



Recurso nº 1644/2025 C. Valenciana 323/2025

Resolución nº 51/2026

Sección 2ª

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

En Madrid, a 16 de enero de 2026.

VISTO el recurso interpuesto por D. E.G.S., en representación de LIMPIEZAS KEPA RAFEL, S.L., contra el acuerdo de exclusión, dictado en el procedimiento de contratación relativo al “*Servicio de limpieza de los edificios y dependencias municipales*”, lotes 1 y 2, expediente 2192468W, convocado por el Ayuntamiento de Puçol; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. En fecha 13 de julio de 2025, a las 18:11 horas, se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público (en adelante PLACSP), el anuncio de la licitación, mediante el procedimiento abierto ordinario, para el contrato del “*Servicio de limpieza de los edificios y dependencias municipales*”, expediente 2192468W, convocado por el Ayuntamiento de Puçol, dividido en dos lotes (lote 1, limpieza colegios públicos, y lote 2, limpieza dependencias municipales), con un plazo de ejecución de dos (2) años, un valor total estimado de 2.224.345,53 euros, y sujeto a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen 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).

Análoga publicación del anuncio de licitación se efectuó, en el DOUE de 15 de julio de 2025 (DO S: 133/2025, 459727-2025).

Los Pliegos fueron publicados en la PLACSP, el 21 de julio 2025, a las 11:40 horas.



Segundo. Con carácter previo, se habían aprobado los pliegos rectores del contrato del “Servicio de limpieza de los edificios y dependencias municipales”, expediente 2192468W, no impugnados.

Tercero. El plazo para la formulación de las proposiciones finió el 12 de agosto de 2025 a las 23:59 horas, habiendo presentado ofertas, CLASER S.A. para los lotes 1 y 2; LIMPIEZAS KEPA RAFEL S.L. para los lotes 1 y 2; y SINERGIA CORPORATIVA S.L. para el lote 1.

Cuarto. El 18 de septiembre de 2025, la Mesa de contratación procedió a dar cuenta de la puntuación obtenida por los diferentes licitadores, en aquellas cuestiones sujetas a un juicio de valor, conforme a los informes de valoración de los proyectos de gestión de los servicios correspondientes a los lotes 1 y 2, emitidos por los técnicos (publicados en la PLASC el 18 de septiembre de 2025, a las 13:50 horas), así como a la posterior apertura de los criterios sujetos a fórmulas.

En dicha sesión, la Mesa de contratación acordó, en lo que atañe al presente recurso, que:

“PRIMERO. - Excluir del procedimiento de contratación para el LOTE 1, LIMPIEZA COLEGIOS, a la mercantil LIMPIEZAS KEPA RAFEL, S.L., al no haber alcanzado el umbral mínimo de puntuación de 15 puntos establecido en la cláusula 15ª del PCAP como condición para continuar en el procedimiento de licitación.

(...)

CUARTO. - Excluir del procedimiento de contratación para el LOTE 2, LIMPIEZA DEPENDENCIAS MUNICIPALES, a la mercantil LIMPIEZAS KEPA RAFEL, S.L., al no haber alcanzado el umbral mínimo de puntuación de 15 puntos establecido en la cláusula 15ª del PCAP como condición para continuar en el procedimiento de licitación.”

El Acta número 2 de 18 de septiembre de 2025, levantada por la Mesa de contratación, en la que se adoptó dicha resolución, se publicó en la PLACSP, el 24 de septiembre de 2025, a las 12:58 horas.



Quinto. En fecha 13 de octubre de 2025, a las 20:39 horas, se ha interpuesto el recurso que nos ocupa, frente al acuerdo de exclusión de los lotes 1 y 2, contenido en el Acta número 2 de 18 de septiembre de 2025 de la Mesa de contratación, en el que LIMPIEZAS KEPA RAFEL S.L., insta *“Declarar la nulidad del Acta de la Mesa de Contratación recurrida. Ordenar la reincorporación de la mercantil LIMPIEZAS KEPA, S.L al proceso de licitación, así como la retroacción de las actuaciones del procedimiento de contratación hasta el momento de valoración de las ofertas técnicas presentadas, a fin de primero, valorar nuevamente y revisar la puntuación otorgada a la mercantil LIMPIEZAS KEPA, S.L y, segundo, valorar su oferta económica, debiendo adjudicar el meritado Contrato a esta parte como consecuencia de dicha revisión y de la puntuación resultante.”*, aduciendo los siguientes motivos:

1. *“La inaplicabilidad de la cláusula 15 del PCAP que regula el umbral mínimo de puntuación al procedimiento de licitación que nos ocupa.*
2. *La vulneración del principio de seguridad jurídica en que ha incurrido la mesa de contratación en la valoración efectuada de los proyectos de gestión dado el escaso desarrollo en el PCAP y en el PPT del contenido técnico del referido proyecto.*
3. *La vulneración del principio de igualdad de trato y no discriminación, los errores patentes y la arbitrariedad advertidos en el informe técnico de valoración y que han dado lugar a la exclusión de la oferta técnica de esta mercantil para el lote 1 Y 2.”*

El recurso se acompaña de un total de diecisiete (17) documentos.

Sexto. Tras el requerimiento efectuado por este Tribunal, al amparo del artículo 56.2 de la LCSP, el órgano de contratación remite, con el expediente, el informe de 27 de octubre de 2025, instando la inadmisión del recurso, y subsidiariamente su desestimación.

Séptimo. En fecha 28 de septiembre de 2025, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto, a los licitadores, CLASER S.A. y SINERGIA CORPORATIVA S.L., otorgando un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimara oportuno, formularan alegaciones.



En fecha 4 de noviembre de 2025, SINERGIA CORPORATIVA S.L. presentó alegaciones, en las que solicita la desestimación del recurso.

Octavo. La tramitación del presente recurso se ha regido por lo prescrito en la LCSP y en el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC).

Noveno. Interpuesto el recurso, la Secretaria General del Tribunal por delegación de éste, dictó la resolución de 6 de noviembre de 2025, acordando *“mantener la suspensión del expediente de contratación, en relación con los lotes 1 y 2, producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.”*

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 46.2 y 4 de la LCSP y en el Convenio suscrito entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencias en materia de recursos contractuales, el 21 de mayo de 2025 (BOE número 132, de 2 de junio de 2025).

Segundo. Uno de los presupuestos legales para abrir la vía del recurso especial en materia de contratación, es que nos hallemos ante uno de los contratos relacionados en el artículo 44.1 de la LCSP, y dentro de ellos, que se trate de una de las actuaciones administrativas que a renglón seguido define el Legislador en el artículo 44.2 del mismo texto legal, como norma imperativa o de *“ius cogens”*.

Se impugna un contrato de servicios, *“Servicio de limpieza de los edificios y dependencias municipales”*, que, por su valor total estimado, 2.224.345,53 euros, es susceptible de recurso especial en materia de contratación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44.1.a) de la LCSP.



El acto impugnado es el acuerdo de 18 de septiembre de 2025, dictado por la Mesa de contratación, que resuelve la exclusión de la recurrente del presente procedimiento de licitación, para los lotes 1 y 2:

“PRIMERO. - Excluir del procedimiento de contratación para el LOTE 1, LIMPIEZA COLEGIOS, a la mercantil LIMPIEZAS KEPA RAFEL, S.L., al no haber alcanzado el umbral mínimo de puntuación de 15 puntos establecido en la cláusula 15ª del PCAP como condición para continuar en el procedimiento de licitación.

(...)

CUARTO. - Excluir del procedimiento de contratación para el LOTE 2, LIMPIEZA DEPENDENCIAS MUNICIPALES, a la mercantil LIMPIEZAS KEPA RAFEL, S.L., al no haber alcanzado el umbral mínimo de puntuación de 15 puntos establecido en la cláusula 15ª del PCAP como condición para continuar en el procedimiento de licitación.”

Bien, en relación con la posibilidad de que los actos de trámite puedan ser objeto del recurso especial en materia de contratación, el apartado 2 b) del artículo 44 de la LCSP establece lo siguiente:

“2. Podrán ser objeto del recurso las siguientes actuaciones: b) Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En todo caso se considerará que concurren las circunstancias anteriores en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149”.

En este caso, el recurso se dirige contra un acto de trámite, que puede considerarse como cualificado, la exclusión de la recurrente de la licitación de los dos lotes, por no haber alcanzado el umbral mínimo de la puntuación establecida en el PCAP, lo que determina la imposibilidad de que LIMPIEZAS KEPA RAFEL S.L. pueda continuar en el procedimiento,



concurriendo, por tanto, los requisitos exigidos por el artículo 44.2 b) de la LCSP, para admitir el recurso especial contra los actos de trámite.

En este mismo sentido, se pronuncia la cláusula 42 del Pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP, documento 8 del expediente administrativo), cuando señala que *“Se considerarán actos de trámite que determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento los actos de la Mesa de Contratación por los que se acuerde la exclusión de las licitadoras.”*, al delimitar los actos y decisiones susceptibles de recurso especial en materia de contratación, conforme al artículo 44.2 de la LCSP; confirmando que la exclusión del licitador es competencia de la Mesa de contratación, y constituye un acto de trámite cualificado que impide continuar en la licitación, que nos atañe.

A tenor de lo aducido, se reúnen los requisitos del artículo 44 de la LCSP, pues se trata de un contrato de servicios, *“Servicio de limpieza de los edificios y dependencias municipales”*, con un valor total estimado de 2.224.345,53 euros, que supera los 100.000 euros (artículo 44.1. a) de la LCSP), y la actuación impugnada se contrae a una de las relacionadas en el artículo 44.2. b) de la LCSP, el acuerdo de exclusión, como acto de trámite cualificado.

Tercero. Con respecto a la legitimación, hay que mencionar que el artículo 48 de la LCSP, en su párrafo primero, establece, que:

“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.”

El interés legítimo abarca todo interés material o moral que pueda resultar beneficiado con la estimación de la pretensión ejercitada, siempre que no se reduzca a un simple interés por la pura legalidad, en cuanto presupone que la resolución a dictar puede repercutir, directa o indirectamente, de un modo efectivo y acreditado, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien recurre o litiga; como recuerdan las Resoluciones 892/2025, de 12 de junio, y 1032/2025, de 10 de julio, de este Tribunal:



“En reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, plasmada entre otras sentencias las de 31 de mayo de 1990, 19 de noviembre de 1993, 27 de enero de 1998, 31 de marzo de 1999 y 2 de octubre de 2001, se declara que por interés debe entenderse toda situación jurídica individualizada, dicha situación que supone una específica relación con el objeto de la petición o pretensión que se ejercita, se extiende a lo que, con más precisión, se titula interés legítimo, que es el que tienen aquellas personas, físicas o jurídicas, que, por la situación objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal o por ser los destinatarios de una regulación sectorial, son titulares de un interés propio, distinto del de los demás ciudadanos o administrados y tendente a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico cuando incidan en el ámbito de ese su interés propio.”

En el presente supuesto, LIMPIEZAS KEPRA RAFEL S.L., ostenta legitimación para la interposición del recurso, pues la anulación del acto recurrido determinaría su inclusión en el procedimiento de contratación, y en su caso, la posibilidad de alzarse con el contrato.

Cuarto. El acuerdo recurrido, contenido en la Acta número 2 de 18 de septiembre de 2025, se publicó en la PLACSP, el 24 de septiembre de 2025, a las 12:58 horas, como ha verificado este Tribunal, habiéndose presentado el recurso, en forma, el 13 de octubre de 2025, a las 20:39 horas, como figura en el justificante de presentación (Documento 0.0 “Justificante”, acompañado al recurso).

En atención a ello, se ha cumplido el requisito del plazo de quince días hábiles para interposición del recurso, previsto en el artículo 50.1. c) de la LCSP.

Quinto. Examinados los aspectos formales del recurso, corresponde el estudio de la primera cuestión de fondo que se plantea, “*La inaplicabilidad de la cláusula 15 del PCAP que regula el umbral mínimo de puntuación al procedimiento de licitación que nos ocupa.*”, aduciendo, que:

“Sin embargo, ya avanzamos y así lo acreditamos a continuación que, a la vista del derecho europeo y de toda la doctrina administrativa que se ha ido adoptando en la materia, la interpretación realizada por la Corporación Local de lo que debe considerarse un



procedimiento licitatorio dividido en fases es disconforme a Derecho, en consecuencia, la aplicación de la cláusula 15 del PCAP y la consiguiente exclusión de la oferta del Lote 1 y 2 presentada por esta empresa no se ajusta a la legalidad.

(...)

Teniendo en consideración todo lo anterior, y aplicándolo a la licitación que nos ocupa, cabe señalar que no se está ante un procedimiento negociado, ni ante un procedimiento de diálogo competitivo, ni ante un procedimiento de asociación para la innovación, sino ante un procedimiento abierto (cláusula 5 del PCAP), por lo que el hecho de que en la cláusula 15 relativa a los criterios de adjudicación se hayan previsto criterios sujetos a juicio de valor y criterios sujetos a fórmulas automáticas no significa que existan dos fases en sentido estricto como se pretende, sino una única fase con dos momentos de valoración.

Ello con independencia de que la literalidad de la cláusula 15 del PCAP sí que califique los dos mencionados momentos de valoración como fases distintas ya que como bien indica la doctrina, en puridad, no se trata de dos fases, si no de dos momentos.

Por tanto, NO PROCEDE aplicar el umbral mínimo de la cláusula 15 del PCAP al supuesto que nos ocupa al no existir dos fases diferenciadas en la licitación, lo cual implica que la exclusión de la oferta presentada por LIMPIEZAS KEPA para el Lote 1 y 2 carezca de amparo legal.

Por todo ello, el Acta de exclusión y de propuesta de adjudicación debe declararse nula de pleno derecho.”

La pausada lectura de este motivo permite apreciar que el mismo encierra una impugnación de la cláusula 15 del PCAP (Documento 8 del expediente administrativo), referido a los criterios de adjudicación, y en concreto, al umbral mínimo de puntuación aplicable a los criterios sujetos a un juicio de valor de ambos lotes. La cláusula establece: “Conforme a lo previsto en el artículo 146.3 de la LCSP, el presente procedimiento se articula en varias fases, correspondiendo la primera fase, a la aplicación de los criterios de adjudicación evaluables mediante la aplicación de un juicio de valor, que se detallan anteriormente, y la segunda fase a la valoración de los criterios de adjudicación evaluables mediante fórmulas.



*Umbral mínimo de puntuación aplicable a los criterios sujetos a juicio de valor de ambos lotes, de conformidad con lo establecido en el artículo 146 LCSP, se establece en 15,00 puntos el umbral o límite mínimo de puntuación en los aspectos cualitativos para continuar en el procedimiento de selección de la oferta con mejor relación calidad precio.”; lo que implica una impugnación del PCAP claramente extemporánea, pues la hoy recurrente no interpuso en tiempo y forma recurso contra aquel, y presentó proposición a la licitación (Antecedentes de Hecho segundo y tercero de esta resolución), aceptando con ello, pura y simplemente, sin condición, ni reserva alguna, sus cláusulas o condiciones, ex artículo 139.1 LCSP, “*Las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna, así como la autorización a la mesa y al órgano de contratación para consultar los datos recogidos en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público o en las listas oficiales de operadores económicos de un Estado miembro de la Unión Europea*”.*

Bien, a esta cláusula ha de responder la valoración de las ofertas formalizadas, conforme a los criterios y la puntuación que en ella se establecen, adjudicando el contrato al licitador que obtenga la mayor puntuación, y excluyendo a aquel que no supere el umbral mínimo de puntuación de los criterios sujetos a juicio de valor; por lo que si lo que se enjuicia es su presunta infracción del artículo 146.3 de la LCSP, y su incompatibilidad con la modalidad procedimental, definida en la cláusula 5 del PCAP, “*La presente contratación (extensible a la totalidad de los lotes), se tramitara de forma ordinaria, sujeta a regulación armonizada y se llevara a cabo mediante procedimiento abierto, (...),”*, lo que pretende la recurrente al socaire de impugnar su exclusión de la licitación, no es sino una impugnación indirecta de los pliegos.

Es conocida nuestra doctrina sobre la alegación de vicio en los pliegos, que no fueron impugnados en tiempo y forma, por los licitadores que presentaron oferta, con ocasión de un recurso contra actos posteriores.

Tal comportamiento constituye una vulneración del principio general del derecho que prohíbe ir contra los propios actos (*venire contra factum proprium non valet*), principio que



como señala nuestro Tribunal Supremo, entre otras en la STS 8172/1995, *“constituye un límite del ejercicio de un derecho subjetivo o de una facultad, como consecuencia del principio de buena fe y, particularmente, de la exigencia de observar, dentro del tráfico jurídico, un comportamiento coherente”*.

Ese principio en la impugnación extemporánea de los pliegos se recoge expresamente en el artículo 50.1.b) de la LCSP cuando señala, en su cuarto párrafo, que:

“Con carácter general no se admitirá el recurso contra los pliegos y documentos contractuales que hayan de regir una contratación si el recurrente, con carácter previo a su interposición, hubiera presentado oferta o solicitud de participación en la licitación correspondiente, sin perjuicio de lo previsto para los supuestos de nulidad de pleno derecho”.

El principio general del derecho es también aplicable, como es el caso, a quien, con mala fe, aprovecha la interposición del recurso contra otro acto, como la adjudicación que aquí nos ocupa, para impugnar los pliegos que en tiempo y forma no recurrió, aceptándolos incondicionalmente con la presentación de su proposición.

No obstante, nuestra doctrina acepta que, como excepción a la regla general de inatacabilidad de los pliegos no recurridos y aceptados, se admita dicha impugnación cuando las cláusulas de los pliegos controvertidas son nulas de pleno derecho ex artículo 47.1 de la LPACAP, al que se remite el 39.1 de la LCSP o resulte de aplicación la doctrina eViglio.

En fin, nuestra doctrina consolidada, recogida, entre otras, en las Resoluciones de este Tribunal 59/2025, 377/2025, 479/2025, 575/2025, 921/2025 o 1617/2025, es coincidente con la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, contenida entre otras en la Sentencia 398/2021, de 22 de marzo, en la que se señala:

“1º Es jurisprudencia constante de esta Sala que los pliegos son la ley del contrato y una vez aceptados, al no impugnarse en plazo, no pueden ser impugnados extemporáneamente: se tienen por firmes y consentidos, sin perjuicio de acudir al procedimiento de revisión de oficio, todo ello conforme al artículo 34 de la LCSP 2011, hoy



artículo 41 de la LCSP 2017 (cfr. la sentencia de esta Sala, Sección Quinta, de 4 noviembre 1997, apelación 1298/1992).

2º Tal regla general se basa en obvias razones de seguridad jurídica, por lo demás comunes a la preclusión de todo plazo impugnatorio, tanto si se trata de recursos administrativos ordinarios o el especial como el jurisdiccional; además en el ámbito contractual hay que añadir las razones de buena fe que presiden la vida del contrato: no la habrá si se aceptan y no se impugnan los pliegos, y se reacciona sólo cuando su aplicación resulta adversa.

3º En consecuencia, de no impugnarse los pliegos quedan convalidados, salvo que se inste su declaración de nulidad de pleno Derecho por el cauce ordinario de la revisión de actos firmes; y aun así la jurisprudencia siempre ha declarado que esa posibilidad debe administrarse con prudencia, debe ser una posibilidad apreciada excepcional y restrictivamente (cfr. sentencia 1615/2018, de 14 de noviembre, de esta Sección, recurso de casación 4753/2017).

4º A esta jurisprudencia se añade la ya citada sentencia eVigilo, que matiza la regla general de inatacabilidad de los pliegos consentidos. Así en lo procedimental el plazo preclusivo para impugnarlos se inicia cuando el licitador «tuvo o debiera haber tenido conocimiento de la alegada infracción», y en lo sustantivo esa infracción se concreta en qué pliegos le sean «incomprensibles o [carezcan] de claridad». En otras palabras, es posible la impugnación indirecta cuando un «licitador razonablemente informado y normalmente diligente no pudo comprender las condiciones de la licitación [sino] hasta el momento en que el poder adjudicador, tras haber evaluado las ofertas, informó exhaustivamente sobre los motivos de su decisión». Obviamente tales circunstancias deben estar probadas».

Sexto. Sentado lo anterior, procede pues, abordar el estudio, desde el punto de vista objetivo, sobre si el vicio invocado en el motivo primero del recurso, respecto al PCAP y la su cláusula 15, referida al umbral mínimo de puntuación a alcanzar en los criterios de adjudicación sujetos a un juicio de valor, es una nulidad de pleno derecho conforme a los artículos 47.1 de la LPACAP y 39 de la LCSP.

Ello obliga a atender al desarrollo del citado primer motivo impugnatorio, en el que la recurrente, no concluye, ni insta que la cláusula 15 del PCAP o cualquier otra del mismo, o el PCAP en su conjunto, sea nula de pleno derecho, sino que se circunscribe a indicar que el “(...) *procedimiento licitatorio dividido en fases es disconforme a Derecho, en consecuencia, la aplicación de la cláusula 15 del PCAP y la consiguiente exclusión de la oferta del Lote 1 y 2 presentada por esta empresa no se ajusta a la legalidad.*”, limitándose a instar que “*el Acta de exclusión y de propuesta de adjudicación debe declararse nula de pleno derecho.*”, pero sin solicitar la nulidad de pleno derecho de la cláusula 15 del PCAP o cualquier otra del mismo, o el PCAP en su conjunto.

Por tanto, la parte recurrente no ha alegado, ni justificado, que, en los PCAP, y en particular, en esa cláusula 15, concurra un motivo de nulidad de pleno derecho del artículo 39 de la LCSP, ni del artículo 47 de la LPACAP, que, conforme a la doctrina de este Tribunal y a la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, antes expuesta, le permitiría justificar la impugnación indirecta de los pliegos.

No se ha invocado en el recurso en qué modo el contenido y estructura de los PCAP, y esa cláusula 15 del PCAP, es causante de una nulidad de pleno derecho.

De otro lado, tampoco se aprecia en modo alguno oscuridad en la redacción de la cláusula 15 del PCAP, arriba transcrita, cuya inaplicación se postula, y que permitiría una impugnación extemporánea de la misma.

Por último, el presunto vicio, denunciado en el recurso, pudo ser apreciado desde un primer momento por el licitador recurrente, por la propia lectura de los pliegos, que debió hacer, para formular la proposición, dentro del término concedido, máxime cuando afectaba de forma directa a los criterios de adjudicación; lo que efectivamente se acredita que conoció, cuando presentó aquella proposición a los lotes 1 y 2, el 12 de agosto de 2025 (Documento 11 del expediente administrativo); lo que implica que pudo alegarlo en tiempo y forma, bien mediante la solicitud de una aclaración al órgano de contratación, bien interponiendo el procedente recurso contra el PCAP, sin que haya hecho ninguna de ambas cosas, siendo extemporáneo e impertinente hacerlo ahora cuando su exclusión de la licitación, perjudica sus intereses.



Sin perjuicio de lo que se resuelva en los subsiguientes Fundamentos de Derecho, se desestima el presente motivo, dado que los Pliegos no sólo tienen valor vinculante y plena eficacia jurídica para los licitadores concurrentes, sino también para la Administración convocante, siendo que la Mesa de contratación se limitó a aplicar dicha previsión del PCAP, como Ley que disciplina la licitación que nos atañe.

Séptimo. Descartada la primera queja del recurrente, se debe abordar el segundo motivo impugnatorio, *“La vulneración del principio de seguridad jurídica en que ha incurrido la mesa de contratación en la valoración efectuada de los proyectos de gestión dado el escaso desarrollo en el PCAP y en el PPT del contenido técnico del referido proyecto.”*, que se estructura en dos bloques de alegatos:

De un lado, que, *“En nuestro caso concreto, el grado de concreción y detalle del contenido del proyecto de gestión que figura en la cláusula 15 del PCAP y 19 del PPT (apartado específico del proyecto de gestión) es escaso y escueto. dicha cláusula únicamente enuncia los títulos de cada uno de los apartados (y, en ocasiones, en subapartados) que ha de contener el proyecto de gestión sin desarrollar lo más mínimo que es lo que verdaderamente se espera que el licitador explique y desarrolle en cada uno de estos apartados. (...) como puede observarse, ni la cláusula 15 del PCAP ni la 19 del PPT establecen el grado de explicación del protocolo de actuación, ni del sistema de control horario, ni de la gestión de los residuos. no se especifica que ha de indicarse por el licitador en cada uno de estos apartados como sí que ocurre, por ejemplo, en el apartado 2 relativo a la propuesta de organización y en el apartado 3 sobre programa de trabajo en cada una de las dependencias. consecuentemente, no se puede otorgar menos puntuación a un licitador por el hecho de no haber incluido en uno de los apartados mencionados una información que expresamente no se solicitaba. Dicho de otro modo, cuando el pliego no desarrolla suficientemente el contenido del Proyecto de gestión, no se puede penalizar a un licitador por no incluir información que el referido Pliego no exigía de forma expresa.”*

Y de otro lado, que *“En conclusión, ha quedado debidamente acreditado que el Informe de valoración de las ofertas técnicas, en lo que a la valoración de ciertos apartados de los Proyectos presentados por esta parte, atenta contra el principio de seguridad jurídica al estar penalizando a LIMPIEZAS KEPA con menos puntuación por no haber incluido*

determinada información en dichos Proyectos, cuando lo cierto es que su inclusión no estaba expresamente prevista en el PCAP.”

Delimitado el motivo, procede el examen del primer argumento impugnatorio, referido a la falta de precisión, concreción y desarrollo, tanto de los criterios sujetos a un juicio de valor, que se prevén para la valoración del “*proyecto de gestión del servicio de limpieza*”, establecidos en la cláusula 15 del PCAP, como de los extremos necesarios del contenido del documento técnico, “*proyecto de gestión del servicio de limpieza*”, los cuales son exactamente coincidentes con los referidos criterios de adjudicación (Documentos 8 y 9 del expediente administrativo).

Del sosegado estudio del mismo, se coteja que nos encontramos, nuevamente, ante una impugnación indirecta de las citadas cláusulas 15 del PCAP y 19 del PPT, en lo que se refiere a la definición y detalle de la descripción de los criterios de adjudicación sujetos a un juicio de valor, con hasta un máximo de 30 puntos, relativos al proyecto de gestión del servicio de limpieza, y de los extremos del contenido necesario que debe reunir el documento técnico “*proyecto de gestión del servicio de limpieza*”; siendo una impugnación totalmente extemporánea, como resulta los Antecedentes de Hecho segundo y tercero de esta resolución.

Bien, proyectando lo razonado en el Fundamento de Derecho quinto de esta resolución, debe tenerse presente, que, primero, el recurrente no ha solicitado la nulidad de las cláusulas 15 del PCAP y 19 del PPT, en los extremos que aquí nos constriñen, limitándose a instar, que “*por aplicación del artículo 48 de la LPAC, procede anular el Acta de la Mesa de contratación de exclusión de esta parte del Lote 1 y 2 y de propuesta de adjudicación de ambos*”; y segundo, que no se aprecia oscuridad en la redacción de aquellas.

En definitiva, el presunto defecto, en el que incurren, a juicio del recurrente, aquellas cláusulas, pudo ser constatado con el examen de los pliegos, al redactar y cumplimentar el contenido del documento técnico, denominado “*Proyecto de gestión del Servicio*”, con los extremos que exigen aquellas cláusulas, como demuestra el mismo proyecto que presentó LIMPIEZAS KEPA RAFEL, S.L., con su proposición (Documento 17.3 del expediente administrativo), lo que determina que pudo haberlo alegado en tiempo y en

forma, bien, con la solicitud de aclaración al Órgano de contratación, bien, con la interposición del recurso especial contra las referidas cláusulas 15 del PCAP y 19 del PPT; sin que lo hubiere efectuado, siendo ahora extemporánea su impugnación, por lo que son conformes a derecho aquellas cláusulas.

Octavo. Confirmada la legalidad de las cláusulas 15 del PCAP y 19 del PPT, debe continuarse con el análisis del segundo bloque de alegatos impugnatorios, relativos a sí el Informe técnico de 29 de agosto de 2025, de valoración de las ofertas, en concreto, del documento técnico *“Proyecto de gestión del servicio de limpieza”*, presentado por LIMPIEZAS KEPA RAFEL, S.L., exigió determinada información o requisitos para el contenido del citado proyecto, y los criterios de valoración sujetos a un juicio de valor, que no estaban expresamente previstos en aquellas cláusulas, *“al estar penalizando a LIMPIEZAS KEPA con menos puntuación por no haber incluido determinada información en dichos Proyectos, cuando lo cierto es que su inclusión no estaba expresamente prevista en el PCAP.”*

Para la adecuada resolución de este motivo, procede acudir, en primer lugar, al tenor literal del apartado primero de la cláusula 19 del PPT, que reproduce la cláusula 15 del PCAP, en lo que se refiere a los criterios de adjudicación sujetos a un juicio de valor, para después cotejar, si el informe técnico de 29 de agosto de 2025, ha requerido determinada información o requisitos al contenido del *“Proyecto de gestión del servicio de limpieza”*, presentado por LIMPIEZAS KEPA RAFEL, S.L., que no estaban previstos en aquellas cláusulas.

Así, la cláusula 19.1 del PPT establece, al regular la documentación a presentar en la licitación, en concreto, respecto a la documentación técnica, y los extremos necesarios de su contenido, que:

“19.1 Documentación técnica: Proyecto de gestión del Servicio.

Aunque en el presente Pliego se establece un dimensionado del servicio y los recursos, se considera que estos datos suponen las condiciones mínimas que deberán servir de base y

orientación a la empresa licitadora para realizar su propia planificación y organización del servicio.

Para ello, en el sobre de documentación técnica, se presentará la documentación técnica a valorar, consistente en una “PROYECTO DE GESTIÓN DEL SERVICIO” para cada uno de los distintos lotes a licitar, y donde conste cada uno de los centros.

Este documento servirá para conocer el servicio que prevé prestar cada licitador en cada uno de los centros, y para cada uno de los lotes; y para ello se especificará con todo detalle el modo en que se proyecta realizar el servicio, así como el personal que pretende emplearse, la maquinaria, el utillaje y los productos, la planificación de las limpiezas, etc.

El documento deberá tener el siguiente contenido y se desarrollará siguiendo el índice siguiente:

1. Objetivos. Diagnóstico de la situación en cada centro.

2. Propuesta de organización del servicio para el lote/s ofertado/s:

a) Tareas a realizar con carácter general: tipología, descripción, frecuencia, etc.

b) Tareas a realizar por el especialista: tipología, descripción, frecuencia, etc.

c) Organigrama del personal (directo e indirecto), indicando la cualificación y cuantificación de los recursos humanos.

d) Propuesta de formación, vestuario y medios de seguridad EPI's.

e) Medios materiales, maquinaria y utillaje, equipos, productos de limpieza y suministros: descripción, cuantificación y especificaciones.

3. Programa de trabajo de cada una de las dependencias:

a) servicio en cada centro: trabajos específicos a realizar y frecuencia.



b) recursos humanos en cada centro: días a la semana y horario, número de operarios, número de horas de trabajo.

c) Planning de limpieza de cada centro: calendario de los trabajos, personal que los realiza, días de servicio y horarios, etc.

d) Planning de trabajo del especialista: programación de tareas en cada centro, calendario de los trabajos, con días de servicio y horarios, etc.

4. Protocolo de actuación en caso de requerimiento del servicio en momentos puntuales y/o extraordinarios.

5. Coordinación con el Ayuntamiento de Puçol y los responsables designados (responsables de centro, responsable del servicio).

6. Gestión de los residuos.

7. Sistema de control horario.

8. Calidad del servicio, metodología de evaluación y presentación de resultados.

La programación deberá realizarse considerando los aspectos que permitan optimizar el uso de medios, minimizar molestias a los ciudadanos, aprovechar mejor las horas de luz y poder realizar las labores del servicio con eficacia. (...)."

En idéntico sentido, se pronuncia la cláusula 15 del PCAP, que establece como criterios de adjudicación sujetos a un juicio de valor, extremos totalmente coincidentes con los exigidos para el contenido del referido documento técnico.

Proyectando estas dos cláusulas al informe técnico de 29 de agosto de 2025, "*Valoración del plan de trabajo presentado en el proceso de licitación*" (Documento 13 del expediente administrativo), procede comprobar, sí el mismo ha exigido a la aquí recurrente, concretos requisitos al contenido del "*Proyecto de gestión del servicio de limpieza*", que no estaban previstos en las cláusulas 15 del PCAP y 19 del PPT, en los puntos que expresamente se delimitan en su recurso, para cada uno de los dos lotes.

En primer lugar, se denuncia, para ambos lotes, que *“En el apartado 1 relativo a “Objetivos. Diagnóstico de la situación en cada centro”, no se especifica por parte de la Mesa de contratación qué se debe incluir en este apartado. Luego carece de sentido que el Informe de valoración califique de básico este apartado porque “Kepa no realiza ningún diagnóstico específico”, cuando el PCAP no detalla en relación al apartado 1 que es lo que debe incluirse y sobre todo cuando el apartado 1 se solapa con lo que se requiere en el apartado 3 relativo al “Programa de trabajo de una de las dependencias”.”.*

La queja del recurrente debe ser rechazada, dado que la cláusula 15 del PCAP precisa y detalla que se requiere respecto a la *“Diagnóstico de la situación en cada centro”*, indicando expresamente *“detección de necesidades, realización de trabajo de campo y conocimiento de los espacios sobre los que se prestará el servicio”*, lo que descarta que sea idéntico a lo exigido en el punto tercero de ambas cláusulas, que se circunscribe a un contenido distinto, *“Programa de trabajo de cada una de las dependencias: a) servicio en cada centro: trabajos específicos a realizar y frecuencia. b) recursos humanos en cada centro: días a la semana y horario, número de operarios, número de horas de trabajo. c) Planning de limpieza de cada centro: calendario de los trabajos, personal que los realiza, días de servicio y horarios, etc. d) Planning de trabajo del especialista: programación de tareas en cada centro, calendario de los trabajos, con días de servicio y horarios, etc.”.*

Atendiendo al *“Proyecto de gestión del servicio de limpieza”* presentado por la recurrente, éste se limita a señalar sobre el primer punto exigido por las citadas cláusulas 15 del PCAP y 19 del PPT, *“Diagnóstico de la situación en cada centro: detección de necesidades, realización de trabajo de campo y conocimiento de los espacios sobre los que se prestará el servicio”*, para el Lote 1, que *“hay que tener especial cuidado en la utilización de productos y el mantenimiento higiénico adecuado”.*, y para el Lote 2, que *“hemos elaborado planes para la correcta realización de nuestro servicio, tanto para mantener la instalación en perfecto estado y garantizar unas óptimas condiciones higiénicas como para no entorpecer la labor diaria de cada uno de los centros”* (Documento 17.3 del expediente administrativo).

Por tanto, como razona el informe técnico de 29 de agosto de 2025, para el Lote 1, que *“Kepa no realiza ningún diagnóstico específico señalando únicamente “hay que tener*

especial cuidado en la utilización de productos y el mantenimiento higiénico adecuado”., y para el Lote 2, que *“Kepa no realiza ningún diagnóstico específico señalando únicamente ”hemos elaborado planes para la correcta realización de nuestro servicio, tanto para mantener la instalación en perfecto estado y garantizar unas óptimas condiciones higiénicas como para no entorpecer la labor diaria de cada uno de los centros”*; la recurrente no ha dado cumplimiento suficiente a ese extremo, en los términos que se detallan en la cláusula 15 del PCAP, sin que aquel informe le exija más extremos y requisitos, que los previstos en aquella.

En segundo lugar, se critica, en el caso de ambos lotes, que *“En relación con la letra e) del apartado 2 sobre “e) Medios materiales, maquinaria y utillaje, equipos, productos de limpieza y suministros: descripción, cuantificación y especificaciones”. Este apartado se valora como suficiente (50% de la puntuación) pese a que la mercantil KEPA indica las unidades de que se dispone de cada maquinaria y producto, la descripción del mismo y las principales características (especificaciones). Si la Mesa de Contratación quería que se añadiese algún aspecto en concreto más en este apartado para ser calificado como óptimo debería haberlo especificado en el PCAP y no lo ha hecho, por lo que la actuación de la Mesa en relación con la valoración de este apartado atenta contra el principio de seguridad jurídica.”*.

La cláusula 15 del PCAP detalla el contenido de este apartado 2. e) de la *“Propuesta de organización del servicio para el lote/s ofertados”* (segundo punto del contenido exigido al *“Proyecto de gestión del servicio”*), estableciendo *“Medios materiales, maquinaria y utillaje, equipos, productos de limpieza y suministros: descripción, cuantificación y especificaciones. Se adjuntarán las hojas de características técnicas de la maquinaria, fichas técnicas y de seguridad de los productos y materiales”*.

Bien, contrastado el informe técnico sobre este extremo, respecto al *“Proyecto de gestión del servicio de limpieza”*, presentado por LIMPIEZAS KEPA RAFEL, S.L., para cada uno de los dos lotes, *“KEPA, hace en este apartado una relación de todos los productos (que son de gama media-alta) y maquinaria que utiliza para las diferentes tareas y menciona que pondrá a disposición del Ayuntamiento la fichas de todos los productos y equipos”, “KEPA, hace en este apartado una relación de todos los productos y la maquinaria que*

utiliza para las diferentes tareas y menciona que pondrá a disposición del Ayuntamiento la fichas de todos los productos y equipos”, con lo previsto en el apartado 2. e) de la cláusula 15 del PCAP, se comprueba, que no se han exigido extremos distintos a los contemplados en aquella; siendo que, además, en el proyecto presentado, primero, sólo se hace una relación, no una descripción y especificación, y segundo, no se aportan las hojas de características técnicas de las máquinas, las fichas técnicas y de seguridad de los productos y materiales, limitándose a afirmar que “La empresa dispone de las fichas técnicas de cada uno de los productos utilizados y estarán a disposición de la autoridad correspondiente del Ayuntamiento en el momento que nos lo requiera.” (Documento 17.3 del expediente administrativo, páginas 9 a 12 de 27).

En tercer lugar, la recurrente alega, que “En cuanto al apartado 4 sobre “Protocolo de actuación en caso de requerimiento del servicio en momentos puntuales y/o extraordinarios”, se valora como básico el presentado por LIMPIEZAS KEPA. La justificación ofrecida para haber sido valorado como básico es la siguiente: El Proyecto presentado por KEPA, establece como protocolo el correo electrónico y los teléfonos móviles a los que se deben dirigir para los avisos pertinentes. Este apartado se valora como BÁSICO. Como es fácilmente apreciable, del título del apartado 4 no se desprende cuál es exactamente el tipo de protocolo de actuación que está persiguiendo el Ayuntamiento.”, para los dos lotes.

La queja no puede tener acogida favorable, dado que el apartado cuarto de la cláusula 15 del PCAP, que regula el contenido del “Proyecto de gestión del servicio de limpieza”, referido al “Protocolo de actuación en caso de requerimiento del servicio en momentos puntuales y/o extraordinarios”, debe ponerse en relación con las cláusulas 1, 8 y 10 del PPT, que definen que son la “limpieza y servicios extraordinarios”, objeto del contrato, precisándose en la última, que:

“10. LIMPIEZA Y SERVICIOS EXTRAORDINARIOS INCLUIDOS EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO.

Se consideran servicios extraordinarios aquellos que pueden ser requeridos por el Ayuntamiento, pero que son de difícil previsión o se han planificado con posterioridad, y



cuya prestación debe ser efectuada con urgencia o en momentos muy concretos, fuera del horario de prestación del servicio de cada centro, o bien con más personal del adscrito a cada centro; o bien en algún otro centro distinto a los que se indican, que sea de titularidad municipal.

Serán del tipo: programación de nuevos eventos, cambio de uso puntual, o usos especiales, en caso de necesidad de limpieza por inclemencias meteorológicas, accidentes, roturas de tuberías, emboces, tras la realización de obras, por finalización o inicio de contratos de viviendas o finalización o inicio de cesiones de locales, por celebración de actos festivos, etc.

Podrán realizarse en los centros o edificios donde ya se presta el servicio de manera ordinaria, o bien en alguna de las dependencia indicadas a continuación:

☐ *almacén municipal Ramón Llull.*

☐ *aseos públicos playa*

☐ *posta sanitaria playa*

☐ *campos de fútbol*

☐ *locales cafeterías cedidas*

☐ *viviendas de alquiler*

☐ *Mas de Mur*

☐ *Polideportivo*

☐ *Sindicato agrícola sala usos.*

☐ *La Costera.*

El Ayuntamiento comunicará al contratista con antelación suficiente (máximo 2 días), las necesidades y servicios a realizar.

Por parte del contratista, se indicarán las necesidades de medios humanos (cualificación, especialistas, cuantificación) y material, necesarios para prestar el servicio extraordinario, así como la programación del mismo, el horario y duración, etc. Este servicio extraordinario no deberá interferir al resto de los servicios.

No existirá ninguna frecuencia predeterminada para la ejecución de este servicio, actuándose en el momento en que así lo disponga el Ayuntamiento.

El horario podrá oscilar entre las 0 y las 24 horas, incluyendo días laborales, domingos y festivos.

Para acometer estos servicios, se han previsto unas bolsas de horas en ambos lotes:

Lote 1: 100 horas.

Lote 2: 200 horas.

Para ello, se cuantificarán las horas invertidas, y se irán cargando a la correspondiente bolsa.”

La citada cláusula 10 del PPT integra el contenido del “*protocolo de actuación en caso de requerimiento del servicio en momentos puntuales y/o extraordinarios*” previsto en el apartado cuarto de la cláusula 15 del PCAP, distinguiendo los tipos de servicios extraordinarios, “*programación de nuevos eventos, cambio de uso puntual, o usos especiales, en caso de necesidad de limpieza por inclemencias meteorológicas, accidentes, roturas de tuberías, emboces, tras la realización de obras, por finalización o inicio de contratos de viviendas o finalización o inicio de cesiones de locales, por celebración de actos festivos, etc.*”, los distintos lugares en que pueden desarrollarse, y los medios de los que debe disponer el contratista para dichos servicios extraordinarios.

Por ello, sí un protocolo se define como el conjunto de reglas, conductas y procedimientos para hacer frente de manera organizada a una determinada situación o situaciones, en este extremo del contenido del “*Proyecto de gestión del servicio de limpieza*”, el mentado



protocolo debía hacer referencia al modo de actuación previsto para las distintas situaciones de servicios extraordinarios definidos en el PPT, y los medios para atenderlas.

En el presente caso, el informe técnico, cuando afirma *“En el documento que presenta SINERGIA, en este apartado se mezclan las actuaciones que se puedan requerir de forma extraordinaria con las limpiezas que se deben realizar anualmente y que está recogidas en el Pliego. Para las primeras se establece el protocolo a seguir para su realización estableciendo su ejecución en menos de 48 horas. Estas actuaciones quedarán registradas en un parte de trabajo digital. Este apartado se valora como SUFICIENTE. El Proyecto presentado por KEPA, establece como protocolo el correo electrónico y los teléfonos móviles a los que se deben dirigir para los avisos pertinentes. Este apartado se valora como BÁSICO. El documento presentado por CLANSER, se detiene en qué tipos de eventos extraordinarios nos podemos encontrar y establece su protocolo de actuación en función del incidente que ha originado el servicio. Propone un periodo de 24 horas para dar solución al servicio y unos canales de comunicación, es por ello que se este apartado se valora como ÓPTIMO.”*, no exige requisito o presupuesto distinto al establecido en los Pliegos, respecto a este extremo cuarto del contenido del *“Proyecto de gestión del servicio de limpieza”*, conforme a la cláusula 15 del PCAP, en relación con las cláusulas 1, 8 y 10 del PPT, que reglamentan la *“limpieza y servicios extraordinarios incluidos en la prestación del contrato”*, y por tanto, el contenido del citado protocolo.

En cuarto lugar, se aduce, para ambos lotes, *“Por lo que respecta al apartado 5 sobre “Coordinación con el Ayuntamiento de Puçol y los responsables designados (responsables de centro, responsable del servicio)”, (...) Nuevamente en este apartado no se indica que tipo de coordinación es la que pretende el Ayuntamiento con el contratista. Ni se establece que se indique la periodicidad de la coordinación, ni que deban aportarse informes de supervisión, por lo que no es puede penalizar a LIMPIEZAS KEPA por haber omitido en su Proyecto dos aspectos que expresamente no aparecían contemplados en el PCAP (aunque otro licitador sí que los haya apuntado).”*

El contenido que integra el extremo del proyecto de gestión del servicio de limpieza, previsto en el punto quinto de la cláusula 15 del PCAP, *“Coordinación con el Ayuntamiento de Puçol y los responsables designados (responsables de centro, responsable del*

servicio)”, se delimita, a través de la cláusula 15 del PPT, relativa a la “*Inspección y control del servicio*”, en el que se contemplan las actuaciones de coordinación respecto a la prestación del servicio, en particular el control del servicio y el control de la calidad del mismo; por ello, cuando el informe técnico afirma que, “*SINERGIA establece una estrategia de coordinación con reuniones de control y seguimiento y presentará sus informes de supervisión. Este apartado se valora como ÓPTIMO. KEPA establece un canal directo con la gerencia pero no establece periodicidad ninguna ni aporta la posibilidad de realizar informes de supervisión, por lo que este apartado se valora como SUFICIENTE. CLANSER establece los canales de comunicación Ayuntamiento-empresa, pero no señala ninguna estrategia de coordinación ni la posibilidad de aportar sus informes de supervisión, por lo que este apartado se valora como SUFICIENTE*”; no exige presupuestos o requisitos distintos a los previstos en los Pliegos, respecto a este punto quinto del contenido del citado proyecto, conforme a las cláusulas 15 del PCAP y 15 del PPT.

Por último, y sólo respecto al lote 2, se esgrime que “*En cuanto al apartado 7 relativo al “Sistema de control horario”, el PCAP no indica que debe desarrollarse por el licitador en relación con este sistema.*”.

La séptima exigencia del contenido del “*proyecto de gestión del servicio de limpieza*”, establecida en la cláusula 15 del PCAP, “*Sistema de control horario*”, viene definida en la cláusula 14 del PPT, lo que conoce perfectamente el recurrente, cuando en el apartado segundo de su tercer motivo alude expresamente a la misma, “*Ahora bien, la cláusula 14 del PPT establece en relación con el sistema informático de control horario (...)*” “*Pues bien, en el apartado del PCAP (cláusula 14) que desarrolla el índice y el contenido que debía incorporarse al Proyecto*”. Dicha cláusula dispone, que:

“14. CONTROL HORARIO DEL SERVICIO.

La empresa adjudicataria deberá cumplir el horario establecido en cada centro.

Será responsabilidad de la empresa adjudicataria controlar la asistencia de cada uno de sus trabajadores en los distintos centros mediante un sistema informático de control horario



detallado y preciso que permita garantizar el control y la monitorización a distancia de la dedicación horaria de la prestación del servicio por cada operario/a en cada centro.

El sistema permitirá acreditar diariamente, en cada uno de los centros donde se preste el servicio, la presencia y el tiempo (hora de entrada y salida) de los trabajadores, y el cumplimiento del servicio.

Esta información será remitida, semanal o mensualmente, al Ayuntamiento para su conocimiento.

(...)

Mensualmente, el contratista pasará los datos e información del control horario al Ayuntamiento.

No se admitirá como sistema de control horario de la jornada, el registro en papel con la hora de entrada y salida firmado por el trabajador.”

Bien, cuando en el informe técnico se indica, “7. Sistema de control horario. KEPA sólo menciona la instalación de un programa informático de control horario (que no menciona en el Proyecto presentado para el lote 1) pero no explica sus posibilidades por lo que se valora como BÁSICO. CLANSER también cuenta con una plataforma de gestión de personal para poder llevar el control horario de todos sus trabajadores que le permite generar informes, reporters, etc y análisis de los datos, por lo que este apartado se califica como EXCELENTE.”, en el mismo no se están exigiendo a los licitadores requisitos respecto al sistema de control horario, distintos de los prevenidos en la cláusula 14 del PPT, “un sistema informático de control horario detallado y preciso que permita garantizar el control y la monitorización a distancia de la dedicación horaria de la prestación del servicio por cada operario/a en cada centro. El sistema permitirá acreditar diariamente, en cada uno de los centros donde se preste el servicio, la presencia y el tiempo (hora de entrada y salida) de los trabajadores, y el cumplimiento del servicio. (...) No se admitirá como sistema de control horario de la jornada, el registro en papel con la hora de entrada y salida firmado por el trabajador.”; lo que determina que esta última queja no puede tener una respuesta positiva por este Tribunal.

En atención a lo expuesto, procede la desestimación del segundo motivo del recurso.

Noveno. En el tercer motivo del recurso, se esgrime *“La vulneración del principio de igualdad de trato y no discriminación, los errores patentes y la arbitrariedad advertidos en el informe técnico de valoración y que han dado lugar a la exclusión de la oferta técnica de esta mercantil para el lote 1 Y 2.”*

El examen del último motivo del recurso obliga a recordar de nuevo, el carácter vinculante de los pliegos, y en particular, el artículo 150 LCSP, que establece expresamente esta vinculación respecto del órgano de contratación a la hora de valorar las ofertas y realizar la clasificación correspondiente, al indicar que:

“La mesa de contratación o, en su defecto, el órgano de contratación clasificará, por orden decreciente, las proposiciones presentadas para posteriormente elevar la correspondiente propuesta al órgano de contratación, en el caso de que la clasificación se realice por la mesa de contratación. Para realizar la citada clasificación, se atenderá a los criterios de adjudicación señalados en el pliego, pudiéndose solicitar para ello cuantos informes técnicos se estime pertinentes”

Igualmente debe tenerse en cuenta la facultad de revisión limitada de este tribunal administrativo, de manera que no pueden corregir o alterar las apreciaciones técnicas realizadas en el informe técnico de valoración. Por ello, en cuanto a la arbitrariedad invocada en la valoración técnica referida los criterios sometidos a juicio de valor, es preciso traer a colación la doctrina de este Tribunal respecto a la discrecionalidad técnica, citando, entre otras, las Resoluciones 65/2024, de 25 de enero, 480/2024, de 11 de abril, y 427/2025, de 20 de marzo:

“Este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales tiene establecida una consolidada doctrina aplicable en relación con los recursos en los que los licitadores impugnan los acuerdos por los cuales los órganos de contratación, aplicando criterios de índole técnica, atribuyen a las ofertas presentadas las puntuaciones que les corresponden, tanto respecto de los criterios de adjudicación sujetos a juicios de valor, como de los evaluables mediante la aplicación de fórmulas, en este último caso cuando resulta



imprescindible realizar una apreciación técnica para determinar si concurre o no el supuesto fáctico al que el PCAP asocia la atribución de una puntuación concreta. (...).

La mencionada doctrina de este Tribunal se plasma, por ejemplo, en la Resolución n° 1240/2020, de 20 de noviembre de 2020 (Recurso n° 953/2020), que invoca otras anteriores en el mismo sentido:

Fijado así el ámbito de la controversia sometida a este Tribunal, es preciso aplicar para su resolución la doctrina establecida reiteradamente por este órgano en supuestos similares en los que también se planteaban discrepancias en cuanto a la valoración de aspectos de naturaleza técnica. Resumiendo, esta doctrina, la Resolución n° 480/2018, de 18 de mayo de 2018 (Recurso n° 274/2018), dictada en un supuesto en que la discrepancia se refería a las puntuaciones asignadas a las ofertas con fundamento en juicios de valor, pero extensible a cualquier otro supuesto en el que en el marco de un procedimiento de contratación se lleven a cabo apreciaciones de carácter técnico, expuso lo siguiente:

Básicamente los elementos de juicio a considerar para establecer la puntuación que procede asignar por tales criterios a cada proposición descansan sobre cuestiones de carácter técnico. Por ello, hemos declarado reiteradamente la plena aplicación a tales casos de la doctrina sostenida por nuestro Tribunal Supremo con respecto de la denominada discrecionalidad técnica de la Administración. Ello supone que tratándose de cuestiones que se evalúan aplicando criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos. No se quiere decir con ello, sin embargo, que el resultado de estas valoraciones no pueda ser objeto de análisis por parte de este Tribunal, sino que este análisis debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o de procedimiento, a que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios, o que finalmente no se haya incurrido en error material al efectuarla.

Hemos así mismo declarado que los informes técnicos están dotados de una presunción de acierto y veracidad, precisamente por la cualificación técnica de quienes los emiten y sólo cabe frente a ellos una prueba suficiente de que son manifiestamente erróneos o se han dictado en clara discriminación de los licitadores, en consecuencia este Tribunal ha de



limitarse a comprobar si se han seguido los trámites procedimentales y de competencia, analizar si se ha incurrido en error material y si se han aplicado formulaciones arbitrarias o discriminatorias, de modo que, fuera de estos aspectos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración.

Con respecto a la motivación con las que debe contar los informes realizados, la misma Resolución continúa afirmando que: “La anterior conclusión debe engarzarse con la segunda cuestión alegada por la recurrente, quien estima que el órgano de contratación no ha motivado de forma suficiente y razonada la puntuación dada a este criterio de adjudicación. En este punto, cabe recordar el criterio de este Tribunal al respecto (por todas, Resolución nº 707/2020, de 19 de junio) que no es preciso que los informes técnicos contengan un razonamiento exhaustivo y pormenorizado, bastando con que sea racional, así como de suficiente amplitud para que los interesados tengan el debido conocimiento de los motivos del acto para poder defender sus derechos e intereses, pudiendo ser por ello sucintos siempre que sean suficientes (STC 37/1982, de 16 junio, STS de 9 de junio de 1986, 31 de octubre de 1995, 20 de enero 1998, 11 y 13 de febrero, 9 de marzo 1998, 25 de mayo de 1998, 15 de junio de 1998, 19 de febrero de 1999, 5 de mayo de 1999 y 13 enero de 2000)”.

Décimo. Aplicando esta doctrina al presente caso, no será procedente la revisión de la decisión adoptada por la Mesa de Contratación, con fundamento en el informe técnico de 29 de agosto de 2025, “*Valoración del plan de trabajo presentado en el proceso de licitación*” (Documento 13 del expediente administrativo), en base a los criterios evaluables mediante juicio de valor previstos en el PCAP, para los lotes 1 y 2.

En primer lugar, en cuanto al invocado “*trato discriminatorio y arbitrario en relación con las puntuaciones otorgadas a los proyectos de gestión presentados por esta mercantil a la vista de la comparativa de los proyectos e informes valorativos de la licitación del año 2020/2021*” aportando diecisiete documentos, debe ser directamente rechazado, dado que no se acredita mínimamente la existencia de parámetros objetivos de comparación, no sólo porque aquel expediente número 34/2020 se tramitó hace más de cinco años, sino porque no se demuestra lo que pretende el recurrente, al no haber probado, conforme a las reglas de la carga de la prueba, cuáles eran las concretas prestaciones del citado contrato, que

integran el contenido del *“proyecto de prestación del servicio”*, y que se deberían definir en los Pliegos de Prescripciones Técnicas del expediente 34/2020, al no haber aportado aquellos, por mucho que el objeto del contrato y los extremos del referido proyecto sean coincidentes con el expediente 2192468W, que nos ocupa.

En segundo lugar, se aducen *“los errores patentes y las consideraciones arbitrarias contenidas en el informe de valoración”*, para cada uno de los lotes.

Así, en primer término, se denuncia, para ambos lotes, que respecto al apartado primero de la cláusula 15 del PCAP *“Objetivos. Diagnóstico de la situación en cada centro”*, el proyecto presentado por la recurrente *“sí que contiene una diagnóstico específica de cada centro, abordando la detección de necesidades, la realización de trabajo de campo y el conocimiento de los espacios sobre los que se prestará el servicio. Justo todo lo contrario a lo aducido en el Informe de valoración, por lo que debería haberse otorgado la totalidad de la puntuación de este apartado y no 0,25 puntos.”*

Sin embargo, como ya se ha razonado sobre esta misma cuestión, en el Fundamento de Derecho octavo de esta resolución, la recurrente para el Lote 1, se limitó a señalar en su proyecto, que *“hay que tener especial cuidado en la utilización de productos y el mantenimiento higiénico adecuado”*, y para el Lote 2, que *“hemos elaborado planes para la correcta realización de nuestro servicio, tanto para mantener la instalación en perfecto estado y garantizar unas óptimas condiciones higiénicas como para no entorpecer la labor diaria de cada uno de los centros”* (Documento 17.3 del expediente administrativo); lo que acredita que no dio cumplimiento a dicha exigencia, contenida en el primer punto de las citadas cláusulas 15 del PCAP y 19 del PPT, *“Diagnóstico de la situación en cada centro: detección de necesidades, realización de trabajo de campo y conocimiento de los espacios sobre los que se prestará el servicio”*.

Por tanto, el informe técnico de 29 de agosto de 2025, no ha incurrido en error, ni arbitrariedad, cuando afirma para el Lote 1, que *“Kepa no realiza ningún diagnóstico específico señalando únicamente “hay que tener especial cuidado en la utilización de productos y el mantenimiento higiénico adecuado”*, y para el Lote 2, que *“Kepa no realiza ningún diagnóstico específico señalando únicamente “hemos elaborado planes para la*

correcta realización de nuestro servicio, tanto para mantener la instalación en perfecto estado y garantizar unas óptimas condiciones higiénicas como para no entorpecer la labor diaria de cada uno de los centros".

En segundo término, en cuanto al apartado segundo de la cláusula 15 del PCAP, *"Propuesta de organización del servicio para el lote ofertado"* y su punto *"a) Tareas a realizar con carácter general: tipología, descripción, frecuencia, etc"*, se aduce por el recurrente, para el lote 1, que *"es arbitrario que este apartado se haya calificado con 0,75 puntos y el mismo apartado para el Lote 2 con 1 punto, cuando ambos apartados son idénticos solo que el Lote 1 es para los colegios y el Lote 2 para las dependencias municipales."*

En el informe técnico de 29 de agosto de 2025 se razona sobre este extremo, para el primer lote, que *"La empresa KEPA realiza un repaso por todos los tipos de estancias y señala cómo y con qué productos se realizaría la limpieza aunque no establece la frecuencia. Este apartado se valora como óptimo,"* y para el segundo lote, que *"La empresa KEPA realiza un repaso por todos los tipos de estancias y señala cómo, con qué productos se realizaría la limpieza y establece la frecuencia para ello. Este apartado se valora como excelente, ya que es más completo que el realizado para el lote 1.";* justificando la razón por la que, en el primer lote, sólo se otorga la calificación de óptimo, 0,75 puntos, y en el segundo lote de excelente, 1 punto, atendiendo a que en el segundo lote la descripción del proyecto de la recurrente es más completa, que la efectuada para el lote primero, como se observa del examen del mismo (Documento 17.3 del expediente administrativo, páginas 2 y 8).

Así mismo, en cuanto al punto d) del apartado segundo de la cláusula 15 del PCAP, *"Propuesta de formación, vestuario y medios de seguridad EPI's"*, se esgrime en el recurso que *"en el informe de valoración que no se menciona ningún tipo de formación. Esta afirmación es errónea. En la página 22 y 27 se hace referencia a la formación de la plantilla en cuanto al funcionamiento del servicio y la metodología y en materia de calidad y medio ambiente."*, para los lotes 1 y 2.

Sin embargo, no asiste la razón al recurrente, y el informe técnico de 29 de agosto de 2025 no ha incurrido en error, cuando afirma, para cada uno de los dos lotes, 1 y 2, *"En el*

proyecto presentado por KEPA, lo solicitado en este apartado en lo que hace referencia a vestuario y medios de seguridad, se ha incluido en el apartado siguiente. No se menciona ningún tipo de formación al personal ni control a realizar del material. Este apartado se valora como básico.” “En el proyecto presentado por KEPA, lo solicitado en este apartado en lo que hace referencia a vestuario y medios de seguridad, se ha incluido en el apartado siguiente. No se menciona ningún tipo de formación al personal ni control a realizar del material. Este apartado se valora como básico.”, puesto que analizado con detenimiento el “proyecto de prestación del servicio”, presentado por LIMPIEZAS KEPA RAFEL, S.L., en el mismo no se da cumplimiento a lo exigido en el punto d) del apartado 2 de la cláusula 15 del PCAP, “Propuesta de formación, vestuario y medios de seguridad EPI’s”, (Documento 17.3, página 13), cuando se aborda este punto del segundo apartado, en tanto en cuanto, no menciona la formación a impartir al personal, limitándose a señalar lo relativo al vestuario del personal y a los medios de prevención de riesgos laborales (los equipos de protección individual):

“UNIFORMES: CARACTERISTICAS

Todo personal de la empresa LIMPIEZAS KEPA irá debidamente uniformado. A la contratación de cada operario se le hace entrega de dos equipos completos que consiste en pantalón blanco o gris, casaca rosa o gris y chaqueta azul marino para el invierno, con el logotipo de la empresa en todas las piezas.

Es fundamental la visibilidad del operario por dos motivos:

- Seguridad del operario*
- Visibilidad y reconocimiento por parte de los usuarios del recinto*

Cada operario estará debidamente identificado mediante una tarjeta identificativa la cual deberá llevar en sitio visible.

Limpiezas Kepa, en cumplimiento con la legislación vigente en materia de seguridad y salud en el trabajo, establecerá un sistema de evaluación continua de Riesgos Laborales en todas las actividades que compone el servicio que nos ocupa. De manera previa al



comienzo del trabajo, el técnico supervisor de prevención de riesgos laborales de la empresa, explicará claramente la normativa que cada trabajador debe cumplir.

El personal adscrito al servicio también, recibirá como equipación en materia de seguridad en el trabajo todo lo necesario según establece la Ley de seguridad en el trabajo. A la entrega de estos materiales, el trabajador firma documentación acreditativa de haberlo recibido. Las EPI's que se entregan, entre otros son:

□ Guantes de látex

□ Mascarilla para el trabajo diario, para aquellos trabajos en los que sea necesaria su utilización.

□ Zuecos antideslizantes.

□ Además, se les suministrará todo aquello que sea necesario para determinadas tareas específicas.”

Además, del examen del proyecto, en las páginas 22 y 27 indicadas por el recurrente, no se hace referencia a la formación en los términos exigidos en la letra d) del apartado segundo de la cláusula 15 del PCAP, sino a la formación del personal en materia de calidad y medio ambiente, y dentro del programa de autocontrol y autoinspección de la recurrente, que corresponden, respectivamente, a otros dos puntos distintos del contenido exigido para el proyecto, en los apartados sexto “*Gestión de residuos*”, y octavo “*Calidad del servicio, metodología de evaluación y presentación de resultados*”.

En tercer término, en relación al apartado tercero de la cláusula 15 del PCAP, “*Programa de trabajo de una de las dependencias*”, en primer lugar, el recurrente afirma, que “*En cuanto al punto “a) servicio en cada centro: trabajos específicos a realizar y frecuencia*”, no se observa la incongruencia alegada en el Informe, por lo que estamos ante un nuevo error de valoración. De hecho, este apartado para el Lote 2 ha sido calificado de excelente y valorado con la máxima puntuación (4 puntos), por lo que habiéndose desarrollado este apartado con el mismo detalle para el Lote 1, la puntuación otorgada de 2 puntos resulta arbitraria.”.



En el informe técnico de 29 de agosto de 2025, se razona sobre este punto, para el lote 1, *“En el proyecto presentado por KEPA, se repasan todos los centros, uno a uno. Se realiza una ficha por cada centro con el número de operarios asignados, el horario de trabajo y los trabajos a realizar semanalmente. Se observan incongruencias en el texto puesto que en el caso del Colegio Bisbe Hervás, en la ficha se especifica 5 h de trabajo para 4 operarios y en el texto ampliado se habla de otra dedicación (7 y 6 horas) por parte de 3 operarios. Además se hace énfasis (en todo el documento) en las medidas reglamentarias para combatir el Covid-19, medidas que, hoy por hoy, ya no son necesarias. Este apartado se valora como suficiente.”*, y para el lote 2, *“En el proyecto presentado por KEPA, se repasan todos los centros, uno a uno. Se realiza una ficha por cada centro con el número de operarios asignados, el horario de trabajo, los trabajos a realizar semanalmente y se cuantifican las horas de trabajo. Este apartado es más extenso que el del proyecto del lote 1 y está mejor desarrollado aunque se sigue haciendo referencia a los EPIs necesarios para el covid, por lo que se valora como excelente.”*, razonando la justificación por la que, en el primer lote, únicamente se califica de suficiente, 0,50 puntos, y en el segundo lote de excelente, 1 punto, atendiendo a que en el segundo lote la descripción del proyecto de la recurrente es más completa, precisa y extensa, que la efectuada para el lote primero, como se coteja de su simple lectura (Documento 17.3 del expediente administrativo, páginas 4 y 10).

Respecto punto c) del apartado tercero del PCAP, *“Planning de limpieza de cada centro: calendario de los trabajos, personal que los realiza, días de servicio y horarios, etc.”*, esgrime el recurrente, para cada uno de los dos lotes, que *“En cuanto al punto “c) Planning de limpieza de cada centro: calendario de los trabajos, personal que los realiza, días de servicio y horarios, etc” se dispone en el Informe que KEPA no recoge este punto cuando la realidad es que este punto está plenamente desarrollado a lo largo del apartado 3 del Proyecto. En dicho apartado se detalla toda la información requerida respecto de cada centro, por lo que motivar el otorgamiento de 0 puntos en que este apartado no ha sido recogido es un error. Por tanto, aducir que no se ha recogido este punto es un error patente, no una interpretación subjetiva de esta parte.”*

Esta denuncia realizada de forma genérica, sin prácticamente argumentar, y menos acreditar que el *“proyecto de prestación del servicio”*, presentado por LIMPIEZAS KEPA

RAFEL, S.L., cumplía dicha exigencia de los pliegos, *“c) Planning de limpieza de cada centro: calendario de los trabajos, personal que los realiza, días de servicio y horarios, etc”*, debe ser directamente rechazada, por este Tribunal, pues como efectivamente señala el informe técnico de 29 de agosto de 2025, *“KEPA no recoge este punto por lo que este apartado se valora como deficiente.”*, en cada uno de los dos lotes, como ha comprobado este Tribunal, examinando dicho proyecto.

En último término, en lo que atañe al apartado séptimo de la cláusula 15 del PCAP, *“Sistema de control horario”*, se afirma en el recurso, para ambos lotes, que:

“Se indica en el Informe que “KEPA no tiene sistema de gestión del personal y sólo lleva un registro de entradas y salidas que se firman por los operarios”.

Ahora bien, la cláusula 14 del PPT establece en relación con el sistema informático de control horario que “La implementación del sistema se realizará en el plazo máximo de 2 meses desde el inicio del servicio, y deberá contar con la expresa conformidad del Ayuntamiento”, por lo que no es necesario contar en el momento de la licitación con el requerido sistema informático, sino durante la ejecución.

Sin perjuicio de ello, cabe señalar que LIMPIEZAS KEPA sí que cuenta con un sistema de control informático y así se acredita en el Proyecto del Lote 2 solo que, por una errata, tal información no ha sido actualizada en relación con el Lote 1.”

“Se dispone en el Informe que “KEPA sólo menciona la instalación de un programa informático de control horario (que no menciona en el Proyecto presentado para el lote 1) pero no explica sus posibilidades por lo que se valora como BÁSICO”.

Pues bien, en el apartado del PCAP (cláusula 14) que desarrolla el índice y el contenido que debía incorporarse al Proyecto no se indicaba expresamente que se explicasen las posibilidades del sistema de control horario, por lo que penalizar lo que previamente no se ha requerido por la Mesa supone aplicar una postura arbitraria y excesivamente restrictiva.”

Sin embargo, la queja no puede ser estimada, dado que la recurrente confunde la descripción que del sistema de control horario debe efectuarse como parte del contenido



necesario del “*proyecto de prestación del servicio*”, a presentar con las ofertas por los licitadores, con el momento en que se debe disponer de dicho sistema de control horario, que será una vez comenzada la ejecución del contrato, y en plazo máximo de dos meses desde su inicio.

Todo ello, sin pasar por alto, que a pesar de que el recurrente conoce perfectamente cuál es el contenido a desarrollar en ese apartado séptimo del “*proyecto de prestación del servicio*”, referido al “*Sistema de control horario*”, cuando afirma “*Pues bien, en el apartado del PCAP (cláusula 14) que desarrolla el índice y el contenido que debía incorporarse al Proyecto*”; el mismo no discute que en su proyecto, en el primer lote, nada ha indicado al respecto, y en cuanto al segundo lote, que no ha dado preciso cumplimiento al mismo, como afirma el informe técnico, que no contradice en este extremo, “*KEPA sólo menciona la instalación de un programa informático de control horario (que no menciona en el Proyecto presentado para el lote 1) pero no explica sus posibilidades por lo que se valora como básico.*”

En atención a lo expuesto, procede la desestimación del último motivo del recurso.

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. E.G.S., en representación de LIMPIEZAS KEPA RAFEL, S.L., contra el acuerdo de exclusión, dictado en el procedimiento de contratación relativo al “*Servicio de limpieza de los edificios y dependencias municipales*”, expediente 2192468W, convocado por el Ayuntamiento de Puçol.

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 Comunidad Valenciana, 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