2025 en el Boletín Oficial de la Región de Murcia - que el presupuesto base de licitación no ha incluido correctamente, lo que corrobora la necesidad de anular los pliegos, al no ajustarse los mismos a los precios de mercado ni al coste real de ejecución del contrato”*.

Atendidas las alegaciones del recurso, el contenido del PCAP y el informe aportado por el órgano de contratación, procede aclarar lo que sigue.

En cuanto a la normativa aplicable se encuentra en los artículos 101 y 102 de la LCSP en lo atinente a los contratos de servicio

Así el artículo 100.1 y 2 LCSP, establece respecto del presupuesto base de licitación, lo siguiente (el subrayado es nuestro):

“1. A los efectos de esta Ley, por presupuesto base de licitación se entenderá el límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, salvo disposición en contrario.

2. En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas



administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia.

(...)"

El artículo 101.1.a), 2, 4, 5 y 7, en cuanto al valor estimado, dispone cuanto sigue (el subrayado es nuestro).

"1. A todos los efectos previstos en esta Ley, el valor estimado de los contratos será determinado como sigue:

a) En el caso de los contratos de obras, suministros y servicios, el órgano de contratación tomará el importe total, sin incluir el Impuesto sobre el Valor Añadido, pagadero según sus estimaciones.

(...)

2. En el cálculo del valor estimado deberán tenerse en cuenta, como mínimo, además de los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, otros costes que se deriven de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial. Asimismo deberán tenerse en cuenta:

a) Cualquier forma de opción eventual y las eventuales prórrogas del contrato.

b) Cuando se haya previsto abonar primas o efectuar pagos a los candidatos o licitadores, la cuantía de los mismos.

c) En el caso de que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 204, se haya previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares o en el anuncio de licitación la posibilidad de que el contrato sea modificado, se considerará valor estimado del contrato



el importe máximo que este pueda alcanzar, teniendo en cuenta la totalidad de las modificaciones al alza previstas.

En los contratos de servicios y de concesión de servicios en los que sea relevante la mano de obra, en la aplicación de la normativa laboral vigente a que se refiere el párrafo anterior se tendrán especialmente en cuenta los costes laborales derivados de los convenios colectivos sectoriales de aplicación.

(...)

4. La elección del método para calcular el valor estimado no podrá efectuarse con la intención de sustraer el contrato a la aplicación de las normas de adjudicación que correspondan.

5. El método de cálculo aplicado por el órgano de contratación para calcular el valor estimado en todo caso deberá figurar en los pliegos de cláusulas administrativas particulares.

(...)

7. La estimación deberá hacerse teniendo en cuenta los precios habituales en el mercado, y estar referida al momento del envío del anuncio de licitación o, en caso de que no se requiera un anuncio de este tipo, al momento en que el órgano de contratación inicie el procedimiento de adjudicación del contrato.

(...)

10. En los contratos de suministro o de servicios que tengan un carácter de periodicidad, o de contratos que se deban renovar en un período de tiempo determinado, se tomará como base para el cálculo del valor estimado del contrato alguna de las siguientes cantidades:

a) El valor real total de los contratos sucesivos similares adjudicados durante el ejercicio precedente o durante los doce meses previos, ajustado, cuando sea posible, en función de los cambios de cantidad o valor previstos para los doce meses posteriores al contrato inicial.



b) El valor estimado total de los contratos sucesivos adjudicados durante los doce meses siguientes a la primera entrega o en el transcurso del ejercicio, si este fuera superior a doce meses.

11. En los contratos de servicios, a los efectos del cálculo de su valor estimado, se tomarán como base, en su caso, las siguientes cantidades:

a) En los servicios de seguros, la prima pagadera y otras formas de remuneración.

b) En servicios bancarios y otros servicios financieros, los honorarios, las comisiones, los intereses y otras formas de remuneración.

c) En los contratos relativos a un proyecto, los honorarios, las comisiones pagaderas y otras formas de remuneración, así como las primas o contraprestaciones que, en su caso, se fijen para los participantes en el concurso.

d) En los contratos de servicios en que no se especifique un precio total, si tienen una duración determinada igual o inferior a cuarenta y ocho meses, el valor total estimado correspondiente a toda su duración. Si la duración es superior a cuarenta y ocho meses o no se encuentra fijada por referencia a un período de tiempo cierto, el valor mensual multiplicado por 48.”

Respecto de los citados artículos hemos elaborado una abundante doctrina.

Así, en cuanto al cálculo de ambas magnitudes con relación al desglose de costes del presupuesto base de licitación en el PCAP, hemos dicho en la Resolución número 1424/2022, de 11 de noviembre, (citada en las Resoluciones números 1534/2023, de 23 de noviembre y 765/2024, Sección 2ª, de 12 de junio), siendo el subrayado nuestro:

“(…) este Tribunal considera que el presupuesto de licitación debe ser especificado por el órgano de contratación en aras de la claridad y la seguridad jurídica de los licitadores y porque así lo determina el artículo 100.2 LCSP, que exige, al menos, que en el PCAP o en un documento (en un documento regulador de la licitación, dice la LCSP), se desglosen los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos que intervienen en la conformación



del presupuesto. A este respecto, es dable reproducir lo indicado por la Junta Consultiva de Contratación en su expediente 42/18 cuando, obiter dicta en aquella consulta, recuerda la necesidad del desglose en el PCAP o PPT, o en su caso, documento regulador de la licitación, de los costes directos e indirectos:

«1. El artículo 100 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) establece los criterios para la elaboración del presupuesto base de licitación de los contratos públicos en los términos siguientes: “2. En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación.

En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia”.

2. La LCSP alude al presupuesto base de licitación recordando la necesidad de desglosarlo con referencia a los costes directos, a los indirectos y a otros eventuales gastos. Además, la ley añade un precepto especial para los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte del precio total del contrato, donde el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia.

(...) Sobre la base de esta premisa, la regulación del presupuesto base de licitación, exige su correspondiente desglose en los diferentes costes y gastos que influyan en la determinación de ese precio de mercado. Sobre este aspecto esta Junta Consultiva ya ha afirmado, en los informes 37/17 y 8/18, que “lo que cabe concluir es que bajo estas denominaciones lo que persigue el legislador en el artículo 100 es que el presupuesto base

de licitación recoja todos los costes y gastos que influyan en la realización de la prestación o prestaciones que constituyen el objeto del contrato, evitando preterir algunos de estos costes en beneficio de alguna de las partes”.

Por tanto, excluyendo rigideces excesivas en el análisis de los términos legales, el desglose del presupuesto base de licitación debe permitir tomar en consideración y recoger en él todos los costes y gastos que influyan en la realización de la prestación que constituye el objeto del contrato, y todo ello a fin de que se alcance una estimación correcta del precio de mercado.

De este modo se asegura que el efectivo cumplimiento del contrato una vez celebrado se verifica conforme a un precio ajustado al mercado.

Precisamente con este objetivo se establece su obligatoria presencia en el pliego de cláusulas administrativas particulares o en el documento rector de la licitación, obligación ésta que dota de transparencia al procedimiento de selección del contratista, que garantiza que el contrato no incurra en un sobreprecio y que facilita la elaboración de las proposiciones por parte de los licitadores.

(...) [En definitiva] En los contratos de suministros y servicios el desglose del presupuesto base de licitación exigido por el artículo 100.2 de la LCSP debe recoger todos los costes y gastos que influyan en la realización de la prestación o prestaciones que constituyen el objeto del contrato, a fin de que se lleque a una estimación correcta del precio de mercado y se asegure el efectivo cumplimiento del mismo una vez celebrado. El desglose exigible en cada caso debe ser el adecuado a la naturaleza de las prestaciones del contrato, entre las que se tendrán en cuenta, en su caso, las condiciones de distribución y entrega de los bienes, con el objetivo de cumplir las finalidades expuestas, sin que en los casos en que estemos en presencia de prestaciones tan sencillas como los suministros indicados en la consulta, cuyos precios de mercado son determinables con mayor facilidad, resulte necesario el más amplio desglose exigido en el artículo 100.2 de la LCSP»

En cuanto a que se considera contratos en que el coste de los salarios forme parte del precio total del contrato, en la Resolución de este Tribunal nº 750/2022 de 23 de junio, decíamos (subrayado nuestro):

“(…) en los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia”) solo es aplicable a los contratos en los que el coste de los salarios de las personas empleadas en la ejecución del contrato forme parte del precio total del contrato, es decir, que dicho coste se fije por unidades de trabajo o tiempo.”

Asimismo, este Tribunal ha señalado que la determinación del precio del contrato tiene la consideración de criterio técnico y, como tal, está dotado de discrecionalidad técnica, como señalan determinadas Resoluciones, como 523/2024 de 19 de abril y la 1025/2026, de 17 de junio.

En la segunda de dichas resoluciones, se establece que

“(…) al tratarse de criterios netamente técnicos gozarían de una discrecionalidad, propia de las valoraciones técnicas de los órganos de contratación, en tanto no quede completamente acreditado que se ha incurrido en un error en la apreciación. Podemos decir, finalizando esto que manifestamos que, frente a esa concreción en el precio del ente adjudicador, en el que debemos presumir un acierto propio del que es conocedor de las cuestiones técnicas del contrato que se ha convocado en otras ocasiones, conoce suficientemente éste y los precios a que puede enfrentarse el mercado, estableciendo, dentro de sus potestades propias como tal órgano adjudicador, un precio del contrato que, desde este punto de vista, gozaría de una presunción análoga, a la que tienen las manifestaciones técnicas de los órganos de contratación, cuando se debaten por los licitadores las mismas,(…)”.

Por último, en la Resolución número 866/2017 y más recientemente en la 560/2026, de 26 de marzo, también señalamos que *“evidentemente, la Administración no debe asumir el coste de horas de trabajo no necesarias para la prestación del servicio que se contrata”.*

Fijada nuestra doctrina, procedemos a examinar el cumplimiento de los artículos 100 y 101 de la LCSP en la licitación objeto de impugnación, a la luz de las alegaciones de la recurrente.

A juicio de la recurrente, se ha incluido una partida en el presupuesto base de licitación denominada “otros gastos de personal” que englobaría los gastos originados por asuntos propios, vacaciones, festivos, permisos, retenes y licencias y que, según su criterio, es insuficiente pues *“Si aplicamos el Convenio Colectivo de Trabajo de la actividad de limpieza pública de la Región de Murcia, el importe de esa partida es muy superior.”* Seguidamente realiza unos cálculos de cómo sería cubrir en realidad tales gastos y concluye que *“El resultado es un desfase de más de 240.000,00 €, por cada uno de los años de duración del contrato”*.

Sin embargo, tales cálculos no resultan acertados a juicio de este Tribunal o, al menos, no ponen en tela de juicio la conformidad a derecho del cálculo del presupuesto base de licitación efectuado en el PCAP.

En este sentido, y como indica el informe técnico elaborado por el órgano de contratación, *“El cálculo de la recurrente asume una sustitución externa del 100% de la plantilla durante los 15 festivos anuales, asuntos propios y vacaciones de todo el personal estimado. Sin embargo, los servicios mínimos fijados en los pliegos, no se dimensionan con la totalidad de la plantilla operativa de forma permanente, siendo responsabilidad del licitador, definir en su memoria técnica, la plantilla total que considera necesaria para dar cumplimiento a las frecuencias planteadas, lo que incluye, como es lógico, establecer los turnos y rotaciones necesarios para el cumplimiento del convenio colectivo del sector que resulte de aplicación. (...)”*.

Es decir, la entidad recurrente parte de la base de que, a efectos de cubrir las vacaciones y asuntos propios del personal estimado, ha de acudir a la sustitución externa de dicho personal, lo que no tiene por qué ser necesariamente de dicho modo. Se trata de una cuestión que depende de la organización del personal y planificación del servicio que decida cada licitador, dentro de su propia operativa empresarial.

Tal y como establece el apartado 6.1 del PPT, y se indicó en respuesta a consulta efectuada al órgano de contratación, *“el contratista está obligado a la subrogación del personal existente y a la adscripción de los medios humanos necesarios para la correcta prestación de los servicios descritos, teniendo en cuenta el Cada licitador deberá definir en*



su Memoria Técnica la plantilla total que considera necesaria para dar cumplimiento a las frecuencias y rendimientos exigidos en el pliego. El presupuesto anual detallado en el PPT (apartado 4.3.), que sirve de base para el cálculo del Presupuesto Base de Licitación, contempla una estimación de personal que el Ayuntamiento ha considerado adecuada y suficiente para la ejecución del contrato.”

Dicha definición de personal estimado y presupuesto se ha realizado, debe añadir este Tribunal, atendido la existencia de personal subrogable, facilitado por la actual empresa contratista y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 130 de la LCSP, sin que las alegaciones de la recurrente pongan de manifiesto error en el mismo o incumplimiento alguno de la normativa aplicable.

Esta segunda alegación ha de ser, pues, también desestimada, rechazándose 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.M.B.L., en representación de la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE LIMPIEZA PÚBLICA (ASELIP), contra los pliegos del procedimiento “*Limpieza viaria del municipio de San Pedro del Pinatar*”, con expediente 2023/680W, convocado por el Ayuntamiento de San Pedro del Pinatar.

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 la Región de Murcia, 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