



Recurso nº 744/2026 C.A. Castilla-La Mancha 74/2026

Resolución nº 1453/2026

Sección 2ª

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

En Madrid, a 16 de septiembre de 2026.

VISTO el recurso interpuesto por D. J. M. B. L., en representación de la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE LIMPIEZA PÚBLICA, contra los pliegos del procedimiento “*servicio de limpieza viaria del término municipal de La Solana (Ciudad Real)*”, expediente LASOLANA2025/23547, convocado por el Ayuntamiento de La Solana, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. Con fecha 14 de abril de 2026 se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP), el anuncio y los pliegos para la licitación por procedimiento abierto con tramitación ordinaria del contrato de “*servicio de limpieza viaria del término municipal de La Solana (Ciudad Real)*” expediente LASOLANA2025/23547. En la misma fecha se publicó el anuncio en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE).

Con fecha 12 de mayo de 2026 se publican nuevos pliegos en la PCSP.

El valor estimado del contrato es de 4.097.044,5 EUR.

La licitación se rige por 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, LCSP) y su normativa de desarrollo en todo aquello que no se oponga a dicha ley, en particular el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, y el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007.



Segundo. Presentaron oferta, FCC MEDIO AMBIENTE, S.A.U y VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A.

Tercero. El 5 de mayo de 2026 la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE LIMPIEZA PÚBLICA (en adelante, ASELIP) presentó recurso especial en materia de contratación contra los pliegos del contrato de *“servicio de limpieza viaria del término municipal de La Solana (Ciudad Real)”*.

Publicados nuevos pliegos el 12 de mayo de 2026, presentó recurso ampliado el 1 de junio de 2026.

Son motivos de impugnación los que siguen:

-Vulneración del artículo 100.2 de la LCSP al no desagregar los costes de personal empleados para calcular el presupuesto económico.

-Los pliegos no se ajustan a derecho al exigir la adquisición de hardware/software de una marca determinada.

-Vulneración del artículo 126 de la LCSP al incluir prescripciones técnicas que resultan restrictivas de la competencia.

-Vulneración del artículo 192 de la LCSP en cuanto los pliegos prevén penalidades desproporcionadas en caso de incumplimientos leves e incumplimientos formales en subcontrataciones urgentes.

-Vulneración del artículo 29 de la LCSP en tanto se prevé una duración excepcional del contrato que no justifican mínimamente.

Cuarto. Recibido en este Tribunal el expediente, el órgano de contratación acompañó el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la LCSP y el artículo 28.4 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.



El órgano de contratación concluye que existen alegaciones del recurrente con riesgo jurídico relevante, especialmente en materia de:

- Desglose salarial.
- Contradicción sobre el IVA aplicable (ya corregida)
- Referencia a software concreto
- Justificación de la duración excepcional del contrato.

Las alegaciones relativas a penalidades y determinadas especificaciones técnicas requieren de informes técnicos motivadores en el expediente.

Propone, por tanto, rectificar los pliegos al objeto de reforzar la justificación técnica y económica. Los pliegos rectificados se publican, como se ha dicho, el 12 de mayo de 2026.

Con fecha 3 de julio de 2026, el pleno del Ayuntamiento de La Solana acuerda:

- Incorporar determinadas precisiones y aclaraciones complementarias relativas al desglose de costes de personal, neutralidad tecnológica de la plataforma de gestión y motivación económico-financiera de la duración contractual:
- Declarar corregido el error material relativo al IVA aplicable
- Mantener íntegramente el resto de determinaciones contenidas en los pliegos reguladores de la licitación.
- Proceder a la incorporación al expediente y, en su caso, a la publicación de las correspondientes aclaraciones, precisiones y documentación complementaria derivadas de la resolución.

No consta a este Tribunal publicación de nuevos pliegos.



Quinto. El 10 de junio de 2026 la Secretaría del Tribunal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 56.2 de la LCSP, dio traslado del recurso a los licitadores a fin de presentar alegaciones, sin que hayan hecho uso de su derecho.

Sexto. El 14 de mayo de 2026, la secretaria general del Tribunal, por delegación de este, dictó resolución por la que se concedió 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 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 especial en materia de contratación 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 entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de Castilla la Mancha sobre atribución de competencias en materia de recursos contractuales de fecha 25 de septiembre de 2024 (BOE de fecha 3/10/2024).

Segundo. Se impugnan los pliegos de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros.

El contrato a que se refiere la impugnación es susceptible de recurso especial en materia de contratación de conformidad con al artículo 44.1.a) y de la LCSP, y el acto impugnado es expresamente recurrible conforme a lo señalado en el apartado 2, letra a), del referido artículo 44 de la LCSP.

Tercero. El recurso ha sido presentado el 1 de junio de 2026 y, por tanto, en el plazo de quince días hábiles a contar desde el día siguiente a la publicación de los pliegos en la Plataforma de Contratación del Sector Público, de conformidad con el artículo 50.1 b) de la LCSP.

Cuarto. En cuanto a la legitimación para su interposición, es preciso recordar que el artículo 48 de la LCSP establece en su primer párrafo, lo siguiente: “*Podrá interponer el recurso*



especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso” añadiendo el inciso final del párrafo segundo que “en todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados”.

En el mismo sentido se pronuncia el apartado 1 del artículo 24 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015., al señalar que: *“Sin perjuicio de los supuestos generales previstos en el artículo 42 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y en el 102 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, los recursos regulados en este Reglamento podrán ser interpuestos por las asociaciones representativas de intereses relacionados con el objeto del contrato que se impugna exclusivamente cuando lo sean para la defensa de los intereses colectivos de sus asociados”*

En este sentido, entendemos que es aplicable, en el caso de la asociación recurrente, la reiterada doctrina de este Tribunal sobre la legitimación de las asociaciones profesionales para la interposición de recursos en defensa de los intereses profesionales del colectivo al que representan, expuesta, por ejemplo, en la resolución nº 126/2024, de 1 de febrero de 2024 (recurso nº 1692/2023), en la que se fundamenta así el reconocimiento de la legitimación activa de una asociación empresarial para la impugnación de los pliegos por los que se regía un procedimiento de contratación: *“La doctrina de este Tribunal viene reconociendo legitimación a las organizaciones empresariales representativas de los intereses sectoriales afectados (una vez acreditada dicha condición mediante sus estatutos, como es el caso), cuando estas recurren el anuncio y/o los pliegos de la licitación, no así cuando es otro el acto recurrido. El fundamento para ello es la introducción al inciso final que la ley utiliza para reconocerles legitimación (‘En todo caso’) y la ausencia de restricción similar a la que se acoge para reconocer legitimación a las organizaciones sindicales el mismo precepto anteriormente transcrito.”*



La Asociación recurrente tiene por objeto, según los Estatutos que adjunta, la representación y defensa de los derechos e intereses de las empresas de saneamiento urbano y por tanto está legitimada para recurrir los pliegos del contrato.

Quinto. En lo que se refiere al fondo del asunto, precisamos de antemano que es el recurso ampliado el que debemos resolver y que tiene por objeto los pliegos rectificados y publicados el pasado 12 de mayo. Escrito ampliado que es idéntico en su contenido al presentado el día 5 de mayo, salvo en la alegación relativa al porcentaje erróneo del IVA que se omite en este segundo escrito presentado tras la corrección de los pliegos del porcentaje a aplicar.

Comenzando pues por la supuesta vulneración del artículo 100.2 de la LCSP, la parte actora opone que el presupuesto económico incluido en la memoria justificativa incluye una partida genérica y globalizada de costes de personal por importe de 245.802,65 euros sin realizar desagregación por categorías profesionales o sexo.

Con cita de resoluciones de este Tribunal, continúa argumentando, que la literalidad de los artículos 100.2, 101.2 y 102.3 de la LCSP es clara cuando impone que sea el PCAP o el documento regulador de la licitación, donde se desglosen los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación y los costes salariales estimados de forma desglosada y con desagregación de sexos. Esta exigencia se aplica a aquellos contratos, en los que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte del precio total del contrato, como es el caso.

El órgano de contratación reconoce la falta de este desglose y en el segundo informe jurídico emitido con ocasión de la ampliación del recurso, defiende que en el expediente consta información suficiente sobre personal subrogable y los costes laborales del personal que actualmente presta sus servicios en el Anexo II del PPT.

No obstante, recomienda la corrección voluntaria del desglose económico y considera adecuado incorporar al expediente informe aclaratorio y complementario que contenga desglose de costes, no siendo necesaria la desagregación por sexos ya que todo el personal actual que será objeto de subrogación por el adjudicatario está constituido por personas de sexo masculino.



Pues bien, expuestas las posturas de ambas partes, y siendo admitido por el órgano de contratación que en el presupuesto base de licitación no se han desglosado los costes por género y categoría profesional, debemos analizar en congruencia con lo solicitado en el recurso si, en el contrato objeto de este recurso, concurre la obligación de hacer esta desagregación. El tenor literal del art. 100.2 de la LCSP es claro, exigiendo esta distinción cuando nos encontremos ante contratos en que *“el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte del precio total del contrato”*.

Es claro que *“formar parte del precio del contrato”* no equivale a que en el precio del contrato se haya tenido en cuenta el coste salarial, aunque este coste sea el principal. Así resulta con claridad del art. 102.3 de la LCSP cuando, para este supuesto, no se exige desagregación por género, señalando tan solo este precepto que: *“en aquellos servicios en los que el coste económico principal sean los costes laborales, deberán considerarse los términos económicos de los convenios colectivos sectoriales, nacionales, autonómicos y provinciales aplicables en el lugar de prestación de los servicios”*.

Para saber si el coste salarial forma parte del precio (y no solo es una partida más de gasto tomada en cuenta para fijar el precio) debe analizarse el tipo de servicio que es objeto de licitación.

Pues bien, por su similitud con el caso que nos ocupa, debemos citar la resolución de este Tribunal nº 175/2025, de 7 de febrero de 2025, en la que se analiza esta misma alegación respecto de un contrato de servicios de un Ayuntamiento cuyo objeto era el *“Servicio de conservación y mantenimiento de jardines”*. Dispone esta resolución lo siguiente:

“El artículo 100.2 de la LCSP establece que:

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.”

El Tribunal ha declarado (por todas, Resoluciones 861/2018, de 1 de octubre y 506/2019, de 9 de mayo) que la literalidad de los artículos 100.2, 101.2 y 102.3 de la LCSP es clara cuando impone que sea en el PCAP o en el documento regulador de la licitación, donde se desglosen los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación, y los costes salariales estimados de forma desglosada y con desagregación de sexos, obligación cuyo incumplimiento determina la nulidad de los pliegos.

Esto, no obstante, la desagregación de costes salariales prevista en el artículo 100.2 de la LCSP sólo es aplicable para determinado tipo de contratos, señalando, al respecto, en nuestra Resolución nº 449/2024, de 4 de abril, con cita de la Resolución 739/2019:

“No obstante es preciso efectuar ciertas precisiones sobre el sentido del mandato contenido en el artículo 100.2 LCSP, en particular el último inciso de su párrafo único, que determina ‘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’. La particularidad de ese artículo 100.2 es la imprecisa redacción de su último inciso, pues parece referirse a todos los contratos, cuando la realidad es que se refiere a unos muy concretos y determinados. El significado de su mandato debe ceñirse a su literalidad, de forma que su ámbito ha de reducirse a los contratos singulares en los que concurra el requisito concreto que establece ese inciso, que no es que sean importantes los costes laborales de los trabajadores empleados para su ejecución en la cuantía del precio total del contrato, sino que solo se aplica en los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte del precio total del contrato. En efecto el requisito citado no puede referirse a todos los contratos en que los costes salariales sirvan para formar el precio total, pues en tal caso se encuentran todos los contratos, ya que el precio de una prestación siempre conlleva un coste directo laboral que habrá contribuido a determinar el precio. La especificación que contiene la norma, que es que el coste de los salarios de las personas empleadas en la ejecución del contrato forme parte del precio total



del contrato, implica no solo que sea un coste sino que sea precio, es decir, que forme parte del precio como un elemento de él, es decir, integre precio porque éste se fije por unidades de trabajo y tiempo, tales como precio por trabajador/día o mes o años o por horas o por bolsas adicionales de horas, o por trabajos extraordinarios, o por días laborable o por días festivos. Lo anterior lleva a considerar que dicha determinación legal no se aplica a los contratos de suministro ni a los de obras, y tampoco a todos los de servicios, sino solo a algunos de estos, que serán aquellos en que concurre el requisito especificativo de que los costes salariales de los trabajadores empleados en la ejecución formen parte del precio total del contrato, y así nos hemos pronunciado en nuestra Resolución nº 84/2019 (Rec. 1233/2018), de 1 de febrero de 2019”.

En el supuesto examinado no es de aplicación la previsión que contiene el último inciso del párrafo único del artículo 100.2 de la LCSP, puesto que no puede entenderse que el coste de los salarios de las personas que van a ejecutarlo forme parte del precio total del contrato, como un elemento integrante del mismo, aunque como es obvio sí hayan sido un factor a tener en cuenta en su presupuestación, junto con otros; se ha de ofertar un precio anual por la efectiva prestación de los servicios, que no se vincula con unas específicas horas de prestación a las que se haya asignado un precio correlativo. Por tanto, ha desestimarse el motivo no siendo obligado el desglose de los costes salariales en el presupuesto por género y categoría profesional”.

Aplicando este criterio, reiterado en las resoluciones que se citan, al contrato ahora analizado, debe desestimarse el argumento, pues estamos ante un contrato de servicios en el que, aun cuando el coste salarial sea económicamente el principal, no forma parte del precio como tal, pues el precio del contrato no se fija por unidades de trabajo o por unidades de tiempo.

Esto es, la prestación resulta exigible al licitador sin vinculación a la ejecución de una determinada unidad de tiempo a la que se asigne un precio correlativo; lo que determina que los costes salariales -aun cuando sean tenidos en cuenta para calcular el presupuesto base de ejecución- no sean parte integrante del precio del contrato como tal.

Siendo así, no es precisa la desagregación por categorías profesionales o género, por lo que debe desestimarse este motivo de impugnación.



Sexto. Continuando con el examen de los motivos de impugnación, trataremos conjuntamente los referidos a la vulneración del artículo 126.6 de la LCSP y consiguiente vulneración de los principios de concurrencia, igualdad y no discriminación.

Esta vulneración tiene lugar, a entender de la parte actora, al exigir los pliegos contratar con un determinado proveedor (en el caso MOVISAT Tecnomovilidad, S.L) para la adquisición de licencias sin justificación alguna y al definir las características mínimas de la maquinaria de una manera tan exhaustiva y cerrada que realmente permite la oferta de un solo modelo comercial determinado.

El órgano de contratación en su informe y en relación con la referencia a EcoSAT/MOVISAT recomienda rectificar la cláusula incluyendo la expresión “equivalentes” y respecto de las prescripciones técnicas de la maquinaria admite que cuanto más cerradas son las especificaciones, mayor es el riesgo de que este Tribunal las considere restrictivas de la competencia, si no existe motivación técnica suficiente. Ahora bien, no le consta a este Tribunal rectificación del PPT en el sentido señalado por el órgano de contratación.

Dicho lo anterior, hemos de referirnos primeramente a nuestra asentada doctrina sobre la discrecionalidad que asiste al órgano de contratación en la definición de las prescripciones técnicas que deben cumplir las prestaciones que conforman el objeto del contrato, y que parte de la premisa de que es el órgano de contratación el que conoce las necesidades que deben cubrirse y el mejor modo de satisfacerlas (Resolución 746/2024 de 6 de junio y las que en ella se citan).

También hemos dicho (Resolución 1603/2021 de 12 de noviembre y las que en ella se citan) que la discrecionalidad del órgano de contratación limita la competencia del Tribunal en el examen de las prescripciones técnicas, pudiendo solamente valorar si se incurre en infracción del ordenamiento jurídico o error, de modo que sean patentemente inidóneas - no relacionadas con el objeto del contrato- o irrazonables o desproporcionadas. Hemos mantenido, por último (Resolución 1033/2023 de 28 de julio) que para que exista una limitación de la concurrencia es necesario acreditar que los requisitos técnicos establecidos en los pliegos hacen que necesariamente el contrato sólo pueda ser adjudicado a un único licitador, por ser el único capaz de satisfacer esos requisitos, existiendo además otros productos capaces de satisfacer las necesidades de la Administración de la misma forma.



El artículo 126.5 de la LCSP, que traspone al ordenamiento español el contenido del artículo 42.3 de la Directiva 2014/24 establece lo siguiente:

“Sin perjuicio de las instrucciones y reglamentos técnicos nacionales que sean obligatorios, siempre y cuando sean compatibles con el derecho de la Unión Europea, las prescripciones técnicas se formularán de una de las siguientes maneras:

a) En términos de rendimiento o de exigencias funcionales, incluidas las características medioambientales, siempre que los parámetros sean lo suficientemente precisos para permitir a los licitadores determinar el objeto del contrato y al órgano de contratación adjudicar el mismo;

b) Haciendo referencia, de acuerdo con el siguiente orden de prelación, a especificaciones técnicas contenidas en normas nacionales que incorporen normas europeas, a evaluaciones técnicas europeas, a especificaciones técnicas comunes, a normas internacionales, a otros sistemas de referencias técnicas elaborados por los organismos europeos de normalización o, en defecto de todos los anteriores, a normas nacionales, a documentos de idoneidad técnica nacionales o a especificaciones técnicas nacionales en materia de proyecto, cálculo y ejecución de obras y de uso de suministros; acompañando cada referencia de la mención «o equivalente»;

c) En términos de rendimiento o de exigencias funcionales según lo mencionado en la letra a), haciendo referencia, como medio de presunción de conformidad con estos requisitos de rendimiento o exigencias funcionales, a las especificaciones contempladas en la letra b);

d) Haciendo referencia a especificaciones técnicas mencionadas en la letra b) para determinadas características, y mediante referencia al rendimiento o exigencias funcionales mencionados en la letra a) para otras características”.

El Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea ha abordado la interpretación del artículo 42 de la Directiva 2014/24 en su Sentencia de 16 de enero de 2025 (C-424/23, *DYKA PLASTICS*). En lo que interesa a este recurso, el Tribunal (en adelante, TJUE) insiste en el “*amplio margen de apreciación*” que asiste a los poderes adjudicadores,

aunque la Directiva 2014/24 establece ciertos límites que deben respetar, específicamente que:

“(...) las especificaciones técnicas proporcionen a los operadores económicos acceso en condiciones de igualdad a los procedimientos de contratación y no tengan por efecto la creación de obstáculos injustificados a la apertura de la contratación pública a la competencia” (§ 42) y que “(...) deben abrir dicho contrato a la competencia y, por tanto, permitir que se presenten ofertas que reflejen, en particular, la diversidad de las soluciones técnicas existentes en el mercado” (§ 43).

El TJUE considera que:

“(...) la formulación de especificaciones técnicas en términos de rendimiento y de exigencias funcionales suele ser la mejor manera de alcanzar el objetivo de apertura a la competencia y que, por lo tanto, este método de formulación, que favorece la innovación en la contratación pública, debe utilizarse del modo más amplio posible” (§ 44).

De modo que esta manera de formular las especificaciones técnicas permite que cualquier operador económico cuyos productos satisfagan el rendimiento y las exigencias funcionales impuestas por el poder adjudicador pueda presentar una oferta.

La posibilidad contemplada en el artículo 42.4 de la Directiva 2024/24 (que recoge el artículo 126.6 de la LCSP), esto es, que las prescripciones técnicas hagan referencia a un procedimiento concreto que caracterice a los productos o servicios ofrecidos por un empresario determinado:

“(...) debe interpretarse de manera restrictiva, so pena de menoscabar el objetivo de apertura de la contratación pública a la competencia, de modo que cubra únicamente las situaciones en las que un requisito relativo a la utilización de un producto de un tipo o de un origen, o incluso de una marca determinados, u obtenido sobre la base de una patente o de un procedimiento determinados, se deriva inevitablemente del objeto del contrato” (§ 55).

Expuesta la postura del TJUE, y antes de aplicar sus conclusiones a la cuestión que nos ocupa, hemos de afirmar el carácter eminentemente casuístico que tiene la definición de las prescripciones técnicas que han de regir el contrato. La necesaria apertura del contrato a la concurrencia, según postula la sentencia analizada, no menoscaba la discrecionalidad de la que goza el poder adjudicador para definir las prescripciones técnicas que mejor permitan satisfacer sus necesidades. Si le exige una cuidadosa valoración de las prescripciones técnicas que definen el objeto del contrato, de modo que no excedan, en demérito de la libre concurrencia, los requerimientos funcionales que la satisfacción de esas necesidades suponen; pero no supone, ciertamente, que, según también hemos dicho, pueda el empresario interesado sustituir las apreciaciones del órgano de contratación por las suyas propias, ni que el principio de libre concurrencia se erija en el único principio que regule la contratación pública: no debemos olvidar el carácter eminentemente funcional de esta (satisfacer necesidades) lo que, indudablemente, supone que no todo empresario interesado en contratar con el sector público tiene derecho a hacerlo si los servicios o productos que ofrece no satisfacen plenamente las exigencias del órgano de contratación formuladas en los términos antes expuestos.

Podemos, pues, pasar a la consideración del caso que se nos somete:

En lo que al proveedor de las licencias se refiere, en efecto el PPT en su apartado 5. 2, bajo la rúbrica de “Control informatizado” dispone que:

“El Ayuntamiento ya es propietario y usuario de la plataforma informática de gestión EcoSAT, fabricada por la empresa MOVISAT Tecnomovilidad SL. El adjudicatario objeto de los servicios licitados, deberá adquirir y usar las licencias necesarias de dicha plataforma tanto para gestionar sus trabajos en la contrata para seguir las instrucciones al efecto por parte del Ayuntamiento y que éste cumpla con sus objetivos de evaluación de los trabajos y certificación de estos”.

Pues bien, más allá de esta exigencia debemos convenir con el recurrente en que el PPT no justifica la necesidad de adquirir las licencias de esta plataforma sin que tampoco exista un informe técnico que justifique la exclusividad. Antes, al contrario, la Memoria Justificativa afirma que la empresa adjudicataria deberá contratar una aplicación – sin más especificaciones- para la gestión de las incidencias durante la vigencia del contrato.

En efecto y como también sostiene el recurrente, la necesidad pública no es adquirir licencias de una determinada plataforma, por mucho que sean las que ya tiene el Ayuntamiento, sino disponer de una plataforma interoperable que permita gestionar el servicio y seguir las instrucciones de órgano de contratación.

En consecuencia, debemos estimar este motivo de impugnación, siendo así que la cláusula denunciada infringe el artículo 126.1 de la LCSP conforme al cual las prescripciones técnicas generales y particulares proporcionarán a los empresarios acceso en condiciones de igualdad al procedimiento y no tendrán por objeto la creación de obstáculos injustificados a la apertura de la contratación pública a la competencia, así como el apartado 6 del mismo precepto que permite con carácter excepcional y justificado la referencia a una marca o modelo concreto y seguida siempre de la mención “equivalente”.

En lo que a la descripción de la maquinaria exigida para la prestación del servicio, concretamente de la barredora y del vehículo del servicio eléctrico (apartados 15.1 y 15.2 del PPT), esta se aparta de una descripción en términos de rendimiento o exigencias funcionales, sino que se describen tales prescripciones de manera muy pormenorizada, con referencia a las distancias milimétricas mínimas y máximas entre ejes, el radio de giro específico de los vehículos o la ubicación del eje delantero debajo de la cabina del conductor, no alcanza este Tribunal a comprender el porqué de tal detalle y en qué medida es necesario para la prestación del servicio de limpieza, sin que exista justificación técnica alguna, lo que hace suponer, como sostiene la parte actora, la exigencia de un modelo concreto de fabricante.

Los mismos motivos expuestos para el caso de la exigencia de licencias de una plataforma determinada la estimación del recurso en relación con las cláusulas 15.1 y 15.2 del PPT que se consideran contrarias al artículo 126.1 y 6 de la LCSP.

Séptimo. Continuando el examen de los motivos de oposición, impugna seguidamente el recurrente la cláusula 29 del PCAP que considera contraria al artículo 192 de la LCSP toda vez que prevé penalidades desproporcionadas en caso de incumplimientos leves e incumplimientos formales en materia de subcontratación.



A las penalidades se refiere el art 192.1 de la LCSP, conforme al cual: *“Los pliegos o el documento descriptivo podrán prever penalidades para el caso de cumplimiento defectuoso de la prestación objeto del mismo o para el supuesto de incumplimiento de los compromisos o de las condiciones especiales de ejecución del contrato que se hubiesen establecido conforme al apartado 2 del artículo 76 y al apartado 1 del artículo 202. Estas penalidades deberán ser proporcionales a la gravedad del incumplimiento y las cuantías de cada una de ellas no podrán ser superiores al 10 por ciento del precio del contrato, IVA excluido, ni el total de las mismas superar el 50 por cien del precio del contrato”*.

Sobre la posibilidad de establecer penalidades que ofrece el artículo 192 de la LCSP, este Tribunal en la Resolución nº 170/2023, de 17 de febrero, con cita de otras anteriores como la Resolución nº 788/2022 de 23 de junio, ha mantenido que es privativo del órgano de contratación y razonable establecer un régimen de penalidades que asegure la debida ejecución del contrato, debiendo estas penalidades estar vinculadas al objeto del contrato y a la gravedad del incumplimiento, respetando los límites establecidos en el artículo citado. En cuanto a la naturaleza de este tipo de cláusulas (Resolución nº 362/2026, de 26 de febrero) la facultad de imposición que le asiste al órgano de contratación no constituye el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, sino que participa de las cláusulas penales, artículos 1152 a 1155 del Código Civil para los contratos. Por tanto, no son una sanción administrativa sino un deber contractual, derivado de las normas de derecho común que rigen las obligaciones, en especial las de los contratos sinalagmáticos, y que se contienen, para los contratos administrativos, en las disposiciones de la LCSP que regulan la posibilidad de establecer las penalidades y su alcance, y en las cláusulas de los pliegos o documentos descriptivos en que se concretan para cada contrato.

Asimismo, en nuestra Resolución nº 695/2025, de 8 de mayo, resaltamos la importancia de acotar cuando se entiende que nos encontramos ante un tipo u otro de incumplimiento y la gradación de las penalidades, a fin de evitar una excesiva discrecionalidad del órgano de contratación.

Pues bien, dicho lo anterior, la cláusula 29 del PCAP bajo la rúbrica “Cuantía de las penalidades” prevé lo que sigue:



“Los incumplimientos contractuales serán sancionados con multas coercitivas de las cuantías siguientes: Incumplimientos contractuales leves: de entre el 0,1% y el 0,5% del precio de adjudicación.

Incumplimientos contractuales graves: de entre el 0,5% y el 0,9% del precio de adjudicación. -Incumplimientos contractuales muy graves: de 0,9% al 1,5% del precio de adjudicación.

La demora en la ejecución del contratista, por causas imputables al mismo, será penalizada, con una multa coercitiva del 0,60 € por cada MIL (1.000) EUROS del precio del contrato, IVA excluido, por cada día de retraso. En todos los casos esos porcentajes se aplicarán sobre el precio de adjudicación (IVA excluido) y se calculará la sanción por cada infracción, o día de incumplimiento de plazos, en función de su gravedad, reincidencia y prontitud en su corrección, y sin perjuicio de instar la resolución del contrato de acuerdo con lo previsto en este pliego.

Cada vez que las penalidades por demora alcancen un múltiplo del 5 por 100 del precio del contrato, IVA excluido, el órgano de contratación estará facultado para proceder a la resolución de este o acordar la continuidad de su ejecución con imposición de nuevas penalidades.

La infracción de las condiciones establecidas en la cláusula 28ª del presente PCAP para proceder a la subcontratación, así como la falta de acreditación de la aptitud del subcontratista o de las circunstancias determinantes de la situación de emergencia o de las que hacen urgente la subcontratación, podrá dar lugar, en todo caso, a la imposición al contratista de una penalidad de hasta un 50% del importe del subcontrato”.

Por otra parte, según el pliego, son incumplimientos leves, los cumplimientos defectuosos de cualquiera de las obligaciones contractuales que no sean tipificados como graves o muy graves en los apartados siguientes siempre que no sean reiterativos y se subsanen a primer requerimiento por parte del responsable del contrato.

De este modo y teniendo en cuenta el precio del contrato, opone el recurrente que cualquier incumplimiento considerado leve puede ser sancionado con una multa de entre 4.000,00 y



20.000,00 euros. A título de ejemplo ofrece el de no vaciar una papelera, lo que resulta a todas luces desproporcionado y contrario al artículo 192 de la LCSP.

Por las mismas razones considera contrario al artículo 192 de la LCSP la penalidad prevista para el supuesto de incumplimientos formales de las condiciones para proceder a la subcontratación que puede alcanzar el 50% del importe del subcontrato. Añade, que no puede sancionarse con la misma severidad la inobservancia de las formalidades en caso de una subcontratación urgente y la falta de acreditación de la aptitud del contratista, por ejemplo.

El órgano de contratación en su informe considera que, al haberse respetado los límites porcentuales previstos en la LCSP, el régimen de penalidades es ajustado a derecho.

Ahora bien, conforme a la doctrina que hemos transcrito hemos de dar la razón en este punto al recurrente.

En lo que al régimen de penalidades previsto para los incumplimientos leves, no existe una mínima concreción de qué conductas pueden reputarse incumplimientos leves (no bastando al efecto su definición residual por contraposición a los incumplimientos graves o muy graves) lo que impide constatar la proporcionalidad de la penalidad en cuestión y en todo caso, genera indefensión al contratista, en tanto no dispone de la información necesaria que permita conocer los hechos concretos que darían lugar a su imposición, siendo contrario al principio de seguridad jurídica.

En cuanto a la penalidad prevista de hasta el 50% del importe del subcontrato para los incumplimientos en materia de subcontratación, cierto es que no atiende a los diferentes grados de incumplimiento, ni discrimina entre distintos tipos de obligaciones en materia de contratación y resulta además contradictorio con lo previsto en el mismo pliego cuando regula como incumplimiento grave (que no muy grave), el incumplimiento de las normas sobre subcontratación señaladas en la cláusula 28ª del presente PCAP.

Lo expuesto determina la estimación de este motivo de impugnación, debiéndose anular la cláusula 29 del PCAP por ser contraria al artículo 192 de la LCSP.

Octavo. Finalmente, el recurrente opone la vulneración del artículo 29.4 de la LCSP al contemplar la cláusula 11 del PCAP una duración excepcional del contrato (diez años sin perjuicio de las prórrogas) que no justifica mínimamente.

Tal y como señala la parte actora, el artículo 29.4 de la LCSP establece que los contratos de servicios de prestación sucesiva *“tendrán un plazo máximo de duración de cinco años, incluyendo las posibles prórrogas”*, reconociéndose seguidamente la posibilidad excepcional de establecer una duración superior a 5 años *“cuando lo exija el período de recuperación de las inversiones relacionadas con el contrato y estas no sean susceptibles de utilizarse en el resto de la actividad productiva del contratista o su utilización fuera antieconómica, siempre que la amortización de dichas inversiones sea un coste relevante en la prestación del suministro o servicio, circunstancias que deberán ser justificadas en el expediente de contratación con indicación de las inversiones a que se refiera y de su período de recuperación”*.

La parte actora opone que los pliegos afirman apodóticamente que las inversiones necesarias alcanzan un total de 600.000,00 euros, cifra que hay que calificar como una estimación a tanto alzado, porque ni el PCAP ni ningún otro documento publicado desglosan o detallan ese importe.

Lo mismo cabe decir, a entender de la parte actora, del período de recuperación de la inversión que se da por supuesto que excede de la duración ordinaria del contrato de servicios (cinco años) sin justificar mínimamente dicha conclusión.

Tampoco se prueba el carácter antieconómico de la inversión en los bienes una vez transcurridos diez años y tampoco se acredita que la amortización sea un coste relevante para el contrato.

El órgano de contratación en su informe coincide con el recurrente y recomienda la elaboración de una memoria económico-financiera exhaustiva y que justifique la estabilidad financiera del servicio.

Expuestas las posturas, coincidentes por lo demás, del órgano de contratación y del recurrente, hemos de dar la razón a este último.



En este sentido, es nuestra doctrina que el período de recuperación de la inversión no puede basarse en estimaciones subjetivas o voluntaristas, sino que debe ajustarse a la fórmula del artículo 10 del Real Decreto 55/2017 de 3 de febrero por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, exigiéndose también una justificación real y precisa respecto del requisito de que se trate de inversiones directamente relacionadas con el objeto del contrato y la imposibilidad de reutilizar los medios materiales.

Véase por lo demás, que se trata de una previsión legal excepcional que impone su interpretación restrictiva y exige del órgano de contratación una cumplida justificación de la concurrencia de los requisitos legales.

En el sentido de cuanto exponemos, traemos a colación nuestra Resolución 1132/2021 de 9 de septiembre (citada por la parte actora) en la que respecto de unos pliegos también de un contrato de limpieza viaria concluíamos que la duración del contrato no se ajustaba a la LCSP:

Así decíamos [subrayado añadido]:

“El periodo de recuperación de la inversión se puede definir, en términos generales, como el periodo de tiempo que se requiere para recuperar el capital invertido en la fase inicial de un proyecto. Esta definición, puramente descriptiva, se concreta por el artículo 10 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española (RLDEE en adelante), que dice, “1. Se entiende por periodo de recuperación de la inversión del contrato aquél en el que previsiblemente puedan recuperarse las inversiones realizadas para la correcta ejecución de las obligaciones previstas en el contrato, incluidas las exigencias de calidad y precio para los usuarios, en su caso, y se permita al contratista la obtención de un beneficio sobre el capital invertido en condiciones normales de explotación. La determinación del periodo de recuperación de la inversión del contrato deberá basarse en parámetros objetivos, en función de la naturaleza concreta del objeto del contrato. Las estimaciones deberán realizarse sobre la base de predicciones razonables y, siempre que resulte posible, basadas en fuentes estadísticas oficiales. 2. Se define el periodo de recuperación de la inversión del contrato como el mínimo valor de n para el que se cumple la siguiente

desigualdad, habiéndose realizado todas las inversiones para la correcta ejecución de las obligaciones previstas en el contrato:

Donde: t son los años medidos en números enteros. FCt es el flujo de caja esperado del año t , definido como la suma de lo siguiente: a) El flujo de caja procedente de las actividades de explotación, que es la diferencia entre los cobros y los pagos ocasionados por las actividades que constituyen la principal fuente de ingresos del contrato, teniendo en cuenta tanto las contraprestaciones abonadas por los usuarios como por la Administración, así como por otras actividades que no puedan ser calificadas como de inversión y financiación. El flujo de caja procedente de las actividades de explotación comprenderá, entre otros, cobros y pagos derivados de cánones y tributos, excluyendo aquellos que graven el beneficio del contratista. b) El flujo de caja procedente de las actividades de inversión, que es la diferencia entre los cobros y los pagos que tienen su origen en la adquisición de activos no corrientes y otros activos equivalentes, tales como inmovilizados intangibles (entre ellos, derechos de uso de propiedad industrial o intelectual, concesiones administrativas o aplicaciones informáticas), materiales o inversiones inmobiliarias, así como los cobros procedentes de su enajenación. Aunque no se prevea su efectiva enajenación en el momento de realizar las proyecciones, se incluirá como cobro procedente de las actividades de inversión el valor residual de los activos, entendido como el importe que se podría recuperar al término del contrato o bien de la vida útil del elemento patrimonial, en caso de que ésta finalice con anterioridad, ya sea por su venta en el mercado o por otros medios.

Para la determinación del valor residual se analizarán las características de los elementos patrimoniales, tales como su vida útil, usos alternativos, movilidad y divisibilidad. FCt no incluirá cobros y pagos derivados de actividades de financiación. La estimación de los flujos de caja se realizará sin considerar ninguna actualización de los valores monetarios que componen FCt . b es la tasa de descuento, cuyo valor será el rendimiento medio en el mercado secundario de la deuda del Estado a diez años en los últimos seis meses incrementado en un diferencial de 200 puntos básicos.

Se tomará como referencia para el cálculo de dicho rendimiento medio los últimos datos disponibles publicados por el Banco de España en el Boletín del Mercado de Deuda



Pública. El instrumento de deuda y el diferencial que sirven de base al cálculo de la tasa de descuento podrán ser modificados por Orden del Ministro de Hacienda y Función Pública, previo informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, para adaptarlo a los plazos y condiciones de riesgo y rentabilidad observadas en los contratos del sector público». De la definición expuesta puede deducirse que, en los supuestos en que, como es el caso del contrato regulado en el PCAP impugnado, la retribución del contratista no es incierta, sino que resulta de una previa decisión del órgano de contratación, es este el que, en gran medida, puede determinar la duración de tal periodo.

En efecto, corresponde al órgano de contratación determinar el presupuesto base de licitación, cuidando de que, según lo dispuesto por el artículo 100.1 LCSP, "(...) 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". La decisión que adopte el órgano de contratación en lo referente a la intensidad con la que el coste que supone la amortización de las inversiones se impute al modelo de costes determinará, en definitiva, el periodo de recuperación de la inversión del contrato. Así las cosas, la decisión del órgano de contratación deberá cohonestar dos principios ancilares de la contratación pública, ambos contemplados en el artículo 1 LCSP: el de concurrencia, que el artículo 29.1 LCSP entiende relevante para la fijación de la duración de los contratos ("la duración de los contratos del sector público deberá establecerse teniendo en cuenta la naturaleza de las prestaciones, las características de su financiación y la necesidad de someter periódicamente a concurrencia la realización de las mismas") y el de eficiente utilización de los fondos públicos.

Con objeto de hacer compatibles, como hemos indicado, ambos principios, la LCSP establece los siguientes postulados: - La fijación de un plazo de duración del contrato superior a los máximos fijados legalmente tiene carácter excepcional, por lo que será preciso que el órgano de contratación justifique cumplidamente la concurrencia de los requisitos que el artículo 29 LCSP establece al efecto. - Deberá venir exigida por el periodo de recuperación de la inversión de las directamente relacionadas con el contrato. Dado que, como hemos señalado, dicho periodo puede ser determinado sustancialmente por el



órgano de contratación, deberá ser el que resulte financieramente más eficiente o, dicho, en otros términos, el que se ajuste a la vida útil del bien que constituye la inversión (entendida como el tiempo durante el cual se espera que un activo funcione y participe en la generación de los ingresos o renta de la empresa). En los casos en los que, como en el PCAP objeto de recurso, la inversión se concreta en elementos con vidas útiles diversas, el principio de eficiencia del gasto público exige que la duración del contrato optimice el conjunto de aquellas, y así se justifique por el órgano de contratación. - Las inversiones directamente relacionadas con el contrato no podrán ser susceptibles de ser utilizadas en el resto de la actividad productiva del contratista o su utilización resultará antieconómica. - El coste de las inversiones deberá ser relevante en la prestación del suministro o servicio.

Pues bien, en el informe justificativo de la duración del contrato, emitido por el Jefe de Sección de Medio Ambiente, no se justifican adecuadamente los extremos señalados anteriormente. El informe relaciona un conjunto de elementos de inversión basándose en la experiencia del Ayuntamiento en la prestación del servicio, y establece una tasa de amortización lineal (el 12,5% anual) para todos ellos. No consta la vida útil de los elementos, ni justificación de la imposibilidad de que los mismos sean utilizados en la actividad económica del eventual contratista, ni que la duración señalada permita optimizar el coste de amortización considerando las diferentes vidas útiles de los activos. Por otro lado, el cálculo del periodo de recuperación de la inversión no se ajusta a las previsiones legales, limitándose el informe técnico a vincularlo, erróneamente, con el plazo medio de amortización de los activos. Por lo señalado, cabe concluir que la duración del contrato no se ajusta a la LCSP”.

Dicho lo anterior y en su aplicación al supuesto que nos ocupa, si atendemos a la cláusula 11 del PCAP (que reproduce lo expuesto en la memoria justificativa) podemos entender justificado el carácter antieconómico de las inversiones siendo así que el PPT prevé que revertirán al Ayuntamiento a la resolución del contrato.

No ocurre lo mismo con el resto de los requisitos:

Como señala la parte actora, se estima el valor de las inversiones en un total de 600.000,00 euros, sin desglose o justificación alguna.



Si bien se expresa que el período de recuperación de la inversión será calculado conforme a lo dispuesto en el Real Decreto al que se refiere la Ley 2/2015 de 30 de marzo, no hay destalle o desglose alguno de su cálculo, desconociéndose cómo se ha llegado a esta cuantía.

En fin, en modo alguno se acredita que la amortización sea un coste relevante.

Es así como estimamos este motivo de impugnación toda vez que la duración del contrato no se ajusta a la LCSP.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Estimar parcialmente el recurso interpuesto por D. J. M. B. L., en representación de la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE LIMPIEZA PÚBLICA, contra los pliegos del procedimiento “*servicio de limpieza viaria del término municipal de La Solana (Ciudad Real)*”, expediente LASOLANA2025/23547, convocado por el Ayuntamiento de La Solana que anulamos.

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

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, 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 10.1 letra k y 46.1 de la Ley 29 / 1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES