

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

En Madrid, a 21 de mayo 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 que rigen la licitación del contrato denominado “*Servicio de conservación y limpieza de zonas verdes y arbolado viario del municipio de Valdemorillo*”, licitado por dicho municipio, con número de expediente 134/2026, este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncio publicado el 28 de marzo de 2026, en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLCSP) y el 30 de marzo en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto, con pluralidad de criterios de adjudicación y sin división en lotes. En esa misma fecha, se publican los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas.

El valor estimado del contrato asciende a 2.106.578,80 euros y su plazo de duración será de 8 años

A la presente licitación han presentado oferta tres licitadores.

Segundo. - El 21 de abril de 2026, la representación de ASEJA interpuso, ante el órgano de contratación, recurso especial en materia de contratación contra el pliego de cláusulas administrativas particulares. En el mismo escrito, solicita la adopción de medida cautelar de suspensión del procedimiento.

El 21 de abril de 2026, tuvo entrada en el registro general de la Administración del Estado y el 24 de abril en este Tribunal el recurso remitido por el órgano de contratación, junto con 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) y el 7 de mayo se remitió el listado de licitadores, por el órgano de contratación.

Tercero. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida en virtud de Resolución de Medidas Cautelares 084/2026, adoptada por este Tribunal el 30 de abril de 2026.

Cuarto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso a los 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. En el plazo otorgado, no se han presentado alegaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

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

Segundo. - El recurso ha sido interpuesto por la Asociación ASEJA, asociación empresarial cuyo ámbito de actuación, de acuerdo con el artículo 3 de sus Estatutos,

incluye actividades empresariales o profesionales relacionadas con la organización, planificación, ejecución, adecuación, corrección, desarrollo, construcción, conservación y mantenimiento de parques y jardines, del ámbito forestal y del ámbito de la infraestructura verde tanto del ámbito municipal, como autonómico y/o estatal, existiendo una relación entre su ámbito de actuación y el objeto de la licitación y, entendiéndose que representa los intereses colectivos de sus asociados como potenciales licitadores en este contrato.

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

En atención a lo anteriormente expuesto, se entiende legitimada a la asociación para la impugnación de los pliegos.

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

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues los pliegos fueron publicados y puestos a disposición de los interesados el día 28 de marzo de 2026, siendo interpuesto el recurso, ante el órgano de contratación, el día 21 de abril, por tanto, 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, 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 fondo del asunto se centra en la insuficiencia del presupuesto base de licitación para atender a la prestación licitada y en la disconformidad al artículo 145 de la LCSP de uno de los criterios de adjudicación, relativo a las mejoras.

1. Alegaciones de la recurrente.

1.- Como primer motivo de impugnación, sostiene ASEJA que existe una clara insuficiencia del presupuesto base de licitación, en tanto que no refleja correctamente los costes reales del servicio y, especialmente, los costes del personal afecto al servicio calculados conforme a los convenios colectivos de aplicación, lo que supone una vulneración de los artículos 100, 101 y 102 de la LCSP.

A su juicio, el Órgano de Contratación habría ignorado los costes reales de prestación del servicio acorde a precio de mercado, estableciendo un Presupuesto Base de Licitación (PBL) y un Valor Estimado del Contrato (VEC) inferior al precio de mercado.

Lo anterior, esto es, la falta de fijación correcta del PBL, entiende, que no ya sólo infringe la normativa vigente en materia de contratación sino que, además, conforme a ello, cabría concluirse que el servicio queda infravalorado, habiendo un déficit presupuestario evidente que pondría en riesgo el servicio a contratar, ya que el servicio sería inviable económicamente, considerando las condiciones recogidas en los Pliegos de la licitación, dada la insuficiencia del PBL del servicio, ya que no recoge los costes salariales reales y que resultan necesarios para la prestación del servicio, no garantizándose una adecuada concurrencia de licitadores.

El presente contrato conlleva subrogación de personal, conforme al Anexo de personal proporcionado por la empresa que actualmente es la adjudicataria de la prestación de mantenimiento de jardines y zonas verdes, y que forma parte del expediente.

Señala ASEJA que, como puede apreciarse, en las categorías oficial, auxiliar jardinero, el Órgano de Contratación habría tenido en cuenta unos costes empresa que resultan más bajos que los de categorías inferiores:

	COSTES SEGURIDAD SOCIAL						Total Costes SS	Total/ Coste Anual	Total Coste Jornada efectiva
	C.C	Desemp	FOGASA	FP	C,AT y EP				
	23,60%	5,50% 6,70%	0,20%	0,60%	3,60%				
OFICIAL	23.736.64	5.601.85	1.305.52	47.47	142.42	854.52	7.951,77	31.688,41	126,25
J.A.RDINERO	24.648.03	5.816,94	1.355.64	49.30	147.89	887.3	8.257,09	32.905,12	131,10
AUX.JARD.	20.880,86	4.927,88	1.148.45	41.76	125,29	751,71	6,995,09	27.875,95	111,06
PEON	23.043,55	5438,28	1.267,40	46,09	138,26	829,57	7.719,59	30.763,14	122,5\$

Conforme a dichos costes de personal, el salario de un jardinero (24.648,03 euros) sería superior al de un oficial (23.736,64 euros). Igualmente, el salario de un peón (23.043,55 euros) sería superior al de un auxiliar jardinero (20.880,86 euros).

Entiende que más allá de este revelador detalle, que ya de por sí indica y muestra de forma clara el error del Órgano de Contratación a la hora de calcular los costes de personal conforme al Convenio colectivo de aplicación, conviene en cualquier caso señalar que los costes de personal contemplados por la Administración licitante se encuentran por debajo del coste de personal según Convenio colectivo [Convenio colectivo estatal de jardinería 2025-2030 , publicado en el BOE núm. 27, de 30 de enero de 2026.

Añade que ello, tal y como puede comprobarse en la siguiente tabla, en la cual se muestra el cálculo del salario bruto a partir del coste medio del Convenio aplicable para el periodo 2026-2030 (se trata de un contrato de 8 años). No se han tenido en cuenta antigüedades ni pluses voluntarios:

CATEGORÍA	ANTIGÜEDAD MEDIA VENCIMIENTO CONTRATO	JORNADA	SALARIO BASE MENSUAL (S.B.M.)	COSTE ANTIGÜEDAD MES (C.A.M.)	PAGA EXTRA (S.B.M. + C.A.M.)	PAGA VERDE	PAGA DE VINCULACIÓN	OTROS	PLUS TRABAJOS TOXICOS PELIGROSOS O PELIGROSOS	OTROS PLUSSES MES COTIZABLES AÑO	SUMA CONCEPTOS COTIZABLES AÑO	PLUS TRANSPORTE MES	PLUS VESTUARIO AÑO	SUMA CONCEPTOS NO COTIZABLES AÑO	TOTAL SALARIO ANUAL FINAL
			12	12	2	1	1	12	11	1		11	12		
PEÓN	100%	1.250,08 €	1.250,08 €	1.250,08 €	720,00 €	0,00 €	0	19.471,23 €	199,59 €	39,90 €	2.674,29 €	22.145,52 €			
AUXILIAR JARD.	100%	1.324,14 €	1.324,14 €	1.324,14 €	720,00 €	0,00 €	0,00 €	20.582,16 €	199,59 €	39,90 €	2.674,29 €	23.256,45 €			
JARDINERO/A	100%	1.381,88 €	1.381,88 €	1.381,88 €	720,00 €	0,00 €		21.448,20 €	199,59 €	39,90 €	2.674,29 €	24.122,49 €			
OFICIAL JARD.	100%	1.455,94 €	1.455,94 €	1.455,94 €	720,00 €	0,00 €		22.559,10 €	199,59 €	39,90 €	2.674,29 €	25.233,39 €			

En los casos de auxiliar jardinero y oficial existe un diferencial negativo respecto de los salarios brutos considerados por el ayuntamiento, como se muestra a continuación:

	COSTE CONVENIO 2026-30	COSTE SEGÚN AYUNTAMIENTO	Diferencial
PEÓN	22.145,52 €	23.043,50 €	897,98 €
AUXILIAR JARD.	23.256,45 €	20.880,86 €	- 2.375,59 €
JARDINERO/A	24.122,49 €	24.648,03 €	525,54 €
OFICIAL JARD.	25.233,39 €	23.736,64 €	- 1.496,75 €

En definitiva, la recurrente concluye que, para la conformación de los pliegos de la presente licitación, el Órgano de Contratación habría ignorado los costes reales de prestación del servicio acorde a precio de mercado, y muy especialmente, los costes de personal, estableciendo así un PBL y un VEC inferior al precio de mercado

2.- Como segundo motivo de su recurso, ASEJA impugna el criterio de adjudicación relativo a las mejoras (*Mejora en el parque de la Nava*) del Punto 2 (Criterios evaluable mediante juicio de valor) del apartado F del Anexo I (*Características generales del contrato*), que establece:

2.2 Mejoras en el parque de La Nava (hasta 20 puntos)

Se valorará la presentación de una memoria técnica que proponga mejoras voluntarias en el Parque de La Nava, orientadas a su recuperación, funcionalidad, sostenibilidad ambiental y adecuación paisajística.

Las propuestas deberán ser técnicamente viables, adaptadas a las condiciones climáticas y edáficas del municipio, y deberán incorporar:

- *elementos de eficiencia en el uso de recursos,*
- *biodiversidad vegetal y mejora del paisaje urbano.*
- *el diseño, materiales, especies vegetales y técnicas a aplicar, respetando los criterios de sostenibilidad, durabilidad y compatibilidad con el entorno.*

La propuesta será valorada conforme a los siguientes subcriterios técnicos, hasta un total de 20 puntos:

Subcriterio	Puntuación máxima	Criterios de valoración
<i>1. Mejora del arbolado existente y nuevas plantaciones</i>	<i>Hasta 6 puntos</i>	<i>Se valorará la reposición de ejemplares, plantación de nuevos árboles con especies adecuadas, planificación por</i>

		<i>zonas y justificación técnica</i>
<i>2. Diseño y plantación de zonas arbustivas/tapizantes sostenibles</i>	<i>Hasta 4 puntos</i>	<i>Se tendrán en cuenta propuestas de ajardinamiento con especies autóctonas o de bajo mantenimiento, con criterios paisajísticos y de integración</i>
<i>3. Mejora del sistema de riego</i>	<i>Hasta 5 puntos</i>	<i>Se valorarán actuaciones que mejoren la eficiencia hídrica: sectorización, instalación de sistemas de goteo, automatización, sensores de humedad, etc.</i>
<i>Aporte de plantas de temporada</i>	<i>Hasta 5 puntos</i>	<i>4. Se otorgará la máxima puntuación (5 puntos) a la empresa que presente el mayor número de plantas de temporada disponibles para el servicio o suministro. Las puntuaciones de las demás empresas se asignarán de forma proporcional, en función del número de plantas ofrecidas en comparación con la oferta más alta. Se valorará tanto cantidad como variedad y adecuación de las especies a las necesidades del proyecto</i>

La puntuación se asignará en función de la calidad, detalle, viabilidad y coherencia de la propuesta presentada, siendo condición necesaria para su valoración que las mejoras sean ejecutables en el marco del presente contrato. Las mejoras irán valoradas económicamente para ser valoradas por el Ayuntamiento para poder ejecutarlas fuera de este contrato. El Ayuntamiento podrá priorizar aquellas propuestas que presenten una mayor compatibilidad ambiental con el entorno del Parque de La Nava y que contribuyan a su recuperación y funcionalidad como espacio público.

A la vista de lo anterior, ASEJA alega que el criterio de adjudicación "Mejora en el parque de la Nava", no sería evaluable mediante juicio de valor, tal y como se dispone en el pliego, sino que sería un criterio automático. Se trata de un error de haber considerado un criterio de mejoras que, aun siendo considerado en los pliegos como

sujeto a juicio de valor, en realidad sería objetivo, dado que sobre el mismo no cabe aplicar subjetividad ni discrecionalidad técnica.

Ello dado que, en el referido criterio, se incluye un criterio objetivo (concretamente, en el subcriterio 4: "*aporte de plantas de temporada*", en virtud del cual se otorgará la máxima puntuación al licitador que presente mayor número de plantas de temporada, disponibles para el servicio o suministro.

Es decir, el criterio que inicialmente se configura como uno sujeto a un juicio de valor (basado en el detalle, la calidad, viabilidad y coherencia de la propuesta presentada), se convierte en este subapartado concreto en un criterio matemático, el cuál además carece de un límite máximo de plantas de temporada que se pueda llegar a ofertar.

3.- Como tercer y último motivo del recurso impugna el subpunto 1 "*Mejoras en la entrada al municipio por la calle San Juan*" y en el subpunto 2 "*Mejora en el parque de la Nava*" del punto 2 (criterios evaluables mediante juicio de valor) del apartado F del Anexo I (características generales del contrato):

*2.1 Mejoras en la entrada al municipio por la calle San Juan (hasta 20 puntos):
Se valorará la presentación de una propuesta técnica de mejora del paisaje urbano en la entrada principal del municipio por la calle San Juan, que puede incluir:
o Actuaciones de jardinería ornamental (nueva plantación de especies autóctonas o flor de temporada)
o Instalación de mobiliario urbano (bancos, papeleras, señalética verde, etc.).
o Creación o renovación de parterres, praderas o elementos paisajísticos.
o Propuestas de bajo mantenimiento y ahorro hídrico.
o Diseño sostenible e integrador con la imagen del municipio.
Se dará una puntuación máxima de 4 puntos a cada uno de los apartados anteriores*

Así pues, se establecen los criterios "*Mejoras en la entrada al municipio por la calle San Juan*", los cuales se valorarán con hasta cuarenta (40) puntos (veinte (20) puntos respectivamente) la propuesta técnica de mejora del paisaje urbano en la entrada principal del municipio por la calle San Juan, de un lado; y la memoria técnica que proponga mejoras voluntarias en el Parque de La Nava, de otro.

Así pues, se establece el criterio mejoras no económicas-mejoras técnicas, el cual valorará con hasta cinco (5) puntos la propuesta que integre las cuatro zonas cuyo mantenimiento es objeto del contrato, en un proyecto coherente que optimice recursos y garantice una imagen homogénea del campus.

Entiende que se trataría de una mejora que vulnera lo preceptuado en el artículo 145.7 de la LCSP, pues la redacción dada al criterio controvertido hace que el mismo no quede en modo alguno especificado y suficientemente concretado ni delimitado. Muy al contrario, dicha redacción 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 “*mejoras de alto impacto técnico o ambiental*”, “*mejoras relevantes en aspectos parciales del mantenimiento*” o “*mejoras accesorias o de escaso impacto operativo*”.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

1.- Como primer motivo de impugnación, sostiene ASEJA que existe una clara insuficiencia del presupuesto base de licitación.

Sobre ello el órgano de contratación alega:

-Que en el Anexo I del PCAP de esta licitación se detalla el presupuesto base de licitación y el valor estimado de este contrato, en resumen, según el desglose siguiente:

1. Medios humanos:

- Se indican los medios humanos para la ejecución del contrato: 1 jardinero; 2 auxiliares jardineros; y 1 peón.
- Se determina el coste de personal según el Convenio Colectivo Estatal de Jardinería 2025-2030, según el cuadro que se detalla a continuación en los pliegos, con desglose de costes de seguridad social anuales, total coste anual y total coste jornada efectiva.

- Se informa que este contrato conlleva subrogación de personal.

2. Medios materiales:

- Se indican los medios materiales, en resumen, vehículos y maquinaria principal.

3. Cálculo económico según la duración del contrato (8 años), y que, desglosado para un año, contiene las estimaciones siguientes:

- Coste de personal anual: 151.108,57 euros.
- Coste directo anual: 187.604,98 euros.
- Gastos generales (10%): 18.760,50 euros.
- Beneficio industrial (6%): 11.256,30 euros.
- Presupuesto Base anual (sin IVA): 217.621,78 euros.
- IVA (21%): 45.700,57 euros.
- Presupuesto anual con IVA: 263.322,35 euros.

Por tanto, en los pliegos de la licitación si habrían desglosado el presupuesto base de licitación (PBL), los costes directos e indirectos y otros gastos a tener en consideración calculados para la determinación del mismo, y también se han considerado las normas convencionales aplicables a los costes laborales del personal necesario para la prestación de este servicio al momento del envío del anuncio de licitación, habiéndose cuidado que el PBL sea adecuado al de mercado, además de que permita a los licitadores conocer los costes de personal en la prestación del servicio. De tal forma que, sobre el presupuesto anual con IVA considerado en los pliegos, sobre el coste directo anual, el coste de personal anual representaría un 57,38%.

Añade el órgano de contratación que, en el listado de subrogación JARD Ayto Valdemorillo facilitado por la actual adjudicataria del servicio se desglosan los trabajadores, convenio colectivo, categoría, contrato, % de jornada, fecha de antigüedad, fecha de fin, salario bruto anual, pluses anuales y se ha incluido un campo de observaciones, con lo cual también se habría dado cumplimiento a la obligación de información del artículo 130 de la LCSP. Según los datos contenidos en este listado y

de conformidad con el Convenio Colectivo Estatal de Jardinería 2025-2030 se consideraría que el coste de personal anual estimado necesario para la prestación del servicio por importe de 151.108,57 euros, considerado globalmente en su conjunto para todas las categorías profesionales, para el año 2026 no estaría por debajo de los mínimos convencionales establecidos en las tablas salariales correspondientes, tal y como manifiesta la Asociación recurrente.

Añade que no obstante, para los años 2026 a 2030, se observaría, tomando como referencia el valor medio anual estimado de estos costes laborales según las correspondientes tablas salariales referidas a los citados años, también considerados globalmente en su conjunto, que podría existir variación mínima que podría suponer, en su caso, un mínimo desajuste estimado del presupuesto base de licitación que representaría un porcentaje mínimo sobre el presupuesto anual con IVA estimado de 263.322,35 euros y el presupuesto total 8 años con IVA estimado de 2.089.169,06 euros, pero sobre este aspecto habría que tener en cuenta que la duración del contrato es de 8 años y en relación con ello en el apartado N del Anexo I del PCAP se prevé revisión de precios para los años de ejecución del contrato y respecto a los costes de personal se tendrá en cuenta para los años de ejecución del mismo los incrementos salariales aprobados anualmente en el Convenio Estatal de Jardinería para el período 2025-2030, en los términos que se señalan en el mismo, por lo que cabría que indicar que este posible mínimo desajuste estimado del presupuesto base de licitación no impediría que los licitadores puedan cumplir el contrato y que el precio del contrato sea cierto y adecuado al mercado, ni que se haya incumplido la normativa contractual vigente, tal y como pretende la recurrente en su recurso.

En consecuencia, no puede afirmarse que el presupuesto se haya fijado de manera arbitraria o carente de base técnica, sino a partir de la información real de los datos facilitados por las empresas actualmente adjudicatarias

2.- En lo concerniente al criterio de valoración impugnado referido a las mejoras en el subpunto 1 "*Mejoras en la entrada al municipio por la calle San Juan*" y en el subpunto 2 "*Mejora en el parque de la Nava*" del punto 2 (criterios evaluables mediante juicio

de valor) del apartado F del Anexo I, respecto a lo que la recurrente manifiesta que este criterio de adjudicación no sería evaluable mediante juicio de valor sino que sería un criterio automático puesto que la atribución de puntuaciones se realiza mediante la aplicación de una fórmula, lo que vulneraría el artículo 145 de la LCSP; el órgano de contratación hace constar que el objeto de esta licitación responde a una necesidad de este Ayuntamiento de conservación y limpieza de zonas verdes y arbolado viaria del municipio de Valdemorillo, que es una competencia propia municipal según la normativa de régimen local vigente.

De tal forma, que la determinación de los criterios de adjudicación que se establecen en los pliegos se han elaborado con el fin de obtener la mejor relación calidad-precio, recogiendo criterios económicos evaluables automáticamente y criterios cuantificables mediante juicio de valor hasta un máximo de 40 puntos que, a su vez, se dividen en los criterios 2.1 *Mejoras en la entrada al municipio por la calle San Juan* (Hasta 20 puntos) y 2.2 *Mejoras en el parque de la Nava* (hasta 20 puntos), de conformidad con lo establecido en el artículo 145 de la LCSP, así como que se ha respetado el principio de igualdad de trato de los licitadores ya sea en el momento de la preparación de las ofertas como en el momento de ser valoradas por este órgano de contratación.

Por lo que se refiere al criterio 2.1 *Mejoras en el Parque de la Nava* que impugna la Asociación recurrente en su recurso, cabría indicar al respecto que la valoración de este criterio se realizará, en resumen, mediante la presentación de una memoria técnica que proponga mejoras voluntarias en el Parque de la Nava, orientadas a su recuperación, funcionalidad ambiental y actuación paisajística. De tal forma que la propuestas deberán ser técnicamente viables, adaptadas a las condiciones climáticas y edáficas del municipio, y deberán incorporar: elementos de eficiencia en el uso de los recursos; biodiversidad vegetal y mejora del paisaje urbano; y el diseño, materiales, especies vegetales y técnicas a aplicar, respetando los criterios de sostenibilidad, durabilidad y compatibilidad del entorno; y, por último, la propuesta deberá ser valorada conforme a los subcriterios técnicas que se indican en los pliegos, con hasta un total de 20 puntos.

Del tenor literal de este criterio de adjudicación no se desprendería que sea un criterio automático como manifiesta la recurrente, pues, la puntuación máxima de hasta 20 puntos, se asignará a las propuestas técnicas conforme a los subcriterios técnicos que se detallan en los pliegos. No hay que olvidar que para esta valoración se han de considerar aspectos como la recuperación, funcionalidad, sostenibilidad ambiental y adecuación paisajística, además del resto condiciones climáticas y edáficas del municipio que se puedan incorporar a la misma según se indican en los pliegos, además de que la puntuación se asignará en función de la calidad, detalle, viabilidad y coherencia de la propuesta presentada, siendo condición necesaria para su valoración que las mejoras sean ejecutables en el marco del presente contrato, y también habría que tener en cuenta que el Ayuntamiento podrá priorizar aquellas propuestas que presenten una mayor compatibilidad ambiental con el entorno del parque de la Nava y que contribuyan a su recuperación y funcionalidad como espacio público, aspectos todos ellos que requieren de una discrecionalidad técnica que es característica de los juicios de valor y no de los criterios evaluables automáticamente mediante fórmulas.

Añade que en los pliegos de esta licitación, los criterios evaluables mediante juicio de valor se detallarían de forma clara de tal forma que se especifica la valoración de los mismos, con división, a su vez, de cada criterio de valoración en otros subcriterios expresándose para las mejoras en el parque de La Nava cada uno de los subcriterios y la puntuación máxima para cada uno de ellos (hasta un máximo de 4 puntos), y para las mejoras en el parque de la Nava: definición de cada subcriterio, puntuación máxima a otorgar (hasta el máximo que se indica en los mismos) y su valoración individualizada e indicándose a continuación en los pliegos que la puntuación de esta mejora se asignará en función de la calidad, detalle, viabilidad y coherencia de la propuesta presentada, siendo condición necesaria para su valoración que las mejoras sean ejecutables en el marco del presente contrato, además de que el Ayuntamiento podrá priorizar aquellas propuestas que presenten una mayor compatibilidad ambiental con el entorno del Parque de la Nava y que contribuyan a su recuperación y funcionalidad como espacio público.

Y respecto a la alegación del recurrente que en concreto subcriterio 4 “*Aporte de plantas de Temporada*”, del criterio “*2.2 Mejoras en el parque de la Nava*”, carece de un límite máximo de plantas de temporada que se pueda llegar a ofertar, cabría considerar sobre este aspecto: El órgano de contratación alude a una resolución del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Canarias, en su Resolución 619/2014 señala: “(...). *El órgano de contratación podría haber establecido un límite máximo en cuanto al número de horas de mejora, lo que se consideraría preferible, pero el hecho de no hacerlo no se estima que incumpla la normativa, ni los principios de contratación pública*” y a otra de este Tribunal en ese sentido, la Resolución nº 090/2025 de fecha 06 de marzo de 2025.

Sexto. - Consideraciones del Tribunal.

Vistas las alegaciones de las partes, procede atender al PCAP y a la regulación que en dicho documento se hace de las condiciones de licitación referidas tanto al cálculo del presupuesto base de licitación. En el mismo, se desglosa, el presupuesto en función de los costes del servicio y del suministro, incluyendo los costes de personal, maquinaria y vehículos, y otros gastos. En el desglose de los costes de personal se indican los costes desglosados por el oficial, el jardinero, los 2 auxiliares jardineros y el peón a subrogar, según el listado facilitado por la actual adjudicataria del servicio y en el PBL se desglosan los trabajadores, convenio colectivo, categoría, contrato, % de jornada, fecha de antigüedad, fecha de fin, salario bruto anual, pluses anuales y se ha incluido un campo de observaciones, con lo cual también se habría dado cumplimiento a la obligación de información del artículo 130 de la LCSP. Según los datos contenidos en este listado y de conformidad con el Convenio Colectivo Estatal de Jardinería 2025-2030

Comprobados los costes salariales con el Convenio colectivo estatal de jardinería 2025-2030, publicado el día 30 de enero de 2026, es cierto que, en las categorías oficial y auxiliar jardinero, el Órgano de Contratación ha incluido unos costes salariales que resultan más bajos que los de categorías inferiores, si bien también a la inversa los de categorías inferiores se les calcula costes salariales superiores a los que les

correspondería, con escaso margen en ambos casos; ahora bien, ello no determina que el PBL no se ajuste a precios de mercado ni que la empresa que resulte adjudicataria no tenga que pagar los salarios que legalmente correspondan conforme al convenio colectivo aplicable.

Así lo establece claramente la cláusula 8ª del PCAP:

“El contratista está obligado a subrogarse en las obligaciones laborales, que la empresa adjudicataria actual, mantiene con el personal adscrito al servicio.

El contratista facilitará mensualmente, siempre que le sea solicitado por el Ayuntamiento, los impresos oficiales de la Tesorería General de la Seguridad Social correspondiente al personal adscrito al servicio, la filiación de la persona que desempeña un específico cometido, el organigrama con el nombre y categoría laboral del personal que ocupa los diversos puestos de trabajo y, en general, toda aquella información que permita comprobar la plantilla a identificar

El Ayuntamiento tendrá derecho y podrá imponer al contratista que separe del servicio o sancione a cualquier empleado de la Contrata adscrito al servicio que diera motivo para ello.

Será total responsabilidad del Contratista el ajustar las condiciones de trabajo personal a lo dispuesto en la Legislación y Convenios Laborales vigentes. Por ello, el Ayuntamiento queda totalmente exento de responsabilidad sobre las reclamaciones entre el Contratista y su personal.”

Establece el artículo 100.2 de la LCSP que, en el momento de elaborar el presupuesto base de licitación:

“los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. En los contratos en que, el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia.”

En el caso que nos ocupa, como hemos señalado, el PCAP desglosa los costes directos e indirectos y los costes de personal estimados, a partir del convenio colectivo

que el órgano de contratación considera de aplicación, con el desglose previsto por el artículo 100.2 de la LCSP.

La actuación revisora de este Tribunal debe limitarse, por tanto, a verificar el cumplimiento por el órgano de contratación de la obligación impuesta en los artículos 100 y 130 de la LCSP, criterio igualmente mantenido en diversas resoluciones de este Tribunal, entre ellas, la 57/2026, de 24 de febrero de 2026, sobre un recurso similar interpuesto por la misma recurrente.

La relación del personal a subrogar se encuentra publicada en el Anexo I del PCAP indicando cada una de las categorías, jornada y coste para la empresa, cumpliéndose la obligación impuesta por el artículo 130 LCSP.

Por lo que respecta a la afirmación que realiza el recurrente relativa al coste de personal de los años posteriores de prórrogas, y según la evolución del Convenio Colectivo, la estimación se incrementa significativamente. Este Tribunal ha reiterado que los pliegos deben tener en cuenta las tablas salariales vigentes en el momento de su aprobación, en este caso, el Convenio colectivo estatal de jardinería 2025-2030, publicado el día 30 de enero de 2026.

En cuanto al cálculo de las subidas salariales para años sucesivos, no puede admitirse el cálculo de un presupuesto base de licitación sobre un hecho futuro e hipotético, pues, como señalábamos en nuestra Resolución 443/2024, de 21 de noviembre, *“cualquier estimación al respecto podría ser acertada o no”*.

Pero es más en el presente caso, tal y como indica el órgano de contratación, el detalle de anualidades indicado podrá ser objeto de reajuste de acuerdo con el tiempo de duración de tramitación de la licitación y formalización del contrato y porque se prevé expresamente la revisión de precios contemplando los incrementos de costes de personal.

Así el PCAP en el Anexo I se recoge:

“APARTADO N.- REVISIÓN DE PRECIOS.

*La revisión de precios se realizará con carácter general, de acuerdo con el artículo 103 LCSP no obstante para este contrato y **respecto a los costes de personal se tendrán en cuenta para los años de ejecución del mismo, los incrementos salariales aprobados anualmente en el Convenio Estatal de jardinería para el periodo 2025-2030.***

Por lo demás la revisión periódica de precios del contrato, se llevará a cabo, transcurridos dos años desde la formalización del contrato y ejecutado al menos el 20 por ciento de su importe, cuando el período de recuperación de la inversión del contrato sea igual o superior a cinco años, calculado conforme a los criterios del artículo 10 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero.

Formula de revisión de precios.

Se establece para la revisión de precios anual de este contrato la siguiente formula aritmética:

$$Kt = A * (Pt / P0) + B * (Mt / M0) + C * (Lt / L0) + D$$

De tal forma que $A+B+C+D = 1$

Donde:

Kt: Coeficiente en el momento de ejecución t

*A: **Peso del coste de Gastos de Personal**, expresado en tanto por uno*

*B: **Peso del coste del Servicio de Mantenimiento, reparación y Otros costes Fijos** en tanto por uno*

*C: **Peso del Carburante y Lubricante** en tanto por uno .*

*D: **Peso de los costes no revisables***

*Pt: **variación salarial media pactada, a nivel estatal, publicada por el Ministerio de Trabajo, y Economía Social en el año de revisión del precio del contrato.** Se empleará el valor publicado como provisional o definitivo en el momento de la revisión. (Esta variable tendrá la limitación de que el incremento repercutible de los mismos no podrá ser superior al incremento experimentado por la retribución del personal al servicio del sector público, conforme a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado).*

P0: Ídem en el año y mes de la adjudicación del contrato siempre que la adjudicación se produzca en el plazo de tres meses desde la finalización del plazo de presentación de ofertas o respecto de la fecha en que termine dicho plazo si la adjudicación se produce con posterioridad. Se empleará el valor publicado como provisional o definitivo vigente en el momento de la revisión.

*Mt: **variación a nivel estatal del índice de la clase "Mantenimiento y reparación de vehículos personales"** publicado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) para el mes que corresponda. Se empleará el valor publicado como provisional o definitivo vigente en el momento de la revisión.*

M0: Ídem en el año y mes de la formalización del contrato. Se empleará el valor publicado como provisional o definitivo vigente en el momento de la revisión.

*Lt: **variación a nivel estatal del índice de la clase "Carburantes y lubricantes para vehículos personales"** publicado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) para el mes que corresponda. Se empleará el valor publicado como provisional o definitivo vigente en el momento de la revisión.*

10: Ídem en el año y mes de la formalización del contrato. Se empleará el valor publicado como provisional o definitivo vigente en el momento de la revisión.

Por último, el PEM del contrato a lo largo del periodo revisable queda establecido del modo siguiente:

$$P_t = K_t * P_0$$

P_t: Precio o importe revisado

P₀: Precio o importe a revisar”

Entrando en el segundo motivo de impugnación relativo al criterio de mejoras impugnado, en cuanto que no se encuentra limitada, el análisis de este Tribunal debe centrarse en determinar si el criterio impugnado puede configurarse como mejora, a efectos de aplicar o no los límites establecidos en el artículo 145.7 LCSP.

Para ello, debe partirse de la definición que hace este precepto de las mejoras. Establece el referido artículo que *“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.”*

La regulación incluida en el PCAP en relación al criterio impugnado se encuentra en el apartado 2.1 *Mejoras en la entrada al municipio por la calle San Juan* (Hasta 20 puntos) y 2.2 *Mejoras en el parque de la Nava* (hasta 20 puntos), señalando que:

” la valoración de este criterio se realizará, en resumen, mediante la presentación de una memoria técnica que proponga mejoras voluntarias en el Parque de la Nava, orientadas a su recuperación, funcionalidad ambiental y actuación paisajística y se detalla la puntuación

Se valorará la presentación de una propuesta técnica de mejora del paisaje urbano en la entrada principal del municipio por la calle San Juan, que puede incluir:

-Actuaciones de jardinería ornamental (nueva plantación de especies autóctonas o flor de temporada).

-Instalación de mobiliario urbano (bancos, papeleras, señalética verde, etc.).

-Creación o renovación de parterres, praderas o elementos paisajísticos.

-Propuestas de bajo mantenimiento y ahorro hídrico.

-Diseño sostenible e integrador con la imagen del municipio.

Se dará una puntuación máxima de 4 puntos a cada uno de los apartados anteriores

2.2 Mejoras en el parque de La Nava (hasta 20 puntos)

Se valorará la presentación de una memoria técnica que proponga mejoras voluntarias en el Parque de La Nava, orientadas a su recuperación, funcionalidad, sostenibilidad ambiental y adecuación paisajística.

Las propuestas deberán ser técnicamente viables, adaptadas a las condiciones climáticas y edáficas del municipio, y deberán incorporar:

- elementos de eficiencia en el uso de recursos,*
- biodiversidad vegetal y mejora del paisaje urbano.*
- el diseño, materiales, especies vegetales y técnicas a aplicar, respetando los criterios de sostenibilidad, durabilidad y compatibilidad con el entorno.”*

Y luego se detalla cada uno de los subcriterios a valorar y cómo se valoran, por tanto, quedan configuradas las mejoras, como un criterio de adjudicación y, como tal, respeta los requisitos previstos en el artículo 145.5 de la LCSP, al estar formuladas de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y sin que confiera al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada. El hecho de que se delimiten en el PCAP como criterios sujetos a juicio de valor y luego se detallen las puntuaciones de cada uno de los aspectos a tener en cuenta en el proyecto técnico a valorar, lejos de contravenir el citado artículo 145 LCSP, lo que hace es que este criterio de adjudicación esté definido de forma objetiva, permitiendo a los licitadores concurrir en condiciones de igualdad y transparencia

Como ya hemos reiterado en muchas de nuestras resoluciones, es doctrina consolidada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (entre otras muchas, la Sentencia del TJUE de 24 de enero de 2008, Asunto As. C 532/06 Emm. G. Lianakis AE y otros contra Dimos Alexandroupolis), que el principio de igualdad de trato comporta una obligación de transparencia y exige que los potenciales licitadores conozcan, en el momento de preparar sus ofertas, todos los factores que la entidad adjudicadora tomará en consideración para seleccionar la oferta económicamente más ventajosa y la importancia relativa de los mismos.

En consecuencia, con lo anterior, considera este Tribunal que procede la desestimación del recurso presentado.

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, contra los pliegos que rigen la licitación del contrato denominado “*Servicio de conservación y limpieza de zonas verdes y arbolado viario del municipio de Valdemorillo*”, licitado por dicho municipio.

Segundo. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación acordada por Resolución de Medidas Cautelares 084/2026, adoptado por este Tribunal el 30 de abril de 2026, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP.

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