

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN  
PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 9 de julio de 2026

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de la Asociación Española de Empresas de Limpieza (ASPEL), contra los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas del contrato “*Servicio de limpieza de colegios públicos municipales del Ayuntamiento de Móstoles*”, número de expediente: C/050/CON/2025-327, licitado por ese Ayuntamiento, este Tribunal ha adoptado la siguiente

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** - Con fecha 2 de marzo de 2026, se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público anuncio previo del la licitación de referencia; el 27 de mayo de 2026, con corrección el 1 de junio de 2026, se publicó en el DOUE y en el Perfil de Contratante del Ayuntamiento de Móstoles, alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público, respectivamente, el anuncio de licitación del mencionado contrato para su adjudicación por procedimiento abierto y pluralidad de criterios y dividido en 3 lotes.

El valor estimado del contrato es 27.984.486,33 euros, estando previsto un plazo de ejecución de dos años y su prórroga por un máximo de dos años, por periodos anuales. El plazo para presentación de ofertas finalizó el 29 de junio de 2026.

Han presentado oferta a la presente licitación 15 empresas.

**Segundo.** - El 3 de junio de 2026, ASPEL presenta en el registro general de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con entrada en este Tribunal al día siguiente, recurso especial en materia de contratación contra los pliegos que rigen dicha licitación.

**Tercero.** - Con fecha 11 de junio de 2026, el órgano de contratación remite a este Tribunal copia del expediente administrativo y el informe preceptivo a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP).

**Cuarto.** - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por resolución sobre medida cautelar MMCC 116/2026 adoptado por este Tribunal el 12 de junio de 2026, hasta que se resuelva el recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión, de conformidad con lo establecido en el artículo 56.3 de la LCSP.

**Quinto.** - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados de este contrato, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones. Dentro del plazo establecido no se han presentado alegaciones.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**Primero.** - De conformidad con lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso.

**Segundo.** - Se acredita en el expediente la legitimación activa de ASPEL para la interposición del recurso, al tratarse de una persona jurídica representante de intereses colectivos, *“cuyos derechos e intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta por las decisiones objeto del recurso”*, (artículo 48 de la LCSP).

Los Estatutos de la Asociación, artículo 4, establecen que ASPEL tiene entre sus fines, *“la integración, representación y defensa de los legítimos intereses de sus miembros y de la actividad empresarial definida en el artículo 3”*, así como *“La representación colectiva de participación y defensa más amplia de sus socios miembros”*.

Se acredita igualmente la representación con que actúa el firmante del recurso.

**Tercero.** - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues la publicación de la licitación y la puesta a disposición de los Pliegos en el Perfil del contratante fue el 27 de mayo de 2026, siendo interpuesto el recurso el 3 de junio de 2026, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

**Cuarto.** - El recurso se interpone contra los Pliegos de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2.a) de la LCSP.

## **Quinto. - Fondo del recurso. Alegaciones de las partes**

### **1.- Alegaciones del recurrente**

Son tres los motivos en que basa su recurso ASPEL:

1. Visita obligatoria como requisito eliminatorio sin justificación

Alega que los pliegos impugnados establecen que los licitadores deben presentar un certificado de visita a los centros, firmado por el Responsable Técnico del Ayuntamiento, bajo amenaza expresa de rechazo de las ofertas que no lo aporten. Esto configura un requisito eliminatorio de admisión que vulnera los principios de igualdad, proporcionalidad y libre concurrencia.

2. Plazo insuficiente de presentación de ofertas.

Alega que, en procedimientos abiertos para contratos sujetos a regulación armonizada, el plazo general es de 35 días para obras, suministros y servicios. Este plazo puede reducirse a 15 días si se envió un anuncio de información previa, o en caso de urgencia y en el presente caso, no se justificó la urgencia.

3. El pliego de condiciones de la licitación no contempla para el cálculo de los costes el dato real de absentismo existente actualmente en la prestación del servicio y añade que la falta de información suficiente sobre trabajadores a subrogar o la información incompleta puede dar lugar a la nulidad del procedimiento por vulneración del principio de transparencia.

## **2.- Alegaciones del órgano de contratación**

1. Visita obligatoria como requisito eliminatorio sin justificación.

Frente a la alegación de ASPEL respecto a que la visita obligatoria vulnera la libre concurrencia, se aporta la justificación técnica detallada que fundamenta la necesidad ineludible y la proporcionalidad de la cláusula en este procedimiento de licitación:

- Diversidad y tipología de usos de los edificios, ya que el contrato abarca centros educativos con realidades operativas y vulnerabilidades radicalmente diferentes. No se trata de una limpieza homogénea de oficinas administrativas, ya que engloba 1º y 2º ciclo de Educación Infantil, 1º y 2º ciclo de Educación Primaria, centros de Educación Especial y centros específicos para alumnos con discapacidades motóricas. Cada tipología requiere protocolos de higienización diferenciados,

desinfecciones críticas en zonas de juego y tratamientos específicos para aulas de estimulación o salas de fisioterapia, cuya complejidad física real no se puede comprender sin una inspección presencial.

- Diversidad arquitectónica y tipología de acabados, ya que las instalaciones de los centros educativos de Móstoles presentan una gran variedad de acabados, ya sean pavimentos (linóleos, terrazos antiguos, resinas) u otro tipo de superficies. Igualmente, las estructuras son arquitectónicamente diferentes y en algunos casos complejas, con superficies acristaladas de difícil acceso y acabados que exigen tratamientos químicos y mecánicos totalmente distintos. Resulta materialmente imposible plasmar en el pliego redactado, de forma pormenorizada, los diferentes espacios de los centros, las dimensiones reales o el estado de conservación de cada uno.

- En base al principio de proporcionalidad y salvaguarda de la calidad del servicio (Art. 28 LCSP) y conforme al mismo, la naturaleza de este contrato exige garantizar la máxima idoneidad de las prestaciones por afectar de forma directa a la salud pública y seguridad de una población vulnerable (menores de edades comprendidas entre 0 y 12 años). La visita in situ se configura como una herramienta esencial, ya que permite a los licitadores realizar una valoración real de los costes efectivos del servicio, los métodos mecánicos adecuados y los materiales necesarios. Sin esta comprobación inicial de los entornos donde se va a prestar el Servicio, se eleva el riesgo de que las empresas presenten ofertas temerarias o inviables basándose en meras estimaciones teóricas, comprometiendo gravemente la calidad de un servicio público y esencial.

- El Ayuntamiento de Móstoles no ha articulado estas visitas como una medida restrictiva ni discriminatoria, si no como garantía de la concurrencia, ya que existe flexibilidad a la hora de realizar la misma.

## 2. Plazo insuficiente de presentación de ofertas.

En lo relativo a la supuesta insuficiencia del plazo de presentación de ofertas se hace constar que, con fecha anterior a la interposición del recurso, el Ayuntamiento ya había publicado a través de PLCSP una nota informativa advirtiendo a los posibles licitadores de una ampliación del plazo de la licitación, habiendo procedido

de oficio a realizar la misma.

3. Adicionalmente, el pliego de condiciones de la licitación no contempla para el cálculo de los costes, el dato real de absentismo existente actualmente en la prestación del Servicio.

En relación con la impugnación que afirma que el presupuesto base de licitación no contempla los costes reales de absentismo del sector, se expone lo siguiente:

- En la página 5 de la Memoria Económica aportada como estudio económico de los costes del Servicio consta una dotación presupuestaria específica del 3% para cubrir el absentismo de la plantilla, por lo que se demuestra que estas contingencias se encuentran de forma explícita incluidas. El % aplicado para el cálculo de estos importes se encuentra ajustado a las necesidades del contrato, debido a la existencia de suficiente personal correturnos subrogable en la estructura global del contrato.
- El volumen de horas semanales de la plantilla objeto de subrogación obligatoria (Anexo VI) supera el dimensionado mínimo de horas de limpieza exigido en el pliego (Anexo V), generando un exceso de horas para la cobertura del absentismo de la plantilla a través del personal "correturnos", que se encuentra ya incluido en el presupuesto base de licitación.
- Los acuerdos laborales vigentes del personal de limpieza aplicables a este contrato establecen de forma expresa que "las suplencias se cubrirán con personal correturnos".

Por ello solicita la desestimación del recurso.

#### **Sexto. - Consideraciones de este tribunal**

1.- Respecto a la visita obligatoria de las instalaciones, la cláusula 9 del PCAP dispone que:

*Certificado de visita e inspección de los edificios.*

*Con carácter previo a la presentación de su oferta, los licitadores deberán haberse revisado los centros educativos objeto de la presente licitación, no pudiendo prevalerse, en el caso de resultar adjudicatario, de las diferencias observadas con los datos facilitados en el presente Pliego y en sus anexos, para pretender una modificación contractual o cambio de precio durante el periodo de vigencia del mismo.*

El Servicio aporta la justificación técnica detallada que fundamenta la necesidad ineludible y la proporcionalidad de la cláusula en este procedimiento de licitación, quedando acreditada la necesidad de conocer las instalaciones para poder hacer una oferta correcta con dimensionamiento adecuado de lo que es objeto de contrato de limpieza sin que ello suponga ninguna discriminación para los licitadores y de hecho han sido 15 las ofertas presentadas en esta licitación.

A mayor abundamiento, tal y como refiere el órgano de contratación, el propio Tribunal Central de Recursos Contractuales en su Resolución nº 366/2023 de 23 de marzo indicó al respecto:

*Sexto. Corresponde analizar, en definitiva, si esta visita previa exigida por el órgano de contratación, se ha de calificar discriminatoria desde un punto de vista territorial, y en consecuencia, restrictiva de la competencia. En este propósito, resulta esencial, en primer lugar, precisar el alcance y finalidad de lo dispuesto en el artículo 136.3 de la LCSP, que se emplaza en el apartado relativo al “Plazos de presentación de las solicitudes de participación y de las proposiciones”: “Cuando las proposiciones solo puedan realizarse después de una visita sobre el terreno o previa consulta «in situ» de la documentación que se adjunte al pliego, los plazos mínimos para la presentación de las ofertas y solicitudes de participación que establece esta Ley, se ampliarán de forma que todos los que interesados afectados puedan tener conocimiento de toda la información necesaria para preparar aquellas” A resultas de este precepto, se puede concluir que la exigencia de visitas previas está contemplada por el legislador, de manera que su previsión en los pliegos es factible, condicionándola, eso sí, al establecimiento de un plazo suficiente para la presentación de ofertas. Se puede relacionar esta previsión con la discrecionalidad que ampara al órgano de contratación para la redacción de pliegos; se puede relacionar, en definitiva, esta visita previa prevista en los pliegos, con la discrecionalidad técnica que le corresponde al Ayuntamiento de Santa Pola, al valorar las necesidades a satisfacer con el contrato y la forma de darles cumplimiento  
(...)*

*Advertido lo anterior, interesa analizar si efectivamente la visita previa exigida por el órgano de contratación está suficientemente justificada, motivada y guarda relación*

*con el objeto del contrato, a los efectos de examinar si es arbitraria o innecesaria; esto es, sin en definitiva cumple lo dispuesto en el artículo 145 de la LCSP*

*(...)*

*Se ha de compartir, con el órgano de contratación que solo si media un conocimiento previo de las instalaciones, puede cumplirse el objeto del contrato y su adecuación a la infraestructura ya existente. Solo podría entenderse innecesaria o no justificada esta visita previa, si se pudiera tener certeza y conocimiento suficiente de dichas instalaciones mediante la información o documentación incluida en el expediente de contratación, en particular en los pliegos o sus anexos. Toda vez que esto no se advierte suficiente información al respecto, habida cuenta de la naturaleza de las instalaciones, que precisan un conocimiento “in situ” de su localización, ubicación y características técnicas, este Tribunal entiende que no se puede compartir con el recurrente la arbitrariedad o innecesariedad de la visita previa. Solo mediante esta visita previa, puede efectuarse una oferta ajustada al objeto de contrato; esta visita previa, asegura la igualdad de oportunidades de todos los licitadores a la hora de presentar sus respectivos proyectos, sin que se de prevalencia a empresas que ya hubieran sido adjudicatarias, o en su caso a empresas locales que pudieran conocer o tener acceso próximo a dichas instalaciones. En definitiva, no se aprecia la concurrencia de defectos formales, arbitrariedad, discriminación ni error en la exigencia de visita previa, y por tanto no sería procedente la sustitución o eliminación de esta obligación establecida por el órgano de contratación, resultado del ejercicio de su discrecionalidad técnica en la fijación del objeto del contrato y elaboración de los pliegos, por lo que, de no proceder su inadmisión, el recurso habría sido desestimado. Prueba de que la obligación de visita establecida no supone una restricción injustificada de la concurrencia, es que siete empresas han presentado oferta en el procedimiento”*

Esta posición es la que hemos de mantener en la medida en que el órgano de contratación justifica la necesidad de conocer las instalaciones para poder presentar oferta y de hecho la han presentado 15 empresas por lo que la restricción a la concurrencia alegada, no puede ser estimada.

## 2.- Plazo insuficiente de presentación de ofertas.

En lo relativo a la supuesta insuficiencia del plazo de presentación de ofertas se hace constar que, con fecha anterior a la interposición del recurso el Ayuntamiento ya había publicado a través de PLCSP una nota informativa advirtiendo a los posibles licitadores de una ampliación del plazo de la licitación, habiendo procedido de oficio a realizar la misma y se amplió del 22 de junio al 29 de junio el plazo de presentación de ofertas, por lo que decae esta pretensión, ya que además el recurso se interpuso el 4 de junio antes de que se llevara a cabo dicha rectificación y

ampliación del plazo de presentación de ofertas que se publico el 18 de junio de 2026 en PLCSP.

3.- Respecto a la alegación de que el pliego de condiciones de la licitación no contempla para el cálculo de los costes, el dato real de absentismo existente actualmente en la prestación del Servicio.

- En la página 5 de la Memoria Económica aportada como estudio económico de los costes del Servicio consta una dotación presupuestaria específica del 3% para cubrir el absentismo de la plantilla, por lo que se demuestra que estas contingencias se encuentran de forma explícita incluidas. El % aplicado para el cálculo de estos importes se encuentra ajustado a las necesidades del contrato, debido a la existencia de suficiente personal correturnos subrogable en la estructura global del contrato.

---

A los costes obtenidos deben incorporarse el resto de conceptos relacionados con los costes salariales, en este caso los siguientes:

- Vacaciones 0%: no se contemplan las mismas ya que son libradas a lo largo del curso escolar a través de los días no lectivos de los diferentes periodos del curso escolar donde no se ejecutan las tareas de limpieza (navidades, semana santa, puentes, días no lectivos, ...)
- Absentismo 3%: aunque la media del sector establece un 5%, en este caso se ha reducido debido a la existencia de suficiente personal correturnos subrogable en cada lote, de forma que el mismo podrá realizar la cobertura de parte del absentismo de la plantilla, ya sea por incapacidad o días de libranza.

|        | COSTES SALARIALES     |               |                |
|--------|-----------------------|---------------|----------------|
|        | TOTAL COSTES PERSONAL | ABSENTISMO 3% | TOTAL          |
| LOTE 1 | 5.457.014,69 €        | 163.710,44 €  | 5.620.725,13 € |
| LOTE 2 | 4.884.185,25 €        | 146.525,56 €  | 5.030.710,81 € |
| LOTE 3 | 549.213,80 €          | 16.476,41 €   | 565.690,21 €   |

Comprueba el Tribunal que consta en el expediente la Memoria Justificativa del contrato y el calculo del absentismo para fijar el presupuesto base de licitación.

Y respecto a la alegación del recurrente, de falta de información suficiente sobre trabajadores a subrogar o la información incompleta, consta en el Anexo VI del PPT el listado de los trabajadores a subrogar en cada uno de los lotes y con los salarios desglosados, así a título de ejemplo:

| PERSONAL COLEGIOS MOSTOLES LOTE I |           |         |          |            |          |               |
|-----------------------------------|-----------|---------|----------|------------|----------|---------------|
| Convenio de aplicación            | CATEGORIA | JORNADA | VE CONTR | ANTIGÜEDAD | PLUS AÑO | Salario bruto |
| 28002585011981                    | LIMPIADOR | 30      | 300      | 06/05/2002 | 504,00 € | 17.794,12 €   |

De acuerdo con los artículos 102.3 y 4 de la LCSP:

*“3. Los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado, en el momento de fijar el presupuesto base de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados.*

*En aquellos servicios en los que el coste económico principal sean los costes laborales, deberán considerarse los términos económicos de los convenios colectivos sectoriales, nacionales, autonómicos y provinciales aplicables en el lugar de prestación de los servicios*

*4. El precio del contrato podrá formularse tanto en términos de precios unitarios referidos a los distintos componentes de la prestación o a las unidades de la misma que se entreguen o ejecuten, como en términos de precios aplicables a tanto alzado a la totalidad o a parte de las prestaciones del contrato”.*

En este caso, el Pliego ha cumplido con el deber de información sobre las condiciones de subrogación en contratos de trabajo según lo dispuesto en el artículo 130 de la LCSP.

El recurso presentado por ASPEL se limita a indicar que falta información con más de 40 centros educativos y obligación de subrogación, los licitadores necesitan tiempo suficiente para analizar la información del personal afectado, calcular costes laborales reales y consultar convenio colectivo aplicable y elaborar propuesta técnica y económica viables.

Como ha quedado acreditado tanto en los pliegos como en la memoria económica consta claramente como se ha calculado el PBL y no resulta acreditada por parte de la recurrente que haya una insuficiencia de presupuesto, a lo que se añade la presentación de 15 ofertas.

Por ello procede la desestimación del recurso.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

### **ACUERDA**

**Primero.** - Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de la Asociación Española de Empresas de Limpieza (ASPEL), contra los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas del contrato “*Servicio de limpieza de colegios públicos municipales del Ayuntamiento de Móstoles*”, número de expediente: C/050/CON/2025-327, licitado por ese Ayuntamiento.

**Segundo.** - 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 del LCSP.

**Tercero.** - Levantar la suspensión acordada por este Tribunal en virtud de resolución MMCC 116/2026 el 12 de junio de 2026, al amparo del artículo 57.3 LCSP

**Cuarto.** - Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en el plazo de dos

meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.

EL TRIBUNAL