

Recurso nº 345/2025

Resolución nº 368/2025

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

En Madrid, a 11 de septiembre de 2025

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA (ASPEL), contra los pliegos de condiciones publicados el 20 de julio de 2025 y que regirán el contrato denominado *“Limpieza y reposición de contenedores higiénico-sanitarios en equipamientos adscritos al Distrito de Ciudad Lineal”*, número de 300/2024/01171, licitado por la Junta Municipal del Distrito de Ciudad Lineal, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente.

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** - Mediante anuncio publicado el día 20 de julio de 2025 en el perfil del contratante de Ayuntamiento de Madrid, alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público y enviado para su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) el 18 de julio de 2025, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación y sin división en lotes.

El valor estimado del contrato asciende a 6.064.521,56 euros y su plazo de duración será de dos años con posibilidad de prórroga por dos años más.

A la presente licitación se presentaron 3 licitadores.

**Segundo.** - El 6 de agosto de 2025, la representación legal de ASPEL, presenta en el Registro General de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con entrada en este Tribunal el mismo día, recurso especial en materia de contratación en el que solicita la anulación de los pliegos de condiciones en base a la utilización de los denominados umbrales de saciedad y a la reducción de plazos por considerarse necesaria la tramitación de urgencia sin estar justificada.

**Tercero.** - El 14 de agosto de 2025 el órgano de contratación remitió a este Tribunal el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).

**Cuarto.** - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por Resolución Nº MMCC 98/2025 sobre medidas provisionales adoptado por este Tribunal el 13 de agosto de 2025, hasta que se resuelva el recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión.

**Quinto.** - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso a los interesados en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediendo un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones. En el plazo otorgado, no se han presentado alegaciones.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.** - Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de 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 de la Comunidad de Madrid.

**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, en este sentido el artículo 48 de la LCSP regula que *“En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados.”*

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 los pliegos de condiciones impugnados fueron publicados el 20 de julio de 2025 e interpuesto el recurso, en este Tribunal, el 6 de agosto de 2025, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

**Cuarto.** - El recurso se interpuso contra los pliegos de condiciones en el marco 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 asunto. Alegaciones de las partes.**

##### **1. Alegaciones de la recurrente.**

ASPEL plantea dos motivos de recurso. El primero de ellos sobre la inclusión de umbrales de saciedad en la fórmula matemática que será utilizada para puntuar el

criterio de adjudicación del precio.

El segundo motivo se centra en la reducción del plazo de licitación, considerando que la tramitación por urgencia conlleva unas necesidades de justificación que no se reflejan en este expediente.

### **1- Limitación de la baja a un 9,96%.**

En cuanto al primer motivo de recurso expone que se ha limitado la baja sobre el presupuesto base de licitación a un 9,96 %, entendiendo que esta limitación altera la libre concurrencia.

Entienden que la introducción de esta limitación altera la libre concurrencia en el proceso licitatorio.

Trae a colación las dos últimas licitaciones sobre el mismo objeto que textualmente no establecían umbrales de saciedad.

En definitiva, considera que la inclusión de umbrales de saciedad conculca los principios del proceso de licitación.

### **2- Tramitación de urgencia.**

En cuanto al segundo de los motivos de recurso pone en evidencia que el propio Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) establece que el contrato comenzara a ejecutarse en diciembre de 2025, con lo que no hay razón alguna para reducir los plazos de licitación.

Esta reducción de plazos afecta tanto al periodo de información a los interesados como el tiempo del que disponen los licitadores para preparar sus ofertas.

Basa toda su exposición en que se ha utilizado la tramitación por urgencia, por lo que en base a ello invoca numerosa doctrina y jurisprudencia que establecen tanto cuando debe utilizarse este tipo de tramitación, sus requisitos y sobre todo su justificación.

Siguiendo este planteamiento evidencia que el órgano de contratación no ha justificado ni motivado la utilización de este trámite.

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

Inicia el órgano de contratación su oposición al recurso interpuesto indicando que el Jefe de Servicios a la Ciudadanía de la Junta Municipal de Ciudad Lineal considera que es imposible ejecutar este contrato con una disminución del tipo superior al 9,96 %, basándose principalmente en los salarios fijados en el convenio colectivo aplicable.

Se refiere el informe de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Madrid de fecha 20 de junio de 2025 que analiza la viabilidad legal del establecimiento de umbrales de saciedad.

En dicho informe se considera que si bien la admisión de los umbrales de saciedad ha sido siempre una cuestión polémica habiendo sido siempre rechazada por la mayoría de Tribunales de Recursos Contractuales, en los últimos años ha venido siendo admitida, con matices, por muchos de ellos e incluso por la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en su informe 1/2021.

Se considera que la admisión de dichos umbrales viene asentada fundamentalmente en (i) la discrecionalidad del órgano de contratación a la hora de fijar el juego de los criterios de adjudicación para conseguir las ofertas con la mejor relación calidad/precio, (ii) que no existe una prohibición expresa de los mismos ni en la normativa nacional de contratación ni en las Directivas de contratación, (iii) que es más, la Directiva 2014/24/UE admite en su artículo 67.2 que el factor coste adopte la

forma de un precio fijo, de forma que los operadores habrán de competir únicamente en función de criterios de calidad.

En definitiva, se señala que el hecho de que deba buscarse la oferta económicamente más ventajosa no equivale automáticamente a la oferta económica más baja, por lo que en sí mismo su utilización no es contraria al principio de eficiencia en la contratación.

Igualmente, los umbrales habían sido admitidos por algunas sentencias, así por ejemplo la Sentencia de la Audiencia Nacional de 8 de mayo de 2023 (recurso 53/2029) o del Tribunal Superior de Justicia de Castilla León de 6 de septiembre de 2022 (rec.126/2021).

Así las cosas, la posibilidad de utilizar estos umbrales ha venido a ser afirmada por el Tribunal Supremo en la Sentencia 381/2024. *“De acuerdo con los anteriores razonamientos, en respuesta a la cuestión de interés casacional, nuestro criterio es que cuando se trate de contratos en cuya adjudicación se ponderen diversos criterios de adjudicación, no existe en la regulación de la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público impedimento a la fijación en los pliegos de índices o umbrales de saciedad que limiten la valoración de las ofertas económicas, siempre que estén justificados en el expediente en relación con las prestaciones que constituyan el objeto del contrato y respeten las disposiciones legales sobre criterios de adjudicación y los principios en materia de contratación pública”.*

Con esta posición el TS está admitiendo los umbrales de saciedad, y no considera que sean contrarios a la normativa de contratación, pero siempre que cumplan con los siguientes condicionantes:

1. Que se trate de contratos en los que existan varios criterios de adjudicación (por tanto, no cuando el único criterio es el precio).

2. Que exista justificación en el expediente de su utilización en relación con las prestaciones que constituye el objeto del contrato.
3. Que respeten las disposiciones legales sobre los criterios de adjudicación y los principios en materia de contratación pública.

Por lo tanto, lo que corresponde hacer en cada caso es analizar si se dan o no esas circunstancias en los pliegos de condiciones recurridos.

Así existen distintos criterios de adjudicación, de hecho, el precio representa el 40 % del total de la puntuación, existe un sistema de determinación de ofertas anormalmente bajas en las que no se considera el precio exclusivamente y todo ello ha sido justificado en el expediente de licitación.

En cuanto al segundo motivo de recurso que se basa en la tramitación por urgencia del expediente de licitación, el órgano de contratación indica que la reducción del plazo de licitación, no obedece a la tramitación del expediente por urgencia según establece el artículo 119 de la LCSP, sino a la publicación de un anuncio previo de licitación de conformidad con el artículo 134.7 y que fue publicado en el DOUE el 15 de abril de 2025.

Por todo ello solicita la desestimación del recurso.

#### **Sexto.- Consideraciones del Tribunal.**

En cuanto al motivo de recurso basado en la tramitación urgente de este procedimiento de licitación, sin justificación ni motivo alguno, consideramos al igual que el órgano de contratación que ASPEL ha cometido un error, pues ha obviado la existencia de un anuncio previo de contratación que reduce el plazo de licitación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 134.7 de la LCSP.

En aplicación de este precepto el plazo general establecido en el artículo 156 se reduce a quince días según se establece en el apartado 3 a) de dicho artículo.

Por lo que procede desestimar este motivo de recurso.

En cuanto a la imposibilidad de establecer una fórmula que conlleve aparejada un límite a la bajada porcentual del precio respecto al tipo, es decir la figura que se ha denominado umbral de saciedad, hemos de recordar que ni la LCSP ni el resto de normativa en materia de contratación establece ningún modelo de fórmula matemática para la calificación del precio. En consecuencia, tampoco los umbrales de saciedad.

Podemos definir el umbral de saciedad como aquella fórmula matemática por la que llegado una cuantía determinada la ganancia en puntos no se corresponde con el esfuerzo del ofertante.

El criterio mantenido por este Tribunal es la no aceptación de fórmulas que supongan una restricción a la presentación de ofertas económicas inferiores, en base a la eficiencia y eficacia en la gestión del gasto público.

Esta posición fue adoptada ya en 2019, Resolución 5/2019 de 6 de febrero y traída a colación en las Resoluciones 396/2021 de 2 de septiembre o 027/2021 de 21 de enero entre otras en las que manifestábamos: *“Podemos resumir y concluir que para considerar una fórmula como aceptable debe respetar tres principios que serán: la mayor baja será la que obtenga la totalidad de los puntos del criterio, no se tendrán en cuenta relaciones matemáticas que recaigan sobre la baja media de las ofertas, la oferta igual al tipo no obtendrá puntuación y no se incluirán umbrales de saciedad (...).”*

No obstante lo anterior, el criterio de este Tribunal ha ido suavizándose en la negativa de aceptación de los umbrales de saciedad en las fórmulas matemáticas que valoran el criterio precio y así en la Resolución 202/2023 de 18 de mayo, se admitió una

fórmula que en su representación gráfica ofrecía oscilaciones en la distribución de puntos según mejorase la oferta, aunque bien es cierto que no incluía un umbral de saciedad puro.

En este estado de interpretación el resto de Tribunales de Recursos Contractuales y también varios Tribunales Superiores de Justicia han ido suavizando la inicial inadmisión de los umbrales de saciedad.

La base de la modificación de este criterio interpretativo viene asentada fundamentalmente en la discrecionalidad del órgano de contratación a la hora de fijar el juego de los criterios de adjudicación para conseguir las ofertas con la mejor relación calidad/precio, que no existe una prohibición expresa de los mismos ni en la normativa nacional de contratación ni en las Directivas de contratación, que es más, la Directiva 2014/24/UE admite en su artículo 67.2 que el factor coste adopte la forma de un precio fijo, de forma que los operadores habrán de competir únicamente en función de criterios de calidad. En definitiva, se señala que el hecho de que deba buscarse la oferta económica más ventajosa no equivale automáticamente a la oferta económica más baja, por lo que en sí mismo su utilización no es contraria al principio de eficiencia en la contratación.

En esta situación de interpretación, el Tribunal Supremo, considerando como de interés casacional y por tanto con efecto jurisprudencial falla en la Sentencia 381/2024 de 5 de marzo (Recurso 7797/2020): *“De acuerdo con los anteriores razonamientos, en respuesta a la cuestión de interés casacional, nuestro criterio es que cuando se trate de contratos en cuya adjudicación se ponderen diversos criterios de adjudicación, no existe en la regulación de la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público impedimento a la fijación en los pliegos de índices o umbrales de saciedad que limiten la valoración de las ofertas económicas, siempre que estén justificados en el expediente en relación con las prestaciones que constituyan el objeto del contrato y respeten las disposiciones legales sobre criterios de adjudicación y los principios en materia de contratación pública”*.

Esta sentencia ratifica el criterio de este Tribunal y su evolución ya manifestada.

Como se desprende de su textual deben coincidir varios requisitos para la admisión de umbrales de saciedad:

1. Que se trate de contratos en los que existan varios criterios de adjudicación (por tanto, no cuando el único criterio es el precio).
2. Que exista justificación en el expediente de la utilización de umbrales de saciedad en relación con las prestaciones que constituye el objeto del contrato.

En este punto debemos traer a colación el Informe de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado que en su ya referenciado informe 1/2021 manifiesta:

*“El umbral de saciedad, por tanto, según la doctrina del TACRC, que compartimos en su integridad, debe perseguir realizar una función tendente a garantizar la viabilidad de la proposición de los licitadores cuando el órgano de contratación entienda justificadamente que por debajo de un determinado límite económico el contrato corre riesgo de no poder cumplirse. Se trata, por tanto, de una finalidad interna, propia y característica de cada contrato que se esté licitando y cuya admisibilidad dependerá de las características de las prestaciones que constituyan su objeto”.  
“(...) no resulta admisible que los pliegos excluyan de la valoración, de forma automática, la existencia de posibles rebajas en el precio por el simple hecho de que con ello la financiación externa a obtener por parte del órgano de contratación disminuya. Esta es una cuestión extrínseca a la prestación objeto del contrato y no justifica la modulación de los criterios de selección a espaldas de las condiciones propias de aquel y de la finalidad básica de cualquier licitación”.*

3. Que respeten las disposiciones legales sobre los criterios de adjudicación y los principios en materia de contratación pública.

Por lo tanto, corresponde a este Tribunal analizar el caso concreto que nos ocupa y el cumplimiento de estos requisitos para considerar válida o inválida la fórmula matemática incluida en el PCAP por la que se califica la oferta económica de cada licitador.

Es evidente que son varios los criterios de adjudicación del contrato, por lo que debemos considerar cumplido el primer requisito.

En cuanto al segundo de ellos, en el expediente de licitación consta un informe denominado informe sobre umbral de saciedad que incluye el resultado del estudio de costes efectuado y que afecta de forma masiva a la mano de obra, manifestando: *“Teniendo presente que los costos de personal son fijados aplicando el Convenio Colectivo vigente y consecuentemente de obligado cumplimiento las ofertas económicas de un importe inferior a 2.471.898,26 € resultan inviables (bajas económicas superiores a 274.702,45 €). Por tanto, la aplicación de bajas superiores 9,9652609 % (tomando dos decimales 9,96 %) no pueden ser ejecutadas. Una vez establecida la imposibilidad de ejecutar el contrato por bajas superiores al 9,96 % se debe analizar la posibilidad de aplicar umbrales de saciedad y a este respecto debemos recurrir a la doctrina y jurisprudencia existente en la materia”.*

Consideramos cumplido el requisito de justificación y motivación requerido por la jurisprudencia.

En cuanto a la vulneración de los principios de la contratación pública, la doctrina ha puesto de manifiesto este requisito cuando interviene un comité de expertos o bien cuando los criterios valorados automáticamente deban obedecer a un porcentaje establecido en la normativa. En el presente caso no estamos ante ninguno de estas dos especialidades.

En consecuencia, este Tribunal matiza su criterio y adopta la postura definida en la Sentencia del Tribunal Supremo 381/2024 de 5 de marzo, en relación a la admisión condicionada de fórmulas matemáticas para la calificación del criterio precio que incluyan límites a la bajada de ofertas sobre el tipo determinado.

Por tanto, procede la desestimación del recurso interpuesto.

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 legal de la ASOCIACION NACIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA, contra los pliegos de condiciones publicados el 20 de julio de 2025 y que regirán el contrato denominado *“Limpieza y reposición de contenedores higiénico-sanitarios en equipamientos adscritos al Distrito de Ciudad Lineal”*, número de 300/2024/01171

**Segundo.** - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal mediante Resolución MMCC 98/2025 de 13 de agosto.

**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 de la LCSP.

**NOTIFÍQUESE** la presente resolución a las personas interesadas en el 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