

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

En Madrid, a 23 de abril de 2026

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la empresa ASOCIACIÓN DE PROTECCIÓN ANIMAL HOOPE, (en adelante HOOPE), contra el acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz, de 23 de marzo, por el que se adjudica el contrato de “*Servicio integral de gestión de recogida, acogida, atención veterinaria y mantenimiento de los animales en el centro de protección animal municipal (CPA) y la gestión y control de colonias felinas*”, Expediente PA 28/2026, licitado por el citado Ayuntamiento, este Tribunal ha dictado la siguiente.

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** - Mediante anuncio publicado el día 30 de diciembre de 2025 en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el DOUE, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación. Con fecha 20 de marzo de 2026 se publicó la rectificación del anuncio de licitación y de los pliegos.

El valor estimado del contrato asciende a 1.046.223,15 euros y su plazo de duración

será de nueve meses.

**Segundo.** - A la presente licitación se presentaron dos ofertas, entre ellas la de la recurrente.

En fecha 19 de febrero de 2026 se procede a la apertura de los sobres A y B de los licitadores, remitiéndose la documentación del sobre B al técnico responsable del contrato para que informe sobre la misma.

En fecha 27 de febrero de 2026 se notifica a la ASOCIACIÓN DE PROTECCIÓN ANIMAL HOPPE un requerimiento para que desglose su oferta económica concediéndosele un plazo de tres días hábiles para ello.

En fecha 12 de marzo de 2026 se recibe el informe técnico de las ofertas, por lo que se reúne la mesa de contratación para la adjudicación del contrato y se le envía requerimiento de documentación previa a la adjudicación a la mercantil propuesta como adjudicataria.

En fecha 20 de marzo de 2026, se recibe la documentación previa a la adjudicación del contrato de la mercantil ARAT VETERINARIOS S.L., propuesto como adjudicatario.

En fecha 23 de marzo de 2026 la Junta de Gobierno Local adjudica el contrato a la empresa propuesta por la Mesa de Contratación.

En fecha 26 de marzo de 2026 se publica y se comunica a los licitadores la adjudicación en el Perfil del Contratante alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público

**Tercero.** - El 9 de abril de 2026 tuvo entrada en el Registro General de la Comunidad de Madrid, con entrada en este Tribunal el día 10 del mismo mes, el recurso especial

en materia de contratación, interpuesto por la representación de la empresa HOOPE contra el acuerdo de adjudicación del contrato de referencia.

**Cuarto.** - El 13 de abril de 2026 el órgano de contratación remitió 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, solicitando la desestimación del recurso.

**Quinto.** - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida, en virtud del Acuerdo adoptado por este Tribunal el 28 de noviembre de 2024 sobre el mantenimiento de la suspensión en los supuestos de recurso contra acuerdos de adjudicación del contrato.

**Sexto.** - 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 sin que se haya recibido 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.** - El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de un licitador cuya oferta fue clasificada en segundo lugar. En consecuencia, sus derechos e intereses legítimos, individuales o colectivos, se han visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso (Artículo 48 de la LCSP).

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

**Tercero.** - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues el acuerdo impugnado fue adoptado el 23 de marzo de 2026, practicada la notificación el día 26 del mismo mes e interpuesto el recurso el 9 de abril de 2026, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

**Cuarto.** - El recurso se interpuso contra el acuerdo de adjudicación, en el ámbito 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 c) de la LCSP.

**Quinto. - Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.**

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

En primer lugar, alega que se ha producido una vulneración del artículo 145 de la LCSP al haberse desnaturalizado el criterio calidad-precio.

El pliego establece un sistema de adjudicación basado exclusivamente en:

- Precio (45 puntos)
- Mejoras automáticas (45 puntos)
- Otros criterios automáticos (10 puntos).

No se contempla ningún criterio de valoración técnica cualitativa. El artículo 145 LCSP exige que la adjudicación se base en la mejor relación calidad-precio, especialmente en contratos de servicios. Trae a colación doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC). De acuerdo con esta doctrina, en contratos de carácter social o asistencial, la calidad no puede quedar desplazada por criterios puramente económicos.

En el caso que nos ocupa, nos encontramos ante un contrato que incluye:

- Atención veterinaria
- Bienestar animal
- Gestión de adopciones

- Control sanitario

Es un servicio asistencial complejo, no un suministro estándar, sin embargo, no se valoran protocolos, ni medios técnicos cualitativos ni planes sanitarios.

En segundo lugar, alega la distorsión de la competencia por las mejoras exigidas.

El pliego otorga:

- Hasta 20 puntos por equipamiento de quirófano.
- Hasta 10 puntos por educador canino.

Estas mejoras son sin coste para la Administración, si bien implican inversiones relevantes (30.000 – 40.000 euros), no integradas en el presupuesto base de licitación y sin ser compensadas económicamente.

A su juicio, estas mejoras favorecen a operadores ya implantados como lo es el adjudicatario, penalizan entidades sin capacidad de inversión previa e introducen una barrera indirecta de entrada.

En tercer lugar, alega insuficiencia del presupuesto base de licitación. El contrato exige: Servicio veterinario 24 h, personal continuo, mantenimiento integral y gestión completa del centro. Todo ello con una estructura de costes que, según informe económico aportado, supera el presupuesto previsto, lo que a su juicio implica riesgo de ejecución deficiente, dependencia de financiación externa y posible aceptación de ofertas inviables.

En cuarto lugar, alega incongruencia entre exigencias técnicas y valoración económica.

El pliego exige una amplia dotación de personal y servicios especializados continuos, sin embargo, no existe correspondencia económica adecuada y no se valoran dichos elementos en la adjudicación.

En base a los citados argumentos, solicita la nulidad del acuerdo de adjudicación o subsidiariamente, la retroacción del procedimiento.

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

Se opone a la estimación del recurso, manifestando que, aunque formalmente el recurso se dirige contra el acuerdo de adjudicación, del propio contenido del escrito se desprende que la impugnación se proyecta de manera principal sobre la configuración de los pliegos.

A su juicio, los reproches formulados no se dirigen propiamente a una infracción producida en el acto de valoración o adjudicación en sí mismo considerado, sino a extremos que eran conocidos o cognoscibles desde la publicación de los pliegos y que, por tanto, debieron ser impugnados en tiempo y forma cuando estos adquirieron eficacia propia. La participación en la licitación sin impugnación tempestiva de los pliegos determina, con carácter general, su aceptación incondicionada, sin que resulte admisible utilizar el recurso contra la adjudicación como cauce para una revisión indirecta de cláusulas que pudieron haber sido recurridas autónomamente, salvo supuestos excepcionales de nulidad radical o de vicios no detectables por un licitador normalmente diligente, circunstancias que no concurren en el presente caso. Al respecto, trae a colación abundante doctrina y jurisprudencia.

En cuanto a las alegaciones de la recurrente referidas a la vulneración del artículo 145 de la LCSP, en cuanto que el pliego no contempla criterios cualitativos, desnaturalizándose de este modo el criterio calidad-precio, el órgano de contratación alega que los criterios no se refieren únicamente al precio, sino que inciden en la calidad de la prestación, al contemplarse los servicios profesionales de educación canina, la mejora en los medios materiales puestos al servicio y los talleres de formación dirigidos a personas voluntarias cuidadoras de colonias felinas. En defensa de su tesis, cita la reciente Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) 390/2025, de 3 de abril de 2025 [Roj: STS 1723/2025:

*“Sin embargo, no advertimos que en algún lugar de la Ley de Contratos se excluya que la calidad -o cualquier otro criterio cualitativo- deba, únicamente, valorarse a través de un juicio de valor y que no pueda también ponderarse mediante una fórmula, especialmente establecida en función de las características de la prestación que se quieran tener en cuenta como reveladoras de la mayor calidad y que permitirían una evaluación más precisa y objetiva; tampoco nos parece impedida legalmente la utilización de un sistema mixto, que conjugue elementos objetivos con subjetivos para la evaluación, máxime cuando la Ley da preferencia, en el caso de utilizar una pluralidad de criterios de adjudicación, a aquellos que hagan referencia a características del objeto del contrato que puedan valorarse mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de las fórmulas establecidas en los pliegos. Según se ha expuesto antes, no es el carácter económico o cualitativo del criterio de adjudicación el que determina la forma de valoración”.*

Con arreglo a lo expuesto, el PCAP establece criterios relacionados con la calidad que son evaluables mediante la aplicación de fórmulas, cuestión avalada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, por lo que no debe prosperar el motivo de impugnación.

Respecto al fundamento segundo del recurso que se basa en que las mejoras exigidas suponen una distorsión de la competencia, alega que la recurrente no motiva su pretensión, ni justifica el motivo por el cual esas mejoras solicitadas favorecen indebidamente a determinados operadores o introducen una “*barrera indirecta de entrada*” impidiendo la libre competencia.

Dichas mejoras no hacen más que incidir en la calidad de la prestación del servicio, entendiéndose totalmente proporcionadas al mismo, por lo que no existe vulneración alguna al principio de libre competencia.

Respecto a la insuficiencia del presupuesto base de licitación, el órgano de contratación afirma que la memoria justificativa del gasto elaborada por el órgano de contratación cumple plenamente con lo dispuesto en la LCSP, en tanto que el presupuesto base de licitación se ha fijado atendiendo a precios de mercado, incluyendo los costes directos e indirectos del servicio, así como los gastos generales y el beneficio industrial.

En relación con la determinación de los precios, la memoria recoge expresamente que *“los importes establecidos se han fijado atendiendo al precio general de mercado en el momento de elaboración del presupuesto, teniendo en cuenta las condiciones habituales del sector y los costes necesarios para la correcta prestación del servicio”*, lo que evidencia la adecuación del mismo a la realidad económica del contrato.

De este modo la efectiva concurrencia de operadores económicos, y la existencia de ofertas válidas, evidencian que el presupuesto fijado es compatible con el mercado, conforme reiterada doctrina del TACRC.

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

Lo primero que procede destacar es que, si bien el recurso se dirige contra la adjudicación del contrato, en su fundamentación no se encuentra el más mínimo argumento en contra de la oferta presentada por el adjudicatario, centrandolo su recurso básicamente en la estructura de los criterios de adjudicación, la previsión y alcance de las mejoras, la adecuación del presupuesto base de licitación, la supuesta falta de coherencia interna entre las exigencias técnicas y la valoración económica prevista en los pliegos.

De todo ello, se deduce que nos encontramos ante un supuesto de impugnación indirecta de los pliegos.

Lo primero que procede traer a colación es la consolidada doctrina que determina que los pliegos constituyen la ley del contrato y vinculan tanto al órgano de contratación como a los licitadores.

Asimismo, el artículo 139.1 de la LCSP establece *“Las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna...”*.

A este respecto, este Tribunal se ha pronunciado en numerosas resoluciones acotando doctrinalmente esta posibilidad.

En este sentido, en nuestra Resolución 077/2025, de 27 de febrero:

*“La jurisprudencia viene admitiendo excepcionalmente la impugnación indirecta de los pliegos rectores de la licitación, consentidos por no haberse impugnado directamente. Para ello, deben probarse o las circunstancias a las que se refiere la jurisprudencia del TJUE o que incurran en motivos de nulidad de pleno derecho, motivos que se deben apreciar de forma excepcional y restrictiva.*

*La STS de 22 de marzo de 2021 resume de manera diáfana los criterios jurisprudenciales al respecto:*

*“5º Por tanto, lo relevante para esta casación se ventila en dos planos: la posibilidad de impugnar los pliegos al atacarse directamente un acto de aplicación y por qué causas o motivos.*

*3. Delimitado así lo relevante para esta casación cabe decir lo siguiente respecto de la posibilidad de impugnación indirecta:*

*1º Es jurisprudencia constante de esta Sala que los pliegos son la ley del contrato y una vez aceptados, al no impugnarse en plazo, no pueden ser impugnados extemporáneamente: se tienen por firmes y consentidos, sin perjuicio de acudir al procedimiento de revisión de oficio, todo ello conforme al artículo 34 de la LCSP 2011, hoy artículo 41 de la LCSP 2017 (cfr. la sentencia de esta Sala, Sección Quinta, de 4 noviembre 1997, apelación 1298/1992).*

*2º Tal regla general se basa en obvias razones de seguridad jurídica, por lo demás comunes a la preclusión de todo plazo impugnatorio, tanto si se trata de recursos administrativos ordinarios o el especial como el jurisdiccional; además en el ámbito contractual hay que añadir las razones de buena fe que presiden la vida del contrato: no la habrá si se aceptan y no se impugnan los pliegos, y se reacciona sólo cuando su aplicación resulta adversa.*

*3º En consecuencia, de no impugnarse los pliegos quedan convalidados, salvo que se inste su declaración de nulidad de pleno Derecho por el cauce ordinario de la revisión de actos firmes; y aun así la jurisprudencia siempre ha declarado que esa posibilidad debe administrarse con prudencia, debe ser una posibilidad apreciada excepcional y restrictivamente (cfr. sentencia 1615/2018, de 14 de noviembre, de esta Sección, recurso de casación 4753/2017).*

*4º A esta jurisprudencia se añade la ya citada sentencia eVigilo, que matiza la regla general de inatacabilidad de los pliegos consentidos. Así en lo procedimental el plazo preclusivo para impugnarlos se inicia cuando el licitador "tuvo o debiera haber tenido*

*conocimiento de la alegada infracción", y en lo sustantivo esa infracción se concreta en qué pliegos le sean "incomprensibles o [carezcan] de claridad". En otras palabras, es posible la impugnación indirecta cuando un "licitador razonablemente informado y normalmente diligente no pudo comprender las condiciones de la licitación [sino] hasta el momento en que el poder adjudicador, tras haber evaluado las ofertas, informó exhaustivamente sobre los motivos de su decisión". Obviamente tales circunstancias deben estar probadas.*

*4. Aparte de las causas de impugnación indirecta deducibles de tal sentencia eVigilo, a estos efectos se plantea cuál es el alcance de las irregularidades que afectan a los principios de la contratación pública del artículo 18 de la Directiva 2014/24, si la causa de la ilicitud de los pliegos -la ausencia de criterios de valoración de las ofertas- debe integrarse en los motivos de nulidad del artículo 47.1 o si cabe su extensión a cualquier otra infracción conforme al artículo 48 de la Ley 39/2015. Esta Sala entiende que debe integrarse con los motivos de nulidad de pleno Derecho por las siguientes razones:*

*1º Se trata de compaginar una excepción a la regla general de que los pliegos firmes y consentidos son inatacables por las razones expuestas en el anterior punto 3 de este Fundamento de Derecho. Por tanto, tal posibilidad de impugnación indirecta debe apreciarse restrictiva y excepcionalmente.*

*2º Ese criterio restrictivo no es novedoso y no deja de ser ilustrativo -como referencia-, la jurisprudencia de esta Sala para los casos en los que las bases de las convocatorias en el ámbito del Empleo Público devienen firmes y vinculantes: el dogma de su inatacabilidad se ha exceptuado sólo si incurren en una causa de nulidad de pleno Derecho por infracción de un derecho fundamental (cfr. la sentencia 1040/2019, de 10 de julio, de esta Sala y Sección, recurso de casación 5010/2017).*

*3º Esa referencia a los casos de nulidad de pleno Derecho se confirma con el criterio que inspira el artículo 50.1.b) párrafo cuarto de la LCSP 2017 que prevé lo siguiente: " Con carácter general no se admitirá el recurso contra los pliegos y documentos contractuales que hayan de regir una contratación si el recurrente, con carácter previo a su interposición, hubiera presentado oferta o solicitud de participación en la licitación correspondiente, sin perjuicio de lo previsto para los supuestos de nulidad de pleno derecho".*

Aplicando el criterio jurisprudencial al caso que nos ocupa, procede destacar que no se aprecia que se den las exigencias requeridas por el TJUE en la Sentencia eVigilo de 12 de marzo de 2015 en cuanto que *"licitador razonablemente informado y normalmente diligente no pudo comprender las condiciones de la licitación [sino] hasta el momento en que el poder adjudicador, tras haber evaluado las ofertas, informó exhaustivamente sobre los motivos de su decisión"* y tampoco la recurrente ha acreditado que se den los requisitos para apreciar nulidad de pleno derecho.

En consecuencia, pudo actuar diligentemente recurriendo los pliegos en el momento procedimental oportuno sin esperar a la conclusión del procedimiento de licitación y al no resultar adjudicataria, interponer un recurso especial, que a este respecto y en lo que afecta a los pliegos del contrato, deviene extemporáneo.

Por otro lado, dado que no existe en el recurso fundamento alguno que lleve a considerar que la adjudicación del contrato no fue ajustada a Derecho, 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 empresa ASOCIACIÓN DE PROTECCIÓN ANIMAL HOOPE contra el acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz de 23 de marzo, por el que se adjudica el contrato de “*Servicio integral de gestión de recogida, acogida, atención veterinaria y mantenimiento de los animales en el centro de protección animal municipal (CPA) y la gestión y control de colonias felinas*”, Expediente PA 28/2026, licitado por el citado 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 sanción prevista en el artículo 58 de la LCSP.

**Tercero.** - Levantar la suspensión automática prevista en el artículo 53 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