

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

En Madrid, a 15 de enero de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la Asociación de Empresas de Gestión de Infraestructura Verde (ASEJA) contra los pliegos de condiciones que regirán el procedimiento de licitación del contrato denominado “*Servicios de mantenimiento y conservación de zonas verdes, parques, jardines y arbolado de alineación del municipio de Majadahonda, asistencia técnica en relación al riesgo del arbolado y asistencia técnica en relación a plagas y enfermedades*”, licitado por el Ayuntamiento de dicho municipio, Expte: CMZV-ATRA-ATPE 2026-2030 (3 Lotes), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente-

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados el día 14 de noviembre de 2025 en el DOUE y en el perfil del contratante del Ayuntamiento de Majadahonda alojado en la PLCSP, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación y con división en 3 lotes.

El valor estimado deL contrato asciende a 119.966.851,6 euros y su plazo de duración

será de 4 años.

A la presente licitación se han presentado 8 ofertas.

Segundo. - El 10 de diciembre de 2025, tuvo entrada en el registro del órgano de contratación, recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de ASEJA, en el que solicita la modificación del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) en cuanto al contenido y valoración de las mejoras recogidas en el mismo.

El 15 de diciembre de 2025, el órgano de contratación remitió a este Tribunal, el recurso especial en materia de contratación interpuesto, 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).

Tercero. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por Acuerdo sobre medidas provisionales (Acuerdo MMCC 149/2025), adoptado por este Tribunal el 18 de diciembre de 2025, hasta que se resuelva el recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión.

Cuarto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso a los interesados en este procedimiento, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles 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 de ASEJA para la interposición del recurso, por tratarse de una asociación empresarial representativa de intereses colectivos de las empresas españolas dedicadas al Sector de la jardinería, que según sus estatutos, uno de sus fines es la defensa de los intereses de su asociados en materia de contratación pública.

De acuerdo con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 48 de la LCSP :

“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso. En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados”.

Asimismo, se comprueba la representación del recurrente firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues los pliegos de condiciones fueron puestos a disposición de los potenciales licitadores el 24 de noviembre de 2025 e interpuesto el recurso, en sede del órgano de contratación, el 10 de diciembre 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.

El recurso se interpone contra la definición de las mejoras previstas en los Pliegos. Considera ASEJA que las mejoras recogidas en el punto 21 del PCAP, han sido formuladas de forma vaga y ambigua.

Este apartado del PCAP dispone:

“CRITERIOS SOMETIDOS A JUICIO DE VALOR (45 PUNTOS):

Para cada uno de los lotes, se valorarán los siguientes criterios sometidos a juicio de valor:

LOTE 1 CMZV. Conservación y mantenimiento de las zonas verdes y forestales:

- L1.C1 MEMORIA TÉCNICA (20 PUNTOS).

- L1.C2 MEJORAS DE ELEMENTOS DIRECTAMENTE VINCULADOS AL OBJETO DEL CONTRATO DE CMZV QUE IMPLIQUEN UN INCREMENTO DEL BENEFICIO EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO (25 puntos).

“L1.C2 MEJORAS DE ELEMENTOS DIRECTAMENTE VINCULADOS AL OBJETO DEL CONTRATO DE CMZV QUE IMPLIQUEN UN INCREMENTO DEL BENEFICIO EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO (25 puntos).

Este criterio tendrá dos puntuaciones:

A) Valoración idoneidad de las mejoras. Hasta 15 puntos máximo, los cuales se distribuirán mediante el sistema de valoración indicado en los párrafos siguientes.

B) Relacionada con el importe total de las mejoras. Hasta 10 puntos máximo, los cuales se distribuirán con la fórmula que se indica en los párrafos siguientes.

Se deberán detallar todas y cada una de las mejoras mediante memorias descriptivas, precisamente valoradas según la base de precios de PAISAJISMO en vigor.

No se admitirán mejoras en las que todas y cada una de las unidades de obra o conceptos que formen parte de la mejora no estén referidas por entero a dicha base de precios.

Si alguna mejora contiene algún precio no referido a dicha base de precios no se procederá a su valoración.

Por tanto no se admitirán, para justificar un precio, facturas de proveedores, ni presupuestos de casas comerciales.

En caso de que para justificar el precio final o parcial de una mejora se empleasen documentos del tipo anteriormente reseñados no se procederá a su valoración.

Se debe emplear únicamente la base de precios de PAISAJISMO, ya que es una base ampliamente reconocida y empleada en el sector de la jardinería, a juicio de los Técnicos del Servicio de Parques y Jardines, muy fiable, en la que se reflejan las suficientes unidades de obra relacionadas con la jardinería y el paisajismo, por lo que raramente se debe recurrir a las actas de precios contradictorios.

Esta base además está disponible en la web (<https://basepaisajismo.com>) por lo que cualquier licitador podrá tener acceso a la misma.

La obligación de que todos los licitadores tengan que presentar sus mejoras referidas a una misma base de precios evitará cualquier discriminación en la valoración.

El importe que se tendrá en cuenta para la valoración es el Presupuesto de Ejecución Material (PEM), por lo que las distintas unidades de obra no se podrán ver incrementadas ni con los Gastos Generales, ni con el Beneficio Industrial ni con el IVA.

Tampoco debe aparecer en las unidades de obra el porcentaje de Medios Auxiliares. En caso de que dichos porcentajes se incrementasen en las distintas unidades de obra o directamente en el PEM no se tendrá en cuenta en la valoración.

Las distintas unidades de obra que conformen el presupuesto de la mejora propuesta deberán reflejar el código de la base de precios de Paisajismo y no otro.

En caso de que alguna unidad de obra no tuviese el código otorgado por la base de precios de referencia será motivo de no valoración de la mejora en que se encuentre en su conjunto.

Las distintas unidades de obra que conformen el presupuesto de la mejora propuesta deberán reflejar el precio exacto que figure en la web de la base de precios de Paisajismo y no otro.

En caso de que alguna unidad de obra no reflejase el precio que figura en la base de precios de referencia será motivo de no valoración de la mejora en que se encuentre en su conjunto.

A) Valoración de las mejoras propuestas. Hasta 15 puntos

A la hora de realizar el informe de valoración se tendrán en cuenta, para cada una de las mejoras propuestas, los siguientes elementos:

- El grado de detalle de la justificación de las mejoras propuestas, con una puntuación máxima de 3 puntos.*
- El grado de idoneidad de las mejoras propuestas, con una puntuación máxima de 12 puntos.*

1) En relación al grado de detalle se atribuirá a cada una de las mejoras propuestas una de las siguientes calificaciones:

- a) "MUY BUENO" ("MB"). Se asignará al aspecto valorado un coeficiente de 1.*
- b) "BUENO" ("B"). Se asignará al aspecto valorado un coeficiente de 0,75.*
- c) "REGULAR" ("R"). Se asignará al aspecto valorado un coeficiente de 0,5.*
- d) "INSUFICIENTE" ("I"). Se asignará al aspecto valorado un coeficiente de 0,25.*
- e) "MUY DEFICIENTE" ("MD"). Se asignará al aspecto valorado un coeficiente de 0.*

La puntuación otorgada en relación al grado de detalle será:

Puntuación grado detalle = Punt. max. grado detalle (3) x Media calif. grado detalle

Siendo:

$$\text{Media calificación grado detalle} = \frac{\text{Suma calificaciones otorgadas a mejoras propuestas}}{\text{Nº total de mejoras propuestas}}$$

2) En relación al grado de idoneidad se atribuirá a cada una de las mejoras propuestas una de las siguientes calificaciones:

- a) "MUY BUENO" ("MB"). Se asignará al aspecto valorado un coeficiente de 1.
- b) "BUENO" ("B"). Se asignará al aspecto valorado un coeficiente de 0,75.
- c) "REGULAR" ("R"). Se asignará al aspecto valorado un coeficiente de 0,5.
- d) "INSUFICIENTE" ("I"). Se asignará al aspecto valorado un coeficiente de 0,25.
- e) "MUY DEFICIENTE" ("MD"). Se asignará al aspecto valorado un coeficiente de 0.

La puntuación otorgada en relación al grado de idoneidad será:

Puntuación grado idoneidad = Punt. max. grado idoneidad (12) x Media calif. grado idoneidad

Siendo:

$$\text{Media calificación grado idoneidad} = \frac{\text{Suma calificaciones otorgadas a mejoras propuestas}}{\text{Nº total de mejoras propuestas}}$$

Y por tanto:

Puntuación = Puntuación grado detalle + Puntuación grado idoneidad

B) Valoración importe. Hasta 10 puntos.

Una vez valoradas en relación al criterio de valoración de las mejores ofertas, la distribución de puntos, en relación al importe ofertado, se hará mediante la siguiente fórmula, otorgando la máxima puntuación al licitante que, en conjunto, oferte mejoras de mayor importe:

$$P_i = P \cdot \frac{M_i}{M_{\max}} \cdot \frac{pL1.C2A_i}{pL1.C2A}$$

Donde:

- P_i : Puntuación obtenida por las mejoras del licitador
- P : Puntuación máxima del criterio (10)
- $M_{\max}$: Mejoras, en conjunto, de mayor importe
- M_i : Importe de las mejoras del licitador

- pL1.C2Ai: puntuación obtenida por el licitador i en el criterio L1.C2A
- pL1.C2A: puntuación máxima del criterio L1.C2A (15)

Se emplea esta fórmula ya que con ella las cantidades ofertadas de los distintos licitadores que sean próximas obtendrán una puntuación similar, pero ponderada, sin que se produzcan diferencias significativas entre las puntuaciones finales obtenidas, siendo así más equitativo y justo para los licitadores.

Se valorará hasta un máximo de 10 puntos.

Las empresas licitadoras elegirán el importe, en su conjunto, destinado a las mismas según las categorías establecidas, no pudiendo sobrepasar los 400.000 €.

Este importe total podrá ser distribuido a lo largo de los 4 años de ejecución del contrato, en cantidades iguales para cada año o distintas en función de la oferta del licitador. Se deberá indicar en qué anualidad se realizará cada una de las mejoras, las cuales en su conjunto no podrán superar el importe máximo establecido.

Si el conjunto de las mejoras presentadas por un licitador superase el importe de 400.000 €, se le otorgarán 0 puntos en este criterio.

Se justifica esta decisión de cara a evitar posibles discriminaciones en la valoración y en aras a la aplicación de los principios de igualdad entre los licitantes, ya que si se superase dicho importe por un licitador debería ser el equipo evaluador de las ofertas el que debería eliminar

mejoras, de forma arbitraria, hasta que no se sobrepasase el importe máximo, lo que no contemplaría los principios esgrimidos.

Aquellas mejoras que no queden programadas temporalmente en los términos expuestos en el modelo deberán ejecutarse en el primer año del contrato.

Las mejoras a las que hace mención este criterio deberán poderse incluir en alguna de las categorías de la siguiente relación, debiéndose indicar en la memoria justificativa de su idoneidad, bajo que categoría se considera:

- Centralización en el control del riego sin necesidad de instalación de cableado a cada electroválvula, instalación de estaciones meteorológicas conexas a los sistemas de control de riego, etc.
- Las obras de mejora de las zonas verdes objeto del mantenimiento destinadas: al incremento de la capacidad de campo, al incremento del valor ornamental, al incremento de zonas ajardinadas (siempre dentro del ámbito de actuación) y que contemplen criterios de sostenibilidad, el uso en la medida de lo posible de plantas autóctonas, no alergénicas, etc.
- La señalética informativa en la que se identifiquen especies vegetales, equipamientos, hábitats, normas de cumplimiento, etc. que deberán hacer referencia únicamente al ámbito de la zona objeto de mantenimiento. Se deberá incluir el texto que se propone incluir en cada una de las señales que se oferten.

No serán objeto de valoración:

- Las relacionadas con la valoración, riesgos y estados fisiológicos del arbolado, mediante el empleo de resistógrafos, tomógrafos, técnicas de VTA, etc.
- Las relacionadas con el mantenimiento y la conservación de las redes de riego, en cuanto a tiempos de detección de averías.
- Ofertar horas de titulados de cualquier escala o categoría para la realización de estudios o informes.
- Los relacionados con el incremento de la plantilla.
- Los incrementos en las partidas presupuestarias dedicadas a Instalación de redes de riego y sus componentes, Actuaciones en terrizas y pavimentados, Suministro árboles y arbustos, Instalación juegos infantiles ni Instalación mobiliario urbano que se relacionan en el criterio de “Mejoras Ofertadas”.
- La maquinaria de reserva
- Los estudios, trabajos y obras relacionadas con la fauna.
- Los temas relacionados con páginas web, líneas 900 y atención de cara a los vecinos.
- Tecnología puesta a disposición de los Técnicos de los Servicios municipales: ordenadores, PDA, Tablet pc, cámaras, etc.
- Las actuaciones que incluyan láminas de agua y fuentes ornamentales.
- Las actuaciones que contemplen la instalación de césped artificial.

METODOLOGÍA DE VALORACIÓN

1º. Se comprobará en primer lugar que el conjunto de las mejoras presentadas por cada una de los licitadores no superan el importe de los 400.000 €, que es el límite establecido en el criterio.

Si el conjunto de las mejoras presentadas por un licitador superase el importe de 400.000 €, se le otorgarán 0 puntos en este criterio.

2º.- Se comprobará que las distintas unidades de obra que conformen el presupuesto de la mejora propuesta reflejen el código de la base de precios de Paisajismo y no otro. En caso de que alguna unidad de obra no tuviese el código otorgado por la base de precios de referencia será motivo de no valoración de la mejora en que se encuentre en su conjunto.

3º Se comprobará que todas y cada una de las actuaciones se hayan valorado según la base de precios de PAISAJISMO en vigor. No se admitirán mejoras en las que todas y cada una de las unidades de obra o conceptos que formen parte de la mejora no estén referidas por entero a dicha base de precios. Si alguna mejora contiene algún precio no referido a dicha base de precios no se procederá a su valoración.

4º Se comprobará si la mejora se incluye en algunas de las categorías relacionadas y se someterán a consideración de si implican un incremento del beneficio en la prestación del servicio.

Comprobado que, para cada mejora propuesta, se ha cumplido con lo estipulado en el criterio se procederá a aplicar la fórmula de valoración.”

Impugna la recurrente el criterio de adjudicación referido a las mejoras de elementos directamente vinculados al objeto del contrato que impliquen un incremento del beneficio en la prestación del servicio, que se divide en dos puntuaciones: de una parte se valorará la idoneidad de las mejoras propuestas con hasta quince (15) puntos, y de otra, se valorará el importe total de las mejoras, con hasta diez (10) puntos.

En primer lugar, en lo que respecta a la valoración en hasta 15 puntos en las mejoras propuestas que se detallen mediante memorias descriptivas, valoradas con base a los precios de Paisajismo en vigor y según la recurrente, dada la redacción del criterio controvertido, éste no queda en modo alguno especificado y suficientemente concretado ni delimitado. Muy al contrario, la redacción dada al mismo es ambigua, genérica y abierta, de manera que los licitadores no tienen forma de conocer, “*ab initio*”, la forma en la que se valorarán las mejoras propuestas ni los criterios que el Órgano de Contratación utilizará para catalogarlas en “MUY BUENO”, “BUENO”, “REGULAR”, “INSUFICIENTE” y “MUY DEFICIENTE”.

Lo único en lo que se insiste y se hace hincapié es en que las mejoras propuestas deberán tener como base los precios de Paisajismo en vigor y no otros, pero más allá de esto, nada se indica respecto a los requisitos, los límites, las modalidades y los aspectos concretos de las mejoras a proponer.

Y por ello, considera que tal criterio de adjudicación sería contrario a Derecho, por contravenir lo dispuesto en el artículo 145.5 de la LCSP y en el artículo 67.2 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), en tanto que no es admisible establecer en Pliegos mejoras genéricas, las cuales queden únicamente enunciadas, pero sin el necesario grado de desarrollo y definición que permita a los licitadores conocer sus límites, requisitos, modalidades y la forma en la que serán puntuadas.

Para fundamentar su posición, alude a distintas resoluciones de Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales y jurisprudencia al respecto. Por lo que solicita que se retrotraiga el expediente de contratación al momento inmediatamente anterior a la aprobación de los Pliegos de la licitación, una vez rectificadas éstos y que se aprueben otros que no supongan una infracción de las normas que se han dejado expuestas y la doctrina en interpretación, o bien realizar la oportuna corrección de los Pliegos (si ello fuese posible, sin ser considerado modificación sustancial) para que, una vez realizado, se publique y se señale nuevo plazo para la presentación de las ofertas, con todo lo demás que sea procedente en Derecho.

2. Alegaciones del órgano de contratación

Las alegaciones presentadas por el órgano de contratación, se basan en el informe emitido el 12 de diciembre de 2025 por el Jefe de Servicio de Medio Ambiente, Jardines y Limpieza del Ayuntamiento de Majadahonda, en relación con el recurso interpuesto por ASEJA.

Aduce que se puntúa con hasta quince (15) puntos las mejoras propuestas que se detallen mediante memorias descriptivas, precisamente valoradas según la base de precios de Paisajismo y que hay que resaltar que la Base de Precios Paisajismo es una herramienta esencial para la realización de mediciones y presupuestos en proyectos de paisajismo. Esta base se especializa en espacio públicos urbanos, parques, jardines y restauración del paisaje, ofreciendo unidades de obra específicas y de carácter general necesarias para la ejecución completa de las obras. Además, se complementa con aplicaciones gráficas y otros auxiliares técnicos para la redacción de proyectos y la solución de problemas. Es decir, se facilita a los licitadores una herramienta para valorar las actuaciones.

Por parte de los licitadores se debe entregar en este punto, una memoria descriptiva de cada mejora la cual debe estar valorada según una base de precios concreta, la de Paisajismo, de esta manera todas las mejoras que se propongan por los distintos licitadores tendrán la misma base de valoración.

Posteriormente, el criterio dispone que no se admitirán mejoras en las que todas y cada una de las unidades de obra o conceptos que formen parte de la mejora no estén referidas por entero a dicha base de precios. Si alguna mejora contiene algún precio no referido a dicha base de precios no se procederá a su valoración.

Es decir, se indica, nuevamente, que no se admitirán mejoras que no cumplan esta condición; se concretan límites a la hora de presentar dichas mejoras, una vez más se está dando una nueva indicación de cómo se va a proceder a valorar (y por lo tanto puntuar) cada una de las mejoras propuestas.

Se reitera la necesidad de emplear únicamente la base de precios indicada anteriormente, y por tanto una parte más del proceso de valoración y puntuación, cuando el criterio dispone que:

“ no se admitirán, para justificar un precio, facturas de proveedores, ni presupuestos de casas comerciales. En caso de que para justificar el precio final o parcial de una mejora se empleasen documentos del tipo anteriormente reseñados no se procederá a su valoración”

Se redunda aún más en todo lo ya dicho, indicando la justificación del por qué emplear una única base de precios como referencia para valorar económicamente las mejoras ofertadas cuando se dispone que:

“Se debe emplear únicamente la base de precios de Paisajismo, ya que es una base ampliamente reconocida y empleada en el sector de la jardinería, a juicio de los Técnicos del Servicio de Parques y Jardines, muy fiable, en la que se reflejan las suficientes unidades de obra relacionadas con la jardinería y el paisajismo, por lo que raramente se debe recurrir a las actas de precios contradictorios. Esta base además está disponible en la web (<https://basepaisajismo.com>) por lo que cualquier licitador podrá tener acceso a la misma. La obligación de que todos los licitadores tengan que presentar sus mejoras referidas a una misma base de precios evitará cualquier discriminación en la valoración”

Se siguen dando pautas en el criterio en relación a la forma de presentar las mejoras ofertadas y lo que se tendrá en cuenta en la valoración y lo que no cuando se dispone

que:

“El importe que se tendrá en cuenta para la valoración es el Presupuesto de Ejecución Material (PEM), por lo que las distintas unidades de obra no se podrán ver incrementadas ni con los Gastos Generales, ni con el Beneficio Industrial ni con el IVA. Tampoco debe aparecer en las unidades de obra el porcentaje de Medios Auxiliares. En caso de que dichos porcentajes se incrementasen en las distintas unidades de obra o directamente en el PEM no se tendrá en cuenta en la valoración”

Y se finaliza la exposición general del criterio con más pautas de puntuación y valoración de las ofertas que se presenten por los licitadores al indicar que:

“El presupuesto de la mejora propuesta deberán reflejar el código de la base de precios de Paisajismo y no otro. En caso de que alguna unidad de obra no tuviese el código otorgado por la base de precios de referencia será motivo de no valoración de la mejora en que se encuentre en su conjunto.

Las distintas unidades de obra que conformen el presupuesto de la mejora propuesta deberán reflejar el precio exacto que figure en la web de la base de precios de Paisajismo y no otro. En caso de que alguna unidad de obra no reflejase el precio que figura en la base de precios de referencia será motivo de no valoración de la mejora en que se encuentre en su conjunto”.

Por tanto, en la parte expositiva del criterio se han concretado los requisitos, límites, modalidades y características, así como su vinculación con el objeto contractual, dando cumplimiento al art. 145.7 LCSP que exige que las mejoras han de estar suficientemente especificadas, y que de forma resumida se exponen a continuación:

“- Se deben detallar mediante memorias valoradas según la base de precios de PAISAJISMO.

- No se admitirán mejoras en la que todas las unidades de obra no estén referidas por entero a dicha base.*
- No se admitirán facturas de proveedores ni presupuestos de casas comerciales.*
- El importe que se tendrá en cuenta para la valoración del criterio es el Presupuesto de Ejecución Material.*
- Las mejoras no pueden verse incrementadas ni con Gastos Generales, ni con Beneficio Industrial ni con el IVA; en caso contrario no se tendrán en cuenta la mejora será motivo de su no valoración.*
- No pueden aparecer en las unidades de obra el porcentaje medios auxiliares; en caso contrario no se tendrán en cuenta la mejora será motivo de su no valoración.*
- Las unidades de obra que se empleen deberán reflejar en código de la base de*

precios; en caso de que no lo tenga alguna unidad de obra será motivo de no valoración.

- Se deberá reflejar el precio exacto que figura en la web de la base de precios y no otro; en caso de no ser así será motivo de no valoración de la mejora.”

Por lo tanto, en relación al grado de detalle se indica de forma clara y precisa la calificación que de forma motivada se le otorgará a cada mejora propuesta, se da la puntuación exacta que obtendrá dicha calificación se dan las fórmulas que indican cual será la puntuación final en función de las calificaciones otorgadas.

En relación al grado de idoneidad de las mejoras propuestas se indica que se le podrá atribuir, a cada una de las mejoras propuestas, las siguientes calificaciones:

- a) “MUY BUENO” (“MB”). Se asignará al aspecto valorado un coeficiente de 1
- b) “BUENO” (“B”). Se asignará al aspecto valorado un coeficiente de 0,75.
- c) “REGULAR” (“R”). Se asignará al aspecto valorado un coeficiente de 0,5.
- d) “INSUFICIENTE” (“I”). Se asignará al aspecto valorado un coeficiente de 0,25.
- e) “MUY DEFICIENTE” (“MD”). Se asignará al aspecto valorado un coeficiente de 0.

Evidentemente la calificación que se otorgue por parte del equipo técnico municipal evaluador deberá estar justificado, atendiendo a los principios contenidos en la LCSP, y así se pondrá de manifiesto en el informe que se emitirá, tal y como se ha hecho en licitaciones anteriores, por parte del servicio de Parques y Jardines.

Por lo tanto, se indica, de forma clara y precisa, la calificación que se otorgará grado de idoneidad de cada una de las mejoras que se propongan.

Con respecto a la alegación respecto a la valoración del apartado B (VALORACIÓN IMPORTE), *“se puntúa con hasta diez (10) puntos el importe ofertado de las mejoras propuestas”*; indica que se continúa valorando el criterio L1.C2 debiendo dejar constancia que no se trata de un apartado independiente sino de un apartado íntimamente ligado al propio criterio ya que, si previamente se ha valorado el grado de detalle de la justificación de las mejoras, posteriormente el grado de idoneidad de

esa mejora, procede, se entiende de forma lógica, valorar ahora el importe de dicha mejora.

Parece lógico pensar que un importe de una mejora calificada motivadamente con una puntuación alta, tenga mayor puntuación en relación al peso económico que una mejora calificada con una puntuación más baja.

Lo anterior se traduce en el contenido de este apartado B) cuando el PCAP dispone que:

“Una vez valoradas en relación al criterio de valoración de las mejores ofertas , la distribución de los puntos, en relación al importe ofertado, se hará mediante la siguiente fórmula, otorgando la máxima puntuación al licitante que, en conjunto, oferte mejoras de mayor importe:

$$P_i = P \cdot \frac{M_i}{M_{max}} \cdot \frac{pL1.C2A_i}{pL1.C2A}$$

Por otro lado, para evitar posibles discriminaciones entre los distintos licitadores, se limita el importe total de las mejoras que se puedan presentar cuando se dice:

“...las empresas licitadoras elegirán el importe, en su conjunto, destinado a las mismas, según las categorías establecidas. Este importe total podrá ser distribuido a lo largo de los 4 años de ejecución del contrato, en cantidades iguales para cada año o distintas en función de la oferta del licitador. Se deberá indicar en qué anualidad se realizará cada una de las mejoras, las cuales en su conjunto no podrán superar el importe máximo establecido.

Si el conjunto de las mejoras presentadas por un licitador superase el importe de 400.000 € se le otorgarán 0 euros en este criterio .

Se justifica esta decisión de cara a evitar posibles discriminaciones en la valoración y en aras a la aplicación de los principios de igualdad entre los licitantes, ya que si se superase dicho importe por un licitador debería ser el equipo evaluador de las ofertas el que debería eliminar mejoras, de forma arbitraria, hasta que no se sobrepasase el importe máximo, lo que no contemplaría los principios esgrimidos”

Con el objeto de definir aún más las mejoras y facilitar de esta manera la presentación de las mismas el criterio contiene un listado de categorías en las que se puede incluir

las mejoras propuestas:

“Las mejoras a que hace mención este criterio deberán poderse incluir en alguna de las categorías de la siguiente relación, debiéndose indicar en la memoria justificativa de su idoneidad, bajo que categoría se considera:

- Centralización en el control del riego sin necesidad de instalación de cableado a cada electroválvula, instalación de estaciones meteorológicas conexas a los sistemas de control de riego, etc.*
- Las obras de mejora de las zonas verdes objeto del mantenimiento destinadas: al incremento de la capacidad de campo, al incremento del valor ornamental, al incremento de zonas ajardinadas (siempre dentro del ámbito de actuación) y que contemplen criterios de sostenibilidad, el uso en la medida de lo posible de plantas autóctonas, no alergénicas, etc.*
- La señalética informativa en la que se identifiquen especies vegetales, equipamientos, hábitats, normas de cumplimiento, etc. que deberán hacer referencia únicamente al ámbito de la zona objeto de mantenimiento. Se deberá incluir el texto que se propone incluir en cada una de las señales que oferten”*

Por tanto, a juicio del órgano de contratación, de la lectura de las categorías anteriores queda claro y conciso (aunque no exhaustivo ya que se quiere dar cierto grado de libertad en relación a los aspectos generales de las distintas categorías) sobre qué deben versar las mejoras.

Se debe dejar constancia que además del contenido del Anexo 1, que como ya se ha dicho, se trata de un completísimo inventario de las zonas objeto de mantenimiento, se ha incluido el Anexo en relación al riego. Información que se ha facilitado al objeto de que los licitadores puedan proponer mejoras en relación a la centralización en el control de riego.

Pero es que además del listado de categorías dada en el criterio en el que se deben poder englobar las mejoras que se aporta un listado concreto y conciso de las mejoras que no serán objeto de valoración:

- “- Las relacionadas con la valoración, riesgos y estados fisiológicos del arbolado, mediante el empleo de resistógrafos, tomógrafos, técnicas de VTA, etc.*
- Las relacionadas con el mantenimiento y la conservación de las redes de riego, en cuanto a tiempos de detección de averías.*
- Ofertar horas de titulados de cualquier escala o categoría para la realización de*

estudios o informes.

- Los relacionados con el incremento de la plantilla.
- Los incrementos en las partidas presupuestarias dedicadas a Instalación de redes de riego y sus componentes, Actuaciones en terrazas y pavimentados, Suministro árboles y arbustos, Instalación juegos infantiles ni Instalación mobiliario urbano que se relacionan
- La maquinaria de reserva
- Los estudios, trabajos y obras relacionadas con la fauna.
- Los temas relacionados con páginas web, líneas 900 y atención de cara a los vecinos.
- Tecnología puesta a disposición de los Técnicos de los Servicios municipales: ordenadores, PDA, Tablet pc, cámaras, etc.
- Las actuaciones que incluyan láminas de agua y fuentes ornamentales.
- Las actuaciones que contemplen instalación de césped artificial”

Por lo tanto, se considera que hasta este momento de la redacción se ha dado información suficiente y precisa de que es lo que va a valorar y lo que no y además de cómo se va a valorar.

A mayor abundamiento indica que, con aras de no incumplir el artículo 145.7 LCSP, se ha incluido en el criterio un último apartado con el siguiente contenido:

“1º. Se comprobará en primer lugar que el conjunto de las mejoras presentadas por cada en el criterio. Si el conjunto de las mejoras presentadas por un licitador superase el importe de 400.000€ se le otorgarán 0 puntos.

2º.- Se comprobará que las distintas unidades de obra que conformen el presupuesto de la mejora propuesta reflejen el código de la base de precios de Paisajismo y no otro. En caso de que alguna unidad de obra no tuviese el código otorgado por la base de precios de referencia será motivo de no valoración de la mejora en que se encuentre en su conjunto.

3º Se comprobará que todas y cada una de las actuaciones se hayan valorado según la base de precios de Paisajismo en vigor. No se admitirán mejoras en las que todas y cada una de las unidades de obra o conceptos que formen parte de la mejora no estén referidas por entero a dicha base de precios. Si alguna mejora contiene algún precio no referido a dicha base de precios no se procederá a su valoración.

4º Se comprobará si la mejora se incluye en algunas de las categorías relacionadas y se someterán a consideración de si implican un incremento del beneficio en la prestación del servicio.

Comprobado que, para cada mejora propuesta, se ha cumplido con lo estipulado en

el criterio se procederá a aplicar la fórmula de valoración”

En virtud de lo expuesto , el órgano de contratación considera que tal y como está redactado el pliego, solo se podrán proponer mejoras que estén vinculadas al objeto del contrato (centralización de riego de las instalaciones objeto del contrato, obras que incrementen capacidad de campo y el valor ornamental de las zonas objeto del contrato y/o señalética que identifique elementos objeto del contrato).

A pesar de ser un criterio que se engloba dentro de los sometidos a juicio de valor se ha propuesto un sistema de categorización, ponderación y formulación que objetiviza el criterio y que da total garantía de cómo será el proceso de valoración.

Se han propuesto base de precios de referencia, normas claras de valoración, listados de categorías en las que se deben englobar las mejoras e incluso un listado de lo que no será objeto de valoración.

Se ha proporcionado información en el PPT en forma de anexos con un completísimo inventario de la zona de actuación y se ha entregado una auditoría de riego incidiendo de forma directa dicha información en las distintas categorías en las que se deben englobar las mejoras propuestas.

Además de todo lo anterior se ha impuesto un límite en relación al importe total al que pueden llegar las mejoras no admitiéndose que se presenten mejoras por encima de un importe concreto y conocido por los licitadores.

Sexto.- Consideraciones del Tribunal.

El artículo 145.7 de la LCSP dispone lo siguiente:

«En el caso de que se establezcan las mejoras como criterio de adjudicación, estas deberán estar suficientemente especificadas. Se considerará que se cumple esta exigencia cuando se fijen, de manera ponderada, con concreción: los requisitos, límites, modalidades y características de las mismas, así como su necesaria

vinculación con el objeto del contrato.

En todo caso, en los supuestos en que su valoración se efectúe de conformidad con lo establecido en el apartado segundo, letra a) del artículo siguiente, no podrá asignársele una valoración superior al 2,5 por ciento.

Se entiende por mejoras, a estos efectos, las prestaciones adicionales a las que figuraban definidas en el proyecto y en el pliego de prescripciones técnicas, sin que aquellas puedan alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni del objeto del contrato.

Las mejoras propuestas por el adjudicatario pasarán a formar parte del contrato y no podrán ser objeto de modificación.».

Así pues, para que las mejoras puedan ser consideradas como criterio de adjudicación se han de cumplir los requisitos siguientes:

1. Deberán estar suficientemente especificadas. En este sentido, se considerará que esta exigencia se cumple cuando se fijen, de manera ponderada, con concreción, los requisitos, límites, modalidades, y características de las mismas, así como su necesaria vinculación con el objeto del contrato.
2. Habrán de tratarse de prestaciones adicionales a las que figuren definidas en el proyecto y en el pliego de prescripciones técnicas.
3. No podrán alterar ni el objeto ni la naturaleza de las prestaciones del contrato.
4. No se les podrá asignar una valoración superior al 2,5 %, cuando la importancia en el baremo de los criterios sujetos a juicio de valor supere a la de los criterios evaluables mediante cifras o porcentajes obtenidos de la mera aplicación de fórmulas.

En este sentido, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, en su Informe 59/2009, de 26 de febrero de 2010, estando en vigor la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, admite la existencia de mejoras que impliquen la ejecución de prestaciones accesorias para el contratista, sin coste para el órgano de contratación. En efecto, conforme se ha expuesto, el referido precepto, después de fijar la definición de mejora, especifica que las prestaciones adicionales no pueden alterar ni el objeto del contrato ni la naturaleza de las establecidas en el proyecto y en el pliego de prescripciones técnicas (párrafo tercero del artículo 145.7 de la LCSP).

Al respecto, parece evidente que las prestaciones, no obligatorias, que mejoren las mismas prestaciones establecidas en los pliegos, en ningún caso van a alterar la naturaleza de aquellas, ni el objeto del contrato, por lo que parece que las “mejoras” a las que se refiere el artículo 145.7 LCSP son las prestaciones adicionales y distintas a las definidas en el contrato (v.g., entre otras, Resoluciones 388/2019, de 14 de noviembre, de este Tribunal y 591/2019, de 30 de mayo y 719/2019, de 27 de junio, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales).

En este sentido, este Tribunal comparte lo expuesto por dicho Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en la citada Resolución 591/2019 en la que se dispone en lo que aquí interesa que *«La expresión prestaciones adicionales a las definidas en el contrato se puede entender de dos maneras distintas: a) Todas las adicionales que excedan de la prestación que los pliegos establecen como obligatoria b) Solamente aquellas prestaciones adicionales no definidas en los pliegos.»*

Este Tribunal ya ha tenido ocasión de estudiar estas cuestiones con anterioridad, por todas, en la Resolución n.º 164/2020 de 8 de julio y la más reciente 22/2025 de 16 de enero, habiéndose decantado por la segunda interpretación propuesta, dado que el referido precepto después de fijar la definición, especifica que las prestaciones adicionales no pueden alterar la naturaleza de las prestaciones establecidas en el PPT, ni el objeto del contrato. Es evidente que las prestaciones ofrecidas, no obligatorias, que mejoren las mismas prestaciones establecidas en los pliegos, en ningún caso van a alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni el objeto del contrato. Por lo que parece que las “mejoras” a las que se refiere el artículo 145.7 LCSP son las prestaciones adicionales y distintas a las definidas en el contrato».

Pues bien, en lo que aquí interesa, en cuanto al alegato de la asociación recurrente relativo a que los límites de las mejoras no quedan expresamente definidos en los pliegos, ha de traerse a colación que el pliego ha calificado de forma expresa a esas ofertas como de mejoras, las cuales tienen la condición de criterios de adjudicación (artículo 145.7 de la LCSP). En consecuencia, han de cumplir los requisitos propios

de estos, de manera que han de tener límites, ya sea a los que se refiere el apartado 7 del artículo 145, ya sean los referidos en el apartado 6, en cuya letra b) se establece que los criterios deberán ser formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad.

Queda, pues, claro que las mejoras como criterio de adjudicación han de tener límites. En este sentido, las previstas en el pliego y evaluables en el criterio *“L1.C2 Mejoras de elementos directamente vinculados al objeto del contrato de CMZV que impliquen un incremento del beneficio en la prestación del servicio “ (25 puntos); valorando en 15 puntos la idoneidad de las mismas y en 10 puntos el importe de las ofertadas sí están determinadas y tienen límites.*

Por un lado, se establece en el Pliego sobre qué categorías concretas se pueden ofertar y por otro lado, se enumeran las que no serán objeto de valoración y además se establece un límite económico de 400.000 euros a partir del cual no son valorables dichas mejoras. Por lo que no se trata solo de mejoras, como alega la recurrente, que solo se detallan mediante memorias descriptivas, valoradas con base a los precios de Paisajismo en vigor y sin quedar en modo alguno especificadas y suficientemente concretadas ni delimitadas; sino que como hemos señalado, sí se ponen límites a las mismas y sí se señala sobre qué categorías en relación al objeto del contrato se admiten y cuales no van ser valorables.

El artículo 28 de la LCSP establece los principios de idoneidad y eficacia de la contratación, encargando a sus responsables la determinación de las condiciones para la obtención de la mejor oferta.

Esta misma facultad la encontramos en los artículos 122 y 125 de la LCSP donde se establece que serán los órganos de contratación quienes definan y delimiten el objeto de los contratos, sus condiciones y criterios para la selección de la oferta más ventajosa.

La Administración goza de discrecionalidad para elegir qué concretos criterios utilizará en cada caso a fin de adjudicar un determinado contrato, así como para darles el peso relativo que considere oportuno.

No obstante esta discrecionalidad técnica, para la determinación de los criterios de valoración el artículo 145 de la LCSP establece unas reglas muy concretas en cuanto a su formulación. Así su punto cinco establece en el apartado b) que: *“los criterios (de adjudicación) deberán ser formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no conferirán al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada”*.

A este respecto indicar, que la existencia de mejoras como criterio de valoración permite al licitador asumirlas o no asumirlas, siendo un riesgo que correrá de cara a su puntuación total, pero que a su vez le permite mejorar económicamente hablando, otros criterios de adjudicación.

Es de vital importancia la salvedad que efectúa el párrafo primero del apartado séptimo del artículo 145 cuando obliga a que las mejoras se especifiquen correctamente y concrete los requisitos, los límites, modalidades y características de estas, añadiendo como no podía ser de otra forma la vinculación con el objeto del contrato. Las mejoras no podrán modificarse.

Este último mandato viene a poner fin a la modificación mediante acuerdo de las partes de las mejoras aportadas por el licitador en su oferta. Ya en fase de ejecución es habitual que el órgano de contratación negocie con el adjudicatario la concreción de la oferta, de la que conocía su coste, proponiéndole prestaciones distintas de las inicialmente ofertadas. La imposibilidad de modificación de la mejora se extiende también a los casos contemplados en los artículos 204 y 205 de la LCSP/2017.

En el caso que nos ocupa, esto no puede producirse en cuanto que el pliego indica que:

“ las empresas licitadoras elegirán el importe, en su conjunto, destinado a las mismas, según las categorías establecidas. Este importe total podrá ser distribuido a lo largo de los 4 años de ejecución del contrato, en cantidades iguales para cada año o distintas en función de la oferta del licitador. Se deberá indicar en qué anualidad se realizará cada una de las mejoras, las cuales en su conjunto no podrán superar el importe máximo establecido.

Si el conjunto de las mejoras presentadas por un licitador superase el importe de 400.000 € se le otorgarán 0 euros en este criterio “

Por tanto, sí se establecen límites cuantitativos a las mejoras y límites en cuanto a la anualidad en que se aplican así como las categorías respecto a las que pueden recaer y las que no serán valorables.

En definitiva las mejoras objeto de recurso cumplen los requisitos legales señalados por lo que 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 legal de la Asociación de Empresas de Gestión de Infraestructura Verde (ASEJA) contra los pliegos de condiciones que regirán el procedimiento de licitación del contrato denominado “*Servicios de mantenimiento y conservación de zonas verdes, parques, jardines y arbolado de alineación del municipio de Majadahonda, asistencia técnica en relación al riesgo del arbolado y asistencia técnica en relación a plagas y enfermedades*” licitado por el Ayuntamiento de dicho municipio, Expte: CMZV-ATRA-ATPE 2026-2030 (3 Lotes).

Segundo. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal mediante Resolución de 18 de diciembre de 2025.

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.

Cuarto. - De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

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