



Recurso nº 262/2026 C.A. Castilla-La Mancha 31/2026

Resolución nº 882/2026

Sección 1ª

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

En Madrid, a 28 de mayo de 2026.

VISTO el recurso interpuesto por D. , en representación de la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE LIMPIEZA PÚBLICA (ASELIP), contra los pliegos del procedimiento de licitación del “*Servicio de limpieza viaria*”, expediente PA1961-2025, convocado por el Ayuntamiento de Alovera, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. El 29 de enero de 2026 se publicó el anuncio de licitación y el pliego del contrato de servicios sujeto a regulación armonizada denominado “*Servicio de limpieza viaria del Ayuntamiento de Alovera*” (expediente PA 1961/2025), mediante procedimiento abierto y tramitación ordinaria, con un valor estimado de 6.793.325,04 euros.

La fecha fin de plazo de presentación de ofertas quedó fijada el 27/2/2026 a las 23:59 horas.

Segundo. El 18 de febrero de 2026 tuvo entrada en este Tribunal recurso especial en materia de contratación interpuesto por la Asociación de Empresas de Limpieza Pública (ASELIP) contra los pliegos que rigen la licitación, solicitando su anulación con base en cinco motivos de impugnación, así como la adopción de la medida cautelar de suspensión del procedimiento de licitación.

Tercero. Remitido el expediente y evacuado el preceptivo informe del órgano de contratación el 23 de febrero de 2026, el Ayuntamiento de Alovera interesó la



desestimación íntegra del recurso, defendiendo la conformidad a Derecho de los pliegos y de la actuación administrativa seguida.

Mediante Resolución nº 2026-0467, de 23 de febrero de 2026, el órgano de contratación acuerda *“como medida provisional la suspensión temporal del procedimiento de licitación del contrato de servicios de Limpieza Viaria, hasta que el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales resuelva el recurso o acuerde en su caso el levantamiento de la suspensión. La presente suspensión se acuerda en atención a razones de prudencia, seguridad jurídica y economía procedimental, a fin de evitar la generación de perjuicios a los eventuales licitadores y la realización de actuaciones administrativas que pudieran resultar ineficaces o de imposible retroacción en caso de estimación del recurso”*.

Cuarto. Con fecha 12 de marzo, la secretaria general del Tribunal, por delegación de este, resuelve la concesión de la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, sin que esta afecte al plazo de presentación de ofertas ni impida su finalización, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución de los recursos la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para conocer del presente recurso de conformidad con el artículo 46 de la LCSP, así como del Convenio suscrito entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha de 25 de septiembre de 2024, BOE de 3 de octubre.

Segundo. El recurso se ha interpuesto en el plazo de 15 días hábiles del art. 50.1 b) LCSP, al haberse publicado los pliegos el 29 de enero de 2026 y haber tenido entrada el recurso el 18 de febrero del mismo año.

Tercero. Se trata de un acto recurrible ya que nos encontramos ante un contrato de servicios de valor estimado superior a 100.000 euros (art. 44.1 a) LCSP) y dirigirse contra los pliegos de la licitación (art. 44.2 a) LCSP).



Cuarto. La recurrente ostenta legitimación activa en los términos del artículo 48 LCSP, en su condición de entidad que representa a las empresas de saneamiento urbano, actividad que constituye el objeto directo del contrato cuyos pliegos se impugnan, tal y como se acredita mediante copia de los estatutos que se acompañan como documento nº 3 del recurso.

Quinto. Como decíamos, el recurso se fundamenta en cinco motivos:

1. Los pliegos vulneran los artículos 40 b) y 90 LCSP y el artículo 5 LGUM al establecer un requisito de solvencia técnica desproporcionado e injustificado.
2. Los pliegos vulneran el artículo 100.2 de la LCSP al no desagregar por género los costes de personal y no identificar el convenio aplicable.
3. Los pliegos vulneran el artículo 99.3 de la LCSP al no justificar suficientemente la exclusión de la licitación por lotes.
4. Los pliegos no se ajustan a derecho, porque la fórmula de revisión de precio ha ignorado el procedimiento previo de aprobación.
5. Los pliegos infringen los artículos 100.2, 101.2 y 102.3 de la LCSP, al no incluir el presupuesto base de licitación servicios exigidos en los pliegos y no garantizar la adecuada ejecución del contrato.

Procedemos a analizar cada uno de ellos.

Sexto. En cuanto a la solvencia técnica, la recurrente la considera (i) desproporcionada, (ii) carente de la suficiente motivación y (iii) restrictiva de la competencia, infringiendo los arts. 1, 3 y 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM).

Este motivo no puede ser estimado.

En primer lugar, la recurrente considera desproporcionada la exigencia de acreditar, en el año de mayor ejecución, dentro de los últimos tres años, servicios de similar naturaleza de



importe igual o superior al valor anual medio del contrato (1.132.220,84 €). Este Tribunal no comparte dicha apreciación.

El medio de acreditación elegido —relación de servicios de similar naturaleza— se encuentra expresamente previsto en el artículo 90.1.a) LCSP y constituye el mecanismo ordinario de evaluación de la solvencia técnica en los contratos de servicios.

En cuanto al umbral exigido, en la memoria justificativa se indica que será igual o superior al valor anual medio del contrato (1.132.220,84 euros). Asimismo, se justifica indicando que *“a la vista de las características del contrato y su alcance, resulta un medio idóneo para valorar la solvencia técnica de los empresarios que se presenten a la licitación, en atención a otros contratos que se hayan llevado a cabo de la misma naturaleza que el objeto de contratación, y ello a su vez en conexión con el coste económico de las prestaciones a realizar”*.

En el caso de la solvencia técnica, el artículo 90 de la LCSP no establece valores máximos ni mínimos, si bien, supletoriamente, para el caso en el que no se hubiera establecido en los pliegos el medio de acreditación, este será *“la relación de los principales servicios efectuados en los tres últimos años, de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato, cuyo importe anual acumulado en el año de mayor ejecución sea igual o superior al 70 por ciento de la anualidad media del contrato”* (apartado 2 del artículo 90 de la LCSP). Y respecto de este concepto, hemos dicho, en nuestra resolución 662/2026, de 16 de abril, que:

“Es en la interpretación de este concepto, valor anual medio del contrato o anualidad media del contrato, que el Tribunal entiende equivalentes como se verá, donde radica la primera controversia, pues para el recurrente es el valor estimado del contrato dividido entre el número de años de duración, mientras que para el órgano de contratación es el importe del contrato, entendido como el presupuesto base de licitación sin impuestos indirectos, dividido entre el número de anualidades.

El Tribunal considera que cuando la LCSP en su artículo 87.3 a) toma el valor estimado como referencia para la determinación del umbral de solvencia económica y financiera cuando la duración del contrato no sea superior al año, este mismo concepto de referencia,



valor estimado, ha de mantenerse para el cálculo del valor anual medio del contrato en contratos de duración superior, a falta de mención en la Ley que contradiga lo anterior, de forma que tomaríamos la anualidad media del valor estimado o en valor estimado en su anualidad media.

Esta interpretación ha sido la defendida por el Tribunal nuestra Resolución 1774/2025, de 4 de diciembre, sobre el concepto de valor anual medio (...)

Aplicadas las consideraciones anteriores al presente caso, le asiste la razón al recurrente en que el valor anual medio resultaría en un importe de 1.732.500 euros y no de 1.650.000 euros, considerando la duración inicial más las tres prórrogas de un año cada una y el importe de las modificaciones previstas”.

Pues bien, precisado lo anterior, teniendo en cuenta el valor estimado del contrato y la duración de cinco años, en este caso el órgano de contratación ha seleccionado un importe mínimo para la solvencia técnica que representa un 83,33% de la anualidad media del contrato.

Según el órgano de contratación, dicha exigencia responde de manera directa y objetiva a la dimensión económica y su alcance temporal. Señala que se trata de un contrato de limpieza viaria con una duración de cinco años y un valor anual superior al millón de euros, cuya correcta ejecución exige la gestión sostenida de medios personales y materiales de considerable entidad, así como una organización capaz de garantizar la continuidad y regularidad del servicio.

Frente a lo afirmado por la recurrente, el requisito no exige haber ejecutado un único contrato de gran importe, ni circunscribe la experiencia a grandes poblaciones, sino que se limita a exigir la acreditación de un volumen anual de actividad, que puede alcanzarse mediante la suma de varios contratos de igual o similar naturaleza. Esta configuración excluye cualquier efecto de cierre del mercado y permite que operadores que hayan desarrollado su actividad en distintos municipios o ámbitos territoriales puedan cumplir el requisito siempre que acrediten capacidad real y efectiva para asumir el volumen del contrato.



Tampoco puede aceptarse que el requisito conceda una “ventaja prácticamente definitiva” a empresas que prestan estos servicios en grandes poblaciones. La LCSP no proscribe que los requisitos de solvencia favorezcan a quienes disponen de mayor experiencia o capacidad, sino únicamente aquellas exigencias que, de facto, impidan el acceso a la licitación sin justificación objetiva. La solvencia técnica no tiene como finalidad maximizar la concurrencia a cualquier precio, sino garantizar que el adjudicatario sea técnicamente idóneo para ejecutar correctamente el contrato, en protección del interés público.

En este sentido, la exigencia de un volumen anual de experiencia equivalente al 83,33% de la anualidad media del contrato, porcentaje que si bien se sitúa por encima del parámetro supletorio previsto en el artículo 90.2 de la LCSP para los supuestos en que los pliegos no concretan el nivel mínimo de solvencia exigible, no puede considerarse exorbitante, sino coherente con la magnitud del servicio. El principio de proporcionalidad no impone que los requisitos sean mínimos, sino que sean idóneos, necesarios y adecuados al objeto contractual. En contratos de prestación continuada, intensivos en mano de obra y de elevado impacto en los servicios municipales básicos, no resulta desproporcionado exigir que el licitador haya demostrado previamente capacidad para gestionar un volumen de algo más del 80% que el que va a asumir en la ejecución del contrato.

Por último, debe añadirse que el pliego incorpora mecanismos adicionales que mitigan cualquier eventual restricción de acceso, como la posibilidad de integrar la solvencia con medios externos en los términos del artículo 75 LCSP. Estas previsiones evidencian que el órgano de contratación no ha perseguido restringir la concurrencia, sino asegurar que quien resulte adjudicatario disponga de los medios y experiencia necesarios para la adecuada ejecución del contrato.

La recurrente fundamenta su alegato de desproporción en una serie de resoluciones de este Tribunal que, a su juicio, impedirían exigir como solvencia técnica un volumen de experiencia equivalente al valor anual medio del contrato. Sin embargo, un examen detenido de dicha doctrina pone de manifiesto que los supuestos allí analizados no resultan equiparables al presente caso, por lo que no puede extraerse de ellos la conclusión pretendida.



En primer lugar, las resoluciones citadas por la recurrente se refieren a supuestos en los que el pliego exigía la ejecución de un único contrato de importe igual o superior a la anualidad media o al presupuesto de licitación, o bien imponía requisitos adicionales no previstos en la LCSP, como la duración mínima unitaria de los contratos acreditados o la prestación previa para un determinado tipo de Administración. Tales circunstancias no concurren en el presente expediente.

Por el contrario, el pliego aquí impugnado no exige la previa ejecución de un contrato único, ni limita la experiencia a un concreto ámbito territorial o institucional, sino que se limita a requerir la acreditación de un volumen anual de servicios de igual o similar naturaleza, que puede alcanzarse mediante la suma de varios contratos. Esta configuración resulta sustancialmente distinta de la analizada, entre otras, en las Resoluciones 48/2015 o 181/2017, en las que el Tribunal apreció un efecto restrictivo precisamente por exigir un único contrato de determinada entidad o duración, cerrando de facto el acceso a operadores que, aun disponiendo de experiencia suficiente, no podían cumplir ese requisito unitario.

Cabe recordar que la determinación de los requisitos de solvencia técnica constituye una manifestación típica de la discrecionalidad técnica del órgano de contratación, que solo puede ser revisada por este Tribunal cuando resulte arbitraria, irrazonable o manifiestamente desproporcionada, extremos que no concurren en el presente caso.

En cuanto a la falta de motivación de la solvencia técnica exigida, el órgano de contratación ha vinculado expresamente el requisito controvertido con las características, alcance y dimensión económica del contrato, tanto en el PCAP como en la memoria justificativa, explicitando la necesidad de asegurar que el adjudicatario disponga de experiencia adecuada para gestionar un servicio de la envergadura del licitado, satisfaciendo el estándar exigido por el artículo 116.4.c) LCSP. No se está, por tanto, ante una motivación estereotipada o inexistente, sino ante una justificación coherente con el objeto contractual.

Por último, en cuanto a la pretendida infracción de los arts. 1, 3 y 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de Unidad de Mercado (LGUM), la invocación de esta ley no puede prosperar en los términos en que es formulada por la recurrente. Si bien es cierto



que los principios de necesidad y proporcionalidad proclamados por la LGUM resultan aplicables a la actuación de los poderes públicos, su proyección en el ámbito de la contratación pública no puede realizarse al margen ni en sustitución del régimen jurídico específico establecido por la Ley de Contratos del Sector Público, que constituye normativa especial y completa en materia de acceso, concurrencia y selección de contratistas.

En particular, los requisitos de solvencia técnica y profesional no constituyen limitaciones generales o permanentes al acceso o ejercicio de una actividad económica, sino condiciones objetivas para participar en un procedimiento concreto de adjudicación, vinculadas a la correcta ejecución de un contrato determinado. El establecimiento de tales requisitos se encuentra expresamente previsto y regulado en los artículos 74 a 90 LCSP, que incorporan de forma inherente los principios de proporcionalidad, vinculación al objeto del contrato y no discriminación.

Por ello, no puede equipararse un requisito de solvencia técnica fijado en un pliego de contratación a una restricción al acceso a la actividad económica en los términos propios de la LGUM. La exigencia controvertida no impide a los operadores económicos ejercer la actividad de limpieza viaria ni acceder al mercado, sino que se limita a determinar, dentro de un procedimiento competitivo concreto, qué operadores acreditan la capacidad técnica necesaria para asumir la ejecución de un contrato de elevada cuantía, duración y relevancia como servicio público esencial.

En este contexto, la aplicación del denominado “test LGUM” no puede conducir a exigir al órgano de contratación la identificación de medios alternativos menos restrictivos distintos de los expresamente previstos en la LCSP, pues ello supondría desnaturalizar el régimen legal de la solvencia y vaciar de contenido la potestad de configuración técnica que el legislador ha atribuido a los órganos de contratación.

En consecuencia, aun siendo aplicables con carácter general los principios de la LGUM, el requisito de solvencia técnica controvertido debe enjuiciarse primordialmente a la luz de la LCSP, resultando conforme con esta y, por extensión, compatible con la Ley 20/2013.

Debe recordarse que la doctrina de este Tribunal no prohíbe exigir umbrales elevados de solvencia técnica, sino únicamente aquellos que, por su formulación concreta, resulten



ajenos al objeto del contrato o introduzcan restricciones injustificadas de la competencia. En el presente caso, el requisito discutido se encuentra directamente vinculado a la dimensión del servicio y se complementa con mecanismos legales como la integración de solvencia con medios externos, lo que excluye cualquier efecto discriminatorio o de cierre del mercado.

Por todo ello, este Tribunal considera que el requisito de solvencia técnica controvertido se encuentra suficientemente motivado, es proporcionado al objeto y alcance del contrato y no introduce una restricción injustificada de la competencia, por lo que no puede apreciarse las infracciones denunciadas.

Séptimo. En cuanto a la vulneración del art. 100.2 de la LCSP, la recurrente sostiene que el presupuesto no menciona ni justifica el convenio aplicable, ni desagrega el coste salarial por género, al tratarse de un contrato de servicios en el que los costes laborales constituyen el principal componente del presupuesto base de licitación.

Este motivo no puede ser acogido, a la vista de la configuración jurídica del precio del contrato que resulta del pliego de cláusulas administrativas particulares y del pliego de prescripciones técnicas.

En primer lugar, debe precisarse que el último inciso del artículo 100.2 de la LCSP no establece un deber automático de desagregación por género en todo contrato intensivo en mano de obra, sino únicamente en aquellos contratos de servicios en los que el coste de los salarios forme parte del precio en un sentido técnico y estructural, esto es, cuando el sistema de determinación del precio se articule directamente en función de unidades de trabajo o tiempo (precio por hora, por trabajador, por jornada o fórmulas equivalentes). Esta interpretación ha sido reiteradamente sostenida por la doctrina de este Tribunal.

En el presente caso, la proposición económica debe indicar la base imponible ofertada para el tiempo de duración del contrato (5 años), el coste anual del servicio y el coste mensual. Del PCAP se desprende que el sistema de determinación del precio no es por precios unitarios vinculados a la mano de obra. El adjudicatario no percibe su retribución en función del número de efectivos empleados ni del tiempo individualizado de trabajo, sino por la prestación integral del servicio de limpieza viaria en los términos definidos en los pliegos.

La facturación prevista en el PCAP refuerza esta conclusión, pues se establece una facturación mensual por cuota, correspondiente al mes vencido, sin vinculación alguna a horas efectivamente trabajadas o a variaciones en la plantilla. La exigencia de aportar documentación laboral (relación nominal de trabajadores, justificantes de pago de nóminas y cotizaciones a la Seguridad Social) no configura un sistema de determinación del precio, sino que responde a mecanismos de control del cumplimiento de las obligaciones laborales y sociales derivados de la normativa vigente y del artículo 201 de la LCSP.

Por su parte, el pliego de prescripciones técnicas, aun siendo exhaustivo en la definición de los medios humanos necesarios para la correcta prestación del servicio, no convierte dichos medios en unidades de precio. El PPT establece una plantilla mínima y exige al adjudicatario que disponga en todo momento del personal suficiente para garantizar el nivel de servicio, previendo expresamente que, si se estimase necesario aumentar el personal para cumplir las prestaciones exigidas, dicho incremento deberá realizarse sin que ello suponga aumento alguno del precio del contrato. Esta previsión resulta incompatible con un sistema de precio basado en unidades de trabajo, y confirma que la mano de obra constituye un medio de ejecución del contrato, pero no el elemento estructural de fijación del precio.

Es cierto que el PPT incluye referencias a módulos de valoración expresados en €/m² o, en su caso, €/h, pero dichas referencias no operan como sistema de pago ni de facturación, ni como criterio de adjudicación. Se trata de criterios auxiliares de carácter instrumental, destinados a permitir valoraciones internas en supuestos de ampliación o detracción de zonas o servicios durante la ejecución del contrato, sin alterar la naturaleza del precio global inicialmente pactado. En ningún caso el contratista oferta precios por hora ni el Ayuntamiento abona la prestación en función de horas efectivamente trabajadas.

Descartado, por tanto, que el precio del contrato se configure en función de unidades de trabajo o tiempo, no resulta exigible la aplicación del último inciso del artículo 100.2 de la LCSP.

Asimismo, respecto del convenio, el PCAP en la cláusula XXXIX, relativa a la subrogación, y en el Anexo I del PCAP, se hace referencia al CONVENIO GENERAL DEL SECTOR DE

SANEAMIENTO PÚBLICO, LIMPIEZA VIARIA, RIEGOS, RECOGIDA, TRATAMIENTO Y ELIMINACIÓN DE RESIDUOS, LIMPIEZA Y CONSERVACIÓN DE ALCANTARILLADO (código de convenio núm. 99010035011996), suscrito el 28 de junio de 2024 y publicado en el BOE el 15 de octubre de 2024. Además, se indica que la adjudicataria deberá cumplir las obligaciones derivadas del artículo 49 de dicho convenio y que se incorpora el Anexo IX con la información facilitada por la empresa que presta actualmente el servicio, a efectos del artículo 130 LCSP. En las cláusulas 3 y 6 del PPT se hace referencia al cumplimiento del Convenio Colectivo del Sector de Limpieza Pública Viaria y RSU dentro de las exigencias de organización y personal y, en la cláusula de normativa aplicable, se menciona el convenio colectivo de ámbito estatal de limpieza viaria en vigor.

A mayor abundamiento, en el convenio colectivo sectorial de aplicación las retribuciones son neutras desde el punto de vista del género, sin que existan diferencias salariales por razón de sexo dentro de una misma categoría profesional. En estas circunstancias, la desagregación por género no aportaría información adicional relevante para la finalidad perseguida por el precepto legal.

En consecuencia, atendida la configuración del precio, la función meramente instrumental del desglose de costes laborales -identificándose en los pliegos el convenio aplicable- y la ausencia de un sistema de retribución basado en unidades de trabajo, no puede apreciarse infracción del artículo 100.2 de la LCSP por la falta de desagregación de los costes salariales por género, debiendo desestimarse este motivo de recurso.

Octavo. La recurrente también alega la vulneración del art. 99.3 de la LCSP al no justificar suficientemente la exclusión de la licitación por lotes.

Este motivo no puede prosperar.

Con carácter previo, conviene recordar que, conforme al artículo 99.3 de la LCSP, la división en lotes constituye una regla general orientada a favorecer la concurrencia, pero no una obligación absoluta, de modo que el órgano de contratación puede legítimamente optar por no dividir el contrato cuando concurren motivos válidos, siempre que estos se justifiquen debidamente en el expediente.



Como ha señalado reiteradamente este Tribunal, la decisión de dividir o no en lotes forma parte de la potestad de configuración del contrato atribuida al órgano de contratación, que goza de un margen de discrecionalidad técnica, sin que corresponda al Tribunal sustituir dicho criterio por otro distinto, salvo en los supuestos en que la motivación sea inexistente, meramente aparente o manifiestamente irrazonable.

Asimismo, debe subrayarse que los motivos válidos recogidos en el artículo 99.3 de la LCSP tienen carácter enunciativo, pudiendo concurrir razones técnicas, organizativas o funcionales que, aun no estando expresamente tipificadas, justifiquen la no división cuando se encuentren vinculadas al objeto del contrato y al interés público perseguido.

En el presente caso, a diferencia de lo sostenido por la recurrente, la decisión de no dividir el contrato en lotes no se adopta de forma arbitraria ni meramente formal, sino que se encuentra expresamente motivada en el expediente y recogida en el PCAP, con remisión a la Memoria justificativa y al informe específico de no división en lotes.

En particular, el órgano de contratación ha razonado que la ejecución independiente de las diversas prestaciones comprendidas en el objeto del contrato dificultaría la correcta ejecución de este desde el punto de vista técnico, generando, los siguientes efectos adversos:

- la pérdida de una visión y control global del servicio,
- la ausencia de una coordinación efectiva entre las distintas prestaciones,
- el incremento de los costes de ejecución derivado de la concurrencia de múltiples contratistas,
- y la pérdida de economías de escala y eficiencia organizativa.

El órgano de contratación en su informe al recurso aclara que *“en este tipo de servicios, la racionalidad de la no división suele venir justamente vinculada a la necesidad de una dirección unitaria, una planificación única de rutas y frecuencias, una asignación coordinada de medios y una respuesta integrada ante incidencias; lo contrario, esto es, la*



fragmentación por lotes, puede traducirse en solapamientos, “zonas frontera”, falta de un único responsable operativo y mayor complejidad de supervisión municipal”.

Estas consideraciones no constituyen meras fórmulas genéricas, sino que se conectan directamente con la naturaleza del servicio licitado, que es un servicio público básico, continuo y de prestación integral, como es la limpieza viaria del conjunto del municipio.

Frente a la afirmación de la recurrente de que el contrato comprende “servicios claramente diferenciados”, debe señalarse que en sus alegaciones no ofrece a este Tribunal un razonamiento de los servicios que, dentro del objeto del contrato y a su juicio, podrían ser susceptibles de ejecución independiente, sino que se limita a invocar de forma genérica una supuesta división en lotes del objeto contractual.

Tampoco puede acogerse la alegación de que la no división en lotes vulnere el principio de concurrencia o excluya de facto a determinadas empresas.

Como ha señalado reiteradamente este Tribunal, la finalidad del artículo 99.3 de la LCSP no es garantizar la participación de cualquier operador económico en cualquier contrato, sino evitar restricciones artificiales o injustificadas de la competencia. La circunstancia de que determinadas empresas no puedan concurrir individualmente a un contrato por carecer de la solvencia necesaria o cuando su objeto social no comprenda la totalidad del alcance, no constituye, por sí sola, una infracción del principio de concurrencia, cuando los requisitos exigidos se encuentran vinculados al objeto del contrato y son proporcionados, tal y como vimos al analizar el primer motivo del recurso.

Por todo lo expuesto, acreditada la existencia de una motivación suficiente, razonable y vinculada al objeto del contrato, y no apreciándose una restricción injustificada de la competencia, debe concluirse que la decisión de no dividir el contrato en lotes se ajusta a lo dispuesto en el artículo 99.3 de la LCSP, por lo que este motivo de recurso debe ser desestimado.

Noveno. La recurrente sostiene que la cláusula de revisión de precios prevista en el PCAP no se ajusta a Derecho por no haberse seguido el procedimiento regulado en el artículo 9 del Real Decreto 55/2017, alegando en particular la ausencia de un informe valorativo de

la estructura de costes elaborado a partir de información de cinco operadores económicos, la falta de trámite de información pública y la inexistencia de informe del órgano consultivo competente.

El artículo 103 LCSP admite la revisión periódica y predeterminada cuando concurren los requisitos legalmente exigidos, entre ellos, que esté prevista en los pliegos, que se justifique en el expediente, que el periodo de recuperación de la inversión sea igual o superior a cinco años y, tratándose de costes de mano de obra en contratos distintos de obra, que la intensidad del factor trabajo sea significativa.

Ahora bien, la posibilidad legal de establecer revisión de precios no exime al órgano de contratación del cumplimiento del procedimiento previsto en el RD 55/2017.

En el presente caso, el PCAP establece expresamente la procedencia de la revisión de precios, fija el momento temporal a partir del cual podrá operar y articula una fórmula específica vinculada a la variación salarial media pactada a nivel estatal en el sector, ponderada por el peso atribuido a la mano de obra. El debate se centra en si dicha fórmula ha sido incorporada al pliego previo cumplimiento de las exigencias procedimentales y justificativas impuestas por el Real Decreto 55/2017.

A este respecto, debe tenerse en cuenta que el contrato tiene un precio superior a cinco millones de euros y no consta que exista una fórmula tipo de revisión aprobada por Consejo de ministros para contratos de servicios de limpieza viaria. En consecuencia, resulta exigible el cumplimiento de las previsiones del artículo 9.7 del Real Decreto 55/2017, que impone, para los contratos de precio igual o superior a cinco millones de euros, la incorporación al expediente de un informe preceptivo valorativo de la estructura de costes, previa solicitud de información a cinco operadores económicos del sector, elaboración de una propuesta de estructura de costes, sometimiento de esta a información pública y remisión al Comité Superior de Precios de Contratos del Estado o, en su caso, al órgano autonómico consultivo correspondiente.

No puede compartirse la tesis del órgano de contratación según la cual dicho procedimiento quedaría reservado únicamente a contratos de determinados sectores y cuando el precio esté vinculado a una estructura de costes susceptible de descomposición en factores

verificables. El artículo 9 del RD 55/2017 se refiere precisamente a la revisión periódica y predeterminada de precios en contratos del sector público distintos de obras y determinados suministros, y exige que los pliegos especifiquen, al menos, los componentes de coste de la actividad, su ponderación y los índices asociados a los componentes susceptibles de revisión (apartado 4).

Por tanto, no basta con que la cláusula incorpore una fórmula objetiva y sencilla o con que esta se vincule a un índice público y verificable. La legalidad de la revisión exige, además, que conste en el expediente la justificación y tramitación procedimental prevista en el RD 55/2017.

En consecuencia, procede estimar este motivo de impugnación y anular la cláusula XXXI del PCAP relativa a la revisión de precios, con retroacción de actuaciones al momento anterior a la redacción de los pliegos en aplicación del artículo 57.2 in fine de la LCSP.

Décimo. Por último, la recurrente sostiene que el presupuesto base de licitación es insuficiente para cubrir el coste de ejecución del contrato en los términos exigidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas, lo que, a su juicio, vulneraría los artículos 100, 101 y 102 de la LCSP.

El recurrente parte de una comparación formal entre las columnas del estudio económico (barrido manual, barrido mecánico, barrido mixto, baldeo manual/mixto y baldeo mecánico) y el listado más amplio de prestaciones del PPT, para concluir que el presupuesto sería insuficiente.

Esta alegación no puede prosperar por el solo hecho de que el estudio económico no reproduzca, como partidas independientes, todas y cada una de las actuaciones enumeradas en el PPT.

Así, el órgano de contratación aclara en sede de recurso que las referencias contenidas en el estudio económico a determinadas actividades no deben interpretarse como una asignación exclusiva y cerrada de las horas calculadas a dichas tareas, sino como una metodología de dimensionamiento del servicio a partir de sus prestaciones ordinarias principales. La identificación de esas actividades permite calcular la carga estructural del

contrato en función de superficies, frecuencias y rendimientos, pero no implica que los equipos humanos y materiales previstos solo puedan destinarse a esas concretas operaciones.

En este sentido, el hecho de que el PPT contemple un abanico más amplio de actuaciones (tales como limpieza de alcorques, papeleras, excrementos de animales, manchas en pavimento, de zonas verdes o de áreas infantiles) no determina por sí mismo que el presupuesto sea insuficiente. Muchas de esas actuaciones forman parte de la ejecución ordinaria e integral del servicio de limpieza viaria y se realizan con los mismos medios personales y materiales previstos para los trabajos principales.

La LCSP no exige que cada concreta actuación del PPT tenga una línea presupuestaria autónoma e independiente, sino que el presupuesto base de licitación refleje una estimación del coste total del contrato, con desglose de costes directos, indirectos y otros gastos considerados para su determinación. En el presente caso, el estudio económico incorpora un dimensionamiento global del servicio, incluyendo mano de obra, maquinaria, fungibles y herramientas, gastos generales y beneficio industrial, tomando como referencia una base anual de 37.400 horas y un equipo compuesto por un capataz, cinco conductores y dieciséis peones. Por lo que debe concluirse que las referencias del estudio económico a determinadas actividades principales no delimitan de forma excluyente el destino de las horas presupuestadas

A mayor abundamiento, la recurrente no ha aportado ningún estudio económico alternativo, ni acredita que el presupuesto base resulte inferior a los precios de mercado, ni que las horas, medios o costes previstos resulten objetivamente insuficientes para atender el conjunto de las prestaciones exigidas. Sin embargo, el recurso se limita a afirmar la insuficiencia a partir de una comparación formal entre el listado de prestaciones del PPT y las columnas del estudio económico, sin cuantificar las horas supuestamente omitidas, ni el coste adicional que ello supondría, ni demostrar que el dimensionamiento global del servicio impida su correcta ejecución.

En consecuencia, no habiéndose acreditado una infravaloración real del presupuesto base de licitación, ni que se haya fijado al margen de los precios de mercado o de la normativa



laboral aplicable, debe concluirse que los artículos 100, 101 y 102 de la LCSP no han sido vulnerados, por lo que este motivo de recurso debe ser desestimado.

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. , en representación de la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE LIMPIEZA PÚBLICA (ASELIP), contra los pliegos del procedimiento de licitación del “*Servicio de limpieza viaria*”, expediente PA1961-2025, convocado por el Ayuntamiento de Alovera, de conformidad con lo señalado en el fundamento de derecho noveno.

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 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

LAS VOCALES