

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

En Madrid, a 16 de enero de 2025

**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 “Servicio de limpieza viaria y recogida de muebles, enseres y voluminosos y conservación y mejora de zonas verdes municipales en la Junta de Distrito Loranca-Nuevo Versalles-Parque Miraflores” del Municipio de Fuenlabrada, número de expediente 2024/SVA/000823, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente.

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** - Mediante anuncios publicados el día 13 de noviembre de 2024 en el DOUE y el día siguiente en el perfil del contratante del Ayuntamiento de Fuenlabrada, alojado en la PCSP, 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 de contrato asciende a 14.405.801,14 euros y su plazo de duración será de 3 años

A la presente licitación no se ha presentado oferta alguna.

**Segundo.** - Interesa destacar a los efectos de resolver el presente recurso el apartado P del Anexo I al PCAP que establece:

*“2) MEJORAS: hasta un máximo de 112 puntos.*

*(...)*

*2.3. Propuestas que mejoren la limpieza de la ciudad (Hasta un máximo de 42 puntos)*

*Aporte de jornadas de medios humanos y materiales que mejoren la limpieza de la ciudad en las zonas de prestación de los servicios.*

*Se especificará el coste máximo anual dispuesto a asumir por el contratista. Dicho importe anual se deberá aportar durante todos los años del contrato y las prórrogas si éstas se producen. El importe no ejecutado anualmente se sumará al de las siguientes anualidades.*

*Se dará la puntuación máxima, de 42 PUNTOS, a la oferta con más valoración económica, y se puntuará proporcionalmente al resto de las ofertas. Se limita a un importe máximo de 232.800 €/año IVA incluido.*

*2.4. Valoración por suministro, servicio u obra. (Hasta un máximo de 30 puntos)*

*Obtendrán hasta un máximo de 30 PUNTOS las empresas licitadoras que se comprometan, sin coste alguno para esta administración, al incremento del presupuesto del Servicio en su modalidad de valoración por suministro, servicio u obra, para la totalidad del contrato.*

*Se especificará el coste máximo anual dispuesto a asumir por el contratista. Dicho importe anual se deberá aportar durante todos los años del contrato y las prórrogas si éstas se producen. El importe no ejecutado anualmente se sumará al de las siguientes anualidades.*

*Se dará la puntuación máxima a la oferta con más valoración económica, y se puntuará proporcionalmente al resto de las ofertas. Se limita a un importe máximo 160.000 €/año IVA incluido.*

*En consecuencia: El importe anual ofertado como mejora por la empresa que resulte adjudicataria, se incorporará en cada una de las anualidades del contrato y a las prórrogas si éstas se producen, al presupuesto anual disponible para actuaciones extraordinarias. Este presupuesto ofertado como mejora, se ejecutará utilizando el cuadro de precios unitarios referido en el expediente, ANEXO 15 del PCT o cuadro de precios del PARJAP en vigor, al que se le descontará el mismo porcentaje de baja ofertado por la empresa adjudicataria para la prestación de dichos servicios”.*

**Tercero.** - El 3 de diciembre de 2024, se interpuso ante el órgano de contratación recurso especial en materia de contratación, por la representación de ASEJA en el que solicita la modificación del pliego de cláusulas administrativas particulares en cuanto al contenido y valoración de las mejoras transcritas en el apartado anterior.

El 19 de diciembre de 2024 el órgano de contratación remitió 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, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP).

**Cuarto.** - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por acuerdo sobre medidas provisionales adoptado por este Tribunal el 17 de diciembre de 2024, hasta que se resuelva el recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión.

**Quinto.** - La Secretaría del Tribunal no ha dado traslado del recurso, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, al no haberse presentado oferta alguna a la licitación.

## **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 ASPEL para la interposición del recurso, por tratarse de una asociación empresarial del sector de la

limpieza, 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 14 de noviembre de 2024 e interpuesto el recurso, en sede del órgano de contratación, el 3 de diciembre de 2024, 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.**

El presente recurso impugna las mejoras 2.3 y 2.4 recogidas en el apartado P del Anexo I del PCAP

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

Considera ASEJA que las mejoras recogidas en los puntos 2.3 y 2.4 del apartado P del Anexo I del PCAP, que han sido transcritas en los antecedentes de esta Resolución, han sido formuladas de forma vaga y ambigua.

No queda concretado como se valora el incremento de personal y materiales para mejorar servicios, al no determinar sobre qué servicios se puede mejorar, ni tampoco se concreta como se admitirá y llevara a cabo el incremento de la inversión. Pero menor concreción aún se observa en la posibilidad de que la mejora no consumida en un ejercicio, pueda incrementar el siguiente.

Añade ASEJA que además estamos ante un criterio de valoración automática, lo cual no encaja con el enunciado de las mejoras, toda vez que inevitablemente deberá hacerse un juicio de valor sobre la admisión de la mejora de un servicio.

En cuanto a la valoración del incremento en suministros u obras, habrá que determinar qué tipo de suministro u obra se verá mejorada, pues de lo contrario y teniendo en cuenta la amplitud del objeto del contrato, estaríamos más ante la entrega de un importe determinado del que dispondrá libremente el órgano de contratación, que ante una mejora.

Invoca el artículo 145.5 de la LCSP en relación a los requisitos y las clases de criterios de adjudicación del contrato, haciendo especial referencia a la formulación de estos criterios de forma objetiva y con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad.

Por último, considera que al no estar definidos los proyectos, servicios o trabajos a mejorar difícilmente puede precisarse la ponderación en cada uno de ellos, habiéndose remitido el PCAP a su mera cuantificación económica.

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

Las alegaciones presentadas por el órgano de contratación a este escrito se basan en el informe técnico solicitado a las responsables de la elaboración de los pliegos de condiciones que nos incumben.

Así manifiesta que, respecto a la mejora 2.3 *“Propuestas que mejoren la limpieza de la ciudad”*, queda debidamente explicado cómo se otorgaran los puntos de forma proporcional sobre la mejor de las ofertas, habiéndose además indicado un límite a esta mejora.

Considera el órgano de contratación que la mejora está definida correctamente, puesto que consiste en el aporte de jornadas de medios humanos y materiales que mejoren la limpieza de la ciudad en las zonas de prestación de los servicios, que son objeto del contrato y que hacen referencia a las prestaciones básicas del servicio detalladas en los artículos 41 a 58 del PPT. Pasando a transcribir la extensa relación de actuaciones.

Asimismo, recuerda que el PPT en su artículo 59 establece *“De forma resumida los turnos y frecuencia de mínimos de prestación del servicio se describen en la siguiente tabla sin menoscabo de que los licitadores puedan mejorar o ampliar estas frecuencias o turnos en sus ofertas”*.

Respecto a la mejora 2.4 *“Valoración por suministro, servicio u obra”*, indica que la justificación de los trabajos se realizará conforme a la descripción del PPT, apartado 3.2.2 referido a la *“conservación por valoración de obra, suministro o servicio realizado”* y su valoración económica se llevará a cabo utilizando el cuadro de precios unitarios referido en el Anexo 15 del PCAP.

En cuanto a la posibilidad de derivar a una anualidad posterior el importe no gastado en la que corresponde, en nada distorsiona el equilibrio económico del contrato.

Informa asimismo de que durante el plazo de licitación se han recibido diversas consultas sobre estos temas, pudiendo haber efectuado consultas también ASEJA lo que hubiera evitado el presente recurso.

Por último, considera que las mejoras que nos ocupa, cumplen con todos los requisitos que se establecen en el artículo 145.5 de la LCSP.

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

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 del 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”*.

Los criterios de adjudicación que nos ocupan y que han sido transcritos en los antecedentes de esta Resolución se limitan a otorgar 40 puntos en un caso y 32 en otro por aportar jornadas de medios humanos y materiales que mejoren la limpieza de la ciudad en las zonas de prestación de los servicios y para el segundo de ellos

comprometan, sin coste alguno para esta administración, al incremento del presupuesto del Servicio en su modalidad de valoración por suministro, servicio u obra, para la totalidad del contrato. En ambos casos con referencia directa a los costes, que además marcan el límite de la oferta.

El órgano de contratación a través de su escrito de contestación al recurso precisa, por primera vez, que los incrementos en los servicios referidos se contemplan en el listado de servicios a prestar, pudiendo incrementarse cualquiera de ellos. En cuanto al segundo criterio recogido en el apartado 2.4 la generalidad es mayor aún, se limita al incremento del presupuesto en cualquiera de las modalidades del objeto del contrato.

A la vista de lo expuesto, podemos afirmar que estos criterios de adjudicación adolecen de objetividad, proporcionalidad y confieren al órgano de contratación un poder de decisión ilimitado, contraviniendo lo establecido en el apartado b del punto 5 del artículo 145 de la LCSP.

Pero a mayor abundamiento, estos criterios son considerados como mejora de la oferta, introduciendo su regulación específica recogida en el apartado 7 del artículo 145 de la LCSP.

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.

En línea con estos principios este Tribunal tuvo ocasión de pronunciarse en la Resolución n.º 164/2020 de 8 de julio, que consideró:

*“El concepto de mejora ha sido recientemente definido por el TACRC en su Resolución n.º 20/2019, de 11 de enero, donde considera que: “Para resolver esta*

*cuestión debemos fijar, en primer lugar, qué interpretación procede hacer del artículo 145.7 de la LCSP/2017, cuando define las mejoras a efectos de la exigencia de los requisitos que establece dicha ley, como: “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”.*

*La expresión “prestaciones adicionales a las definidas en el proyecto” se puede entender de dos maneras distintas:*

- Todas las adicionales que exceden de la prestación que los pliegos establecen como obligatoria, o*
- Solamente aquellas prestaciones adicionales no “definidas” en los pliegos.*

*Este Tribunal se decanta por la segunda interpretación porque el precepto transcrito, después de fijar la definición, especifica que las prestaciones adicionales no pueden alterar la naturaleza de las prestaciones establecidas en el PPTP, 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 ello, parece que las “mejoras” a las que se refiere el artículo 145.7 de la LCSP/2017 son aquellas prestaciones “adicionales y distintas” a las definidas en el proyecto”.*

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, la generalidad que marca la delimitación de las mejoras, solo hace posible su modificación o concreción de forma anual según las necesidades

que surjan en cada momento, pudiendo incluso, en el caso de no utilizarse el importe ofertado, incrementar el total de la mejora del año siguiente.

En definitiva las mejoras objeto de recurso no son más que la puesta a disposición del órgano de contratación de un importe concreto para, con la mayor de las liberalidades, aplicarlo al servicio o suministro, propio del contrato, que en cada caso se decida. Esta realidad nos lleva a estimar la pretensión del recurrente y en consecuencia anular los apartados 2.3 y 2.4 del apartado P del Anexo I al PCAP.

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

## **ACUERDA**

**Primero.** - Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la Asociación de Empresas de Gestión de Infraestructura Verde contra los pliegos de condiciones que regirán el procedimiento de licitación del contrato denominado “Servicio de limpieza viaria y recogida de muebles, enseres y voluminosos y conservación y mejora de zonas verdes municipales en la Junta de Distrito Loranca-Nuevo Versalles-Parque Miraflores” del Municipio de Fuenlabrada, número de expediente 2024/SVA/000823.

**Segundo.** - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal mediante Resolución de 17 de diciembre de 2024.

**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.