



Recurso nº 601/2026 C.A. Castilla-La Mancha 64/2026

Resolución nº 923/2026

Sección 1ª

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

En Madrid, a 4 de junio de 2026.

VISTO el recurso interpuesto por D. J.I.B.G-E en representación de la ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA (ASPEL), contra los pliegos del procedimiento *“Contratación del Servicio de limpieza de CEIPS, CPEE Y CEPA competencia del Ayuntamiento de Ciudad Real”*, expediente AYTOCR2025/31364, convocado por el Ayuntamiento de Ciudad Real, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. El Ayuntamiento de Ciudad Real convocó, mediante anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público, en la que se dio acceso al contenido de los pliegos el 18 de marzo de 2026, licitación para la adjudicación del contrato de servicios denominado *“Contratación del Servicio de limpieza de CEIPS, CPEE Y CEPA competencia del Ayuntamiento de Ciudad Real”*, cuyo valor estimado es de 4.743.666,81euros.

Segundo. Los pliegos publicados y aquí recurridos devienen consecuencia de una previa anulación por este Tribunal de los pliegos inicialmente aprobados en este procedimiento.

Así resulta del acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento el día 16 de marzo de 2026. En dicho acuerdo se alude a la Resolución nº 316/2026 de este Tribunal, de 19 de febrero, y a la anulación de las *“cláusulas o condiciones de los pliegos o documentación contractual de naturaleza análoga que se refieren únicamente al cálculo de los costes de la Seguridad Social, y en concreto el Capítulo XIII del PPT y la cláusula tercera del PCAP en lo referido al presupuesto base de licitación y valor estimado del contrato y retrotrayendo el procedimiento al momento de la aprobación del Pliego por el*



órgano de contratación, a fin de que se dé una nueva redacción a dichas cláusulas de acuerdo con lo expuesto en los Fundamentos jurídico Décimo de dicha resolución”.

Se indica a tal respecto en dicho acuerdo: “Que por parte de la Concejalía de Medio Ambiente se remite con fecha 3 de marzo de 2026 nuevo Pliegos de Prescripciones Técnicas, así como documentos anexos a los mismos, justificativos de las cuestiones planteadas por el Tribunal, elaborándose igualmente nuevo Pliego de Cláusulas Administrativas por el Servicio de Contratación de fecha 3 de marzo de 2026”.

Y se acuerda la anulación de los pliegos y documentación relativa al contrato, así como retrotraer las actuaciones del expediente y proceder a aprobar el expediente de contratación y convocar nuevamente el procedimiento con aprobación del pliego de prescripciones técnicas y el pliego de cláusulas administrativas particulares rectificados según la Resolución de 19 de febrero de 2026.

Tercero. Frente a los nuevos pliegos de dicha licitación se presenta ante este Tribunal recurso especial en materia de contratación con fecha 10 de abril de 2026, interpuesto por la ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA.

Manifiesta esta asociación su disconformidad con el presupuesto base de licitación y valor estimado del contrato recogidos en la cláusula tercera del PCAP y la cláusula 13 del PPT, al apreciarse que no resultan suficientes para cubrir los costes salariales obligatorios derivados del personal adscrito al contrato.

Para su impugnación la recurrente alude a unos cuadros comparativos entre los costes reales y los costes que ha previsto el organismo, a fin de cuantificar el coste real de los salarios obligatorios, teniendo en cuenta:

- Personal subrogable listado en el pliego.
- Incrementos salariales conforme al convenio.
- Pluses obligatorios.
- Derechos sindicales.



- Absentismo real en términos económicos.

En tal sentido, se pone de manifiesto en el recurso que, *“teniendo en cuenta los costes labores de obligado cumplimiento antes citados según lo dispuesto en el pliego, hasta este punto se observa una paridad razonable entre el cálculo efectuado por el organismo y el realizado por la empresa”*. Se añade a ello que, sin embargo, se deben incluir además otros costes de obligado cumplimiento por parte de la empresa, citándose a tal efecto los siguientes:

- Plus de toxicidad/peligrosidad para la totalidad de la plantilla.
- Horas sindicales (40 horas/mes por representante, cinco representantes).
- Costes de revisiones médicas.

A partir de esta consideración, se comparan en el recurso la suma de todos los costes que se estiman por la recurrente como de obligado cumplimiento con los costes previstos, concluyéndose en que los costes previstos son mucho menores a los costes reales que supondría la contratación del personal subrogable.

Se añade asimismo que en los cálculos anteriores no se han incluido los siguientes costes que aumentarían aún más el importe:

1. Posible impacto de la aprobación de la reducción de jornada a 37,50 horas semanales.
2. Bolsa de horas (mejora puntuable).
3. Medidas técnicas voluntarias (pintura, tapa-poros, etc.).
4. Costes de materiales y de útiles, valorados por el cliente en un 2% del coste de personal, según el pliego.
5. Gastos Generales, valorados por el cliente en un 2% del coste de personal, según el pliego.



6. Beneficio industrial, valorado por el cliente en un 6% del coste de personal, según el pliego.

Y se concluye:

“Por todo lo expuesto anteriormente, según nuestros cálculos solamente el coste total real de personal para los cuatro años de contrato asciende a 4.975.883,24 euros, siendo este ya un importe muy superior frente al PBL del contrato que se recoge en los pliegos el cual asciende a 4.743.666,81 euros (sin IVA).

Existe, por tanto, un déficit estructural superior a 232.000 euros exclusivamente en costes salariales obligatorios, que no permite cubrir los costes salariales del personal adscrito al servicio, lo que determina la existencia de una infracción sustancial de la LCSP.

En definitiva, se concluye que el Presupuesto Base de Licitación del contrato está incorrectamente calculado lo que lleva a una clara insuficiencia presupuestaria para cubrir la prestación del servicio con todas las garantías”.

Defiende por ello la asociación recurrente que se ha producido vulneración de los artículos 100, 101 y 102 de la LCSP, por lo que procedería anular y dejar sin efecto las cláusulas del PCAP y del PPT que se vean afectadas por los errores de cálculo alegados.

Cuarto. El órgano de contratación ha evacuado el trámite de informe sobre este recurso, remitiéndose a un informe emitido por el responsable del contrato, en el que en primer término se hace referencia a la resolución dictada por este Tribunal en el Recurso nº 1906/2025 (C.A. Castilla La Mancha nº 176/2025). Así, en dicha resolución (nº 316/2026), de 19 de febrero de 2026, se analizaban las alegaciones de la misma asociación aquí recurrente, en diferentes conceptos relativos a:

“1. Coste hora del personal de limpieza.

2. Otros costes laborales a considerar (absentismo laboral).

3. Antigüedad del personal a subrogar.



4. *Plus de encargado.*

5. *Cotizaciones de la seguridad social.*

6. *Amortización de maquinaria y equipos.*

De todos esos conceptos, se desestimaba las alegaciones relativas a los puntos 1,2,3,4 y 6, estimando la alusiva al punto 5, por lo que se procedió a modificar los cálculos de cotizaciones a la Seguridad Social, rectificando, por tanto, el Pliego Técnico y los cálculos de la partida económica”.

Se alude asimismo a las alegaciones formuladas en este segundo recurso (nº 617/2026) insistiendo en la insuficiencia presupuestaria del contrato, indicándose a este respecto:

“1. Metodología de cálculo del coste de personal. En este punto vuelve a citar argumentos relacionados en su primer recurso, sobre los cuales entendemos que el TACRC ya se pronunció en su resolución, no estimando esos requerimientos.

2. *Costes laborales de obligado cumplimiento.*

6.2.1. *Mecanismo de equidad intergeneracional (MEI). Al respecto, indicar que se ha comprobado el importe a reflejar, al hacer el nuevo cálculo de las cotizaciones a la Seguridad Social.*

6.2.2. *Negociaciones del nuevo convenio colectivo. Sobre este asunto, no se conoce en qué términos se firmará el próximo convenio colectivo, ni las subidas que se establecerán. De todos modos, no se ha dejado en el olvido en el Pliego, pues se contempla una subida anual progresiva del 2%, para los años que quedan fuera del ámbito temporal del convenio actual.*

6.2.3. *Ponderación de las jornadas semanales del personal fijo discontinuo. Se ha tenido en cuenta las retribuciones necesarias para el pago de sus servicios durante los meses efectivos de trabajo.*



6.2.4. Personal temporal de verano. En los cálculos económicos también se ha valorado el coste de dicho servicio.

6.2.5. Antigüedad. Sobre este asunto, ya se respondió en al recurso anterior, desestimando el órgano resolutorio la reclamación interpuesta por el recurrente.

6.2.6. Plus de encargado. La respuesta es similar al punto anterior.

6.2.7. Estimación conservadora de la bonificación aplicable al personal 330. Sobre este particular, al no entender lo que se pretende indicar, no es posible pronunciarse.

6.2.8. Absentismo. Indicar lo mismo que en los puntos 5 y 6.

6.2.9. Plus de toxicidad. Está incluido en los cálculos de costes.

6.2.10. Horas sindicales. Se puede considerar como un absentismo técnico y como ya se indicó en el informe emitido por este técnico respecto del primer recurso, que se cita literalmente: En los cálculos se ha tenido en cuenta el absentismo laboral que sufrió como media las empresas del sector en el año 2024, un 6,7%, algo superior a lo que la propia empresa reclamante, ASPEL, calculaba en estudios propios en ese año 2024, que lo cifraba para estas empresas en un 6,18%. (puede consultarse esta información en esta dirección de correo electrónico (<https://www.skello.es/blog/absentismo-laboral-como-acabar-con-e>)).

Por ende, consideramos que podría contemplarse el coste ocasionado por las horas sindicales, en el importe observado para el absentismo.

6.2.11. Coste de revisiones médicas. Se incluirían dentro de los gastos generales de la empresa, por lo que está contemplando en el Pliego Técnico.

3. Otro tipo de aspectos aludidos, por el recurrente han sido:

6.3.1. Impacto de la reducción de jornada a 37,5 horas semanales. Es un asunto sobre el cual no hay certeza de que se vaya a producir. Si esto se produjese, el Capítulo II del Pliego, AMBITO Y EXTENSIÓN DEL CONTRATO, establece la posibilidad de



modificaciones o redimensionamiento de servicios, así como los cálculos a seguir para posibles ampliaciones de labores o desfases entre lo establecido en el Pliego y la realidad del servicio que fuese necesario prestar.

6.3.2. Bolsa de horas. Se desconoce lo que se quiere indicar, cada empresa aspirante al contrato podía ofertar las que estimase oportunas.

6.3.3. Medidas técnicas voluntarias. Como tales, voluntarias, no son exigibles por lo que no deben contemplarse en valoración económica.

6.3.4. Costes materiales, Gastos generales y Beneficio Industrial. En el Pliego se contemplan unos porcentajes en función del tipo de contrato. Sobre este particular hubo un pronunciamiento técnico en el informe presentado contra el anterior recurso.

Por todo lo anterior, concluir que se estima que, en términos generales, este recurso es una repetición del recurso anterior, entendiendo el técnico firmante que, a consecuencia del anterior proceso de corrección del Pliego Técnico, que hubo de realizarse tras la resolución de primer recurso de la empresa ASPEL, el nuevo texto es adecuado para asegurar el servicio que se pretende contratar”.

Quinto. Interpuesto el recurso, la Secretaría del Tribunal por delegación de éste dictó resolución de fecha 23 de abril de 2026 acordando 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 del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La tramitación del presente recurso se ha regido por lo prescrito en la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) y 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).

Este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales es competente para conocer del presente recurso a tenor de lo establecido en el art. 46.4 de la vigente LCSP y en el Convenio suscrito el 25 de septiembre de 2024, entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha sobre atribución de competencias en materia de recursos contractuales (BOE de 3 de octubre de 2024).

Segundo. El recurso ha sido interpuesto contra un acto susceptible de recurso en esta vía de conformidad con lo establecido en el art. 44, apartados 1.a) y 2.a), de la Ley 9/2017, al impugnarse los pliegos de un contrato de servicios licitado por un poder adjudicador y cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros.

Tercero. La interposición se ha producido dentro del plazo legal conforme a lo dispuesto en el art. 50 LCSP.

Cuarto. Por lo que respecta a la legitimación del recurrente, en el artículo 48 de la LCSP se establece en su inciso final que *“En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados”*, por lo que cabe reconocer legitimación a la Asociación recurrente.

En el mismo sentido se regula en el artículo 24.1 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Tal y como indicaba este Tribunal en la Resolución nº 935/2024 (Sección 2ª), de 18 de julio de 2024:

“La peculiaridad de la actuación en el procedimiento de las organizaciones o asociaciones empresariales es que la intervención de la persona jurídica se hace en defensa de los intereses comunes de sus asociados, de manera que deberá reconocérsele la existencia



de interés legítimo siempre que una eventual estimación del recurso genere una ventaja para sus integrantes o la eliminación de un gravamen o situación de desventaja que les afectaba (cfr.: Sentencias del Tribunal Supremo, Sala III, de 11 de junio de 2013 –Roj STS 3174/2013-, 26 de febrero de 2008 –Roj STS 1052/2008-, 14 de septiembre de 2004 –Roj STS 5670/2004-, 29 de enero de 2002 –Roj STS 514/2002-, 16 de noviembre de 2001 –Roj STS 8951/2001-, 16 de marzo de 1967 –Roj STS 189/1967-, entre otras muchas). Igualmente, este Tribunal en numerosas resoluciones (29/2011, 248/2012, 219/2013 y 1/2014 o en otras posteriores como la 1451/2021 o la 502/2021) ha reconocido que la decisión sobre determinadas cláusulas de los pliegos, que afectan a la esfera jurídica de intereses de los posibles licitadores, son para una asociación que asume la defensa de los intereses colectivos del sector y a la que pertenecen las empresas que pueden ser licitadoras algo más que un interés por la mera legalidad de los actos administrativos”.

Quinto. Pasando ya a abordar los motivos de impugnación articulados en el presente recurso, resulta inexcusable referirnos a la previa resolución de este Tribunal relativa a un primer recurso interpuesto por la misma Asociación aquí recurrente frente a los pliegos que inicialmente fueron aprobados para este mismo expediente de contratación, tal y como ya ha quedado apuntado en los antecedentes de hecho.

Se trata del Recurso nº 1906/2025 (C.A. Castilla-La Mancha nº 176/2025), en el que, al igual que aquí sucede, la Asociación recurrente impugnaba los pliegos aduciendo una pretendida insuficiencia del presupuesto base de licitación, lo que se fundamentaba esencialmente en la crítica del importe establecido respecto de los costes salariales. En la Resolución nº 316/2026 (Sección 2ª), de 19 de febrero de 2026, se estimaba parcialmente dicho recurso, exclusivamente en lo relativo a la estimación realizada respecto de las cotizaciones a la Seguridad Social por la empresa, que se fijaban entonces en un valor de alrededor del 34%, desestimándose el resto de motivos de impugnación allí articulados, en los que se criticaba la fijación realizada en cuanto a los costes salariales, considerando que no se respetaban las condiciones del convenio colectivo de aplicación. Tales alegaciones fueron desestimadas en aquella resolución, apreciando en términos generales, entre otras circunstancias, que el recurrente no pretendía poner en cuestión los cálculos desarrollados por el órgano de contratación, sino que oponía los suyos propios, basados en premisas puramente teóricas.



También se desestimaron en esa previa resolución las alegaciones que criticaban la fijación de los costes de otros conceptos incluidos en el presupuesto.

En definitiva, se concluía en la previa resolución estimando el recurso *“únicamente en lo referido al cálculo de los costes de la Seguridad Social a cargo de la empresa, que deberán ser ajustados a su importe real según los porcentajes de cotización aplicables”*.

Atendiendo a lo entonces resuelto, en el nuevo cálculo del presupuesto del contrato que se incorpora en el Capítulo XIII del pliego de prescripciones técnicas, se ha incrementado el porcentaje estimado para los costes de Seguridad social a cargo de la empresa. Tal y como se indica allí, para los cálculos se tienen en cuenta los convenios colectivos aplicables al personal de limpieza y al que aplique los tratamientos de control de plagas, utilizando como base, para el servicio de limpieza, las retribuciones percibidas por el personal objeto de subrogación para el año 2025. En cuanto al cálculo de la seguridad Social, se estima:

-Para el personal fijo: 34,25%

-Para el personal de duración determinada: 35,45%

Teniendo presente lo hasta aquí expuesto, nos encontramos con que en este nuevo recurso la asociación recurrente vuelve a cuestionar el cálculo de costes salariales incorporado al presupuesto, insistiendo en que no se ajustan al convenio colectivo de aplicación, sin discutir la corrección de los nuevos porcentajes fijados para estimar los costes de Seguridad Social, único aspecto que fue objeto de estimación en el previo recurso. Se articula por ello exclusivamente un motivo de impugnación que, al margen de que ahora se formule en términos no exactamente coincidentes con los del previo recurso, ya fue desestimado en la previa resolución de este Tribunal, donde se resolvió la conformidad a derecho del cálculo de los costes salariales incorporados al presupuesto, con la única excepción ya vista de los costes de Seguridad social. Por tal razón, tratándose de reproducir una cuestión ya resuelta por este Tribunal, procederá inadmitir el recurso en aplicación de la doctrina siguiendo la doctrina establecida por el Tribunal Supremo (Sala 3.^a, Sección 4.^a), en sentencia de 16 de febrero de 2026, pues frente a las resoluciones



dictadas por este Tribunal solo cabe el recurso contencioso-administrativo como señala el artículo 59.1 LCSP.

Adicionalmente, y a efectos meramente dialécticos, cabe añadir que las alegaciones de este segundo recurso cuestionando la suficiencia de los costes salariales adolecen de las mismas deficiencias de fundamentación ya apreciadas en el previo recurso, toda vez que la asociación recurrente no ofrece una argumentación sólida y objetivamente justificada que permita desvirtuar los importes que sirven para fijar el presupuesto, limitándose a ofrecer un cálculo alternativo basado en las subjetivas apreciaciones de la recurrente, cuyas críticas por lo demás aparecen asimismo adecuadamente desvirtuadas en el informe remitido por el órgano de contratación.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Inadmitir el recurso interpuesto por D. J.I.B.G-E en representación de la ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA (ASPEL), contra los pliegos del procedimiento *“Contratación del Servicio de limpieza de CEIPS, CPEE Y CEPA competencia del Ayuntamiento de Ciudad Real”*, expediente AYTOCR2025/31364, convocado por el Ayuntamiento de Ciudad Real.

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 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