

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

En Madrid, a 29 de mayo de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de TALKER contra el acto de exclusión de su oferta por la Mesa de Contratación del Ayuntamiento de Navalcarnero, en la licitación del “*Contrato para la prestación del servicio de mantenimiento, conservación y limpieza de jardines, parques públicos, zonas verdes, otras zonas ajardinadas de carácter público, solares-parcelas municipales, arbolado municipal y lago del parque de Feliciano Hernández, de Navalcarnero (Madrid)*” licitado por dicho Ayuntamiento, Expediente nº: 078SER25, este Tribunal en sesión celebrada el día de la fecha, ha acordado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. – Mediante anuncio publicado el 11 de diciembre de 2025 en el perfil del contratante del Ayuntamiento de Navalcarnero, alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLCSP), la Junta de Gobierno Local del mencionado Ayuntamiento, convocó la licitación de referencia, mediante procedimiento abierto, con pluralidad de criterios de adjudicación y con un plazo de duración de 5 años y sin división en lotes y con un valor estimado de 12.985.436,99 euros.

A la presente licitación presentaron oferta 5 empresas entre las que se encuentra la recurrente

Mediante Acuerdo de la Mesa de Contratación de 24 de abril de 2026 notificado el 27 de abril, se excluyó del procedimiento la oferta de la recurrente TALHER.

Segundo. – El 14 de mayo de 2026, tuvo entrada en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación, interpuesto por la representación legal de TALHER contra el acuerdo de exclusión de su oferta del procedimiento de licitación.

Tercero. - El 20 de mayo 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 (LCSP).

Cuarto. – La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por acuerdo sobre medidas provisionales adoptado por este Tribunal mediante la Resolución MMCC 098/2026 de 21 de mayo, hasta que se resuelva el recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión

Quinto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles, para presentar alegaciones. En el plazo otorgado, se han presentado alegaciones por FCC MEDIO AMBIENTE, S.A.U. (FCCMA en adelante).

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 ha sido excluida de la licitación. En consecuencia “*cuyos derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se hayan 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 firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues el acuerdo impugnado fue notificado el 27 de abril de 2026, e interpuesto el recurso el 14 de mayo 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 por el que se excluye la oferta de la recurrente, 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.b) de la LCSP.

Quinto. – Fondo del asunto

El objeto del recurso es el acuerdo de exclusión de la oferta de TALHER adoptado por la mesa de contratación el 24 de abril de 20026, con el siguiente tenor, según acta notificada el 27 de abril :

I.- Exclusión de las ofertas presentadas por los licitadores URBASER, S.A y TALHER, S.A

En relación con las ofertas presentadas por los licitadores URBASER, S.A y TALHER, S.A el informe técnico de valoración del Sobre C, emitido por el Coordinador de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Navalcarnero con fecha de 14/04/2026, concluye lo siguiente:

“(…)Se propone a la mesa de contratación lo siguiente:

Teniendo en cuenta lo indicado en el presente informe acerca del error muy grave en un documento fundamental como es el Documento con la Proposición Económica y que, a juicio del técnico firmante, no es subsanable, cometido por parte de las

-PLICA Nº 2.- URBASER, S.A.

-PLICA Nº 3.- TALHER, S.A. Excluir a ambos licitadores del procedimiento de licitación”. [sic]

Las razones que motivan la exclusión de los licitadores URBASER, S.A y TALHER, S.A es que ambos han cuantificado en la tabla del resumen de costes para año 2026, el importe de las mejoras ofertadas, lo que supone repercutir en la Administración el importe de las mismas, ya que esa tabla resumen de costes para el año 2026 determina la oferta económica presentada por estos licitadores.

Cabe recordar que “toda mejora supone un plus sobre los requisitos fijados en el pliego y una ventaja para la Administración que puede obtener sin un sobrecoste”, como así señala el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución 390/2014, de 19 de mayo.

Por lo tanto, si el coste de las mejoras ofertadas por los licitadores lo acaba soportando la Administración, es evidente que se acaba desvirtuando el sentido de esa mejora, por lo tanto, nos encontraríamos ante ofertas que son contrarias a los pliegos.

El artículo 139 de la LCSP/17 señala que 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.

Si voluntariamente los licitadores deciden ofertar una serie de mejoras, no es posible repercutir el coste de esas mejoras en la propia Administración”

1. Alegaciones de la recurrente

TALHER alega que no ha incurrido en irregularidad alguna, sino que ha actuado de manera clara y conforme a los principios que rigen la contratación pública. Sin embargo, la interpretación excesivamente rigurosa y restrictiva efectuada por el Ayuntamiento respecto de la cuantificación de dichas mejoras, le ha producido un efecto claramente perjudicial tanto para ella, que ha resultado excluida, como para el propio procedimiento de contratación, al haberse visto reducida la concurrencia.

Sigue con su alegato indicando que, la exclusión de su oferta carece de toda justificación, pues no implica alteración alguna de su oferta económica, ni infracción de los Pliegos, ni quiebra el principio de igualdad de trato, ni vulneración del ordenamiento jurídico. En este sentido, insiste en que la inclusión de la cuantificación de las mejoras – consistentes en el incremento de personal (4 Peones Jardineros y 1 Auxiliar Administrativo) –, en la tabla resumen de costes responde a una voluntad de

transparencia y claridad en la elaboración de la oferta, permitiendo comprender su estructura económica.

Es por ello por lo que, en este contexto, y dado que la cuantificación de las mejoras no otorga ventaja competitiva alguna frente al resto de licitadores, la recurrente considera que la exclusión acordada por la Mesa de Contratación del Ayuntamiento de Navalcarnero resulta desproporcionada y contraria a Derecho.

Indica la recurrente que ello se pone especialmente de manifiesto en el presente caso, en el que ha quedado FCCMA, como único licitador y alega que el hecho de que FCCMA, no haya desglosado en su tabla resumen los costes asociados a las mejoras ofertadas no implica que dichos costes no existan, dado que, aun cuando la Administración las califique como “gratuitas” – esto es, sin un sobrecoste –, tales mejoras conllevan necesariamente un coste empresarial.

Con carácter adicional a lo manifestado, y tanto desde la perspectiva económica como cualitativa, la recurrente indica que tiene serias dudas de Derecho respecto de la adecuación de la oferta presentada por la adjudicataria propuesta y que tales dudas no han podido ser debidamente contrastadas ni rebatidas como consecuencia del limitado acceso al expediente de contratación, en los términos ya expuestos en el presente recurso especial. En concreto, respecto de la oferta de FCCMA, únicamente se ha permitido el acceso a la primera hoja de su oferta técnica y a su proposición económica, sin incluir el desglose del estudio económico.

2. - Alegaciones del órgano de contratación

El órgano de contratación, en el informe al recurso especial, señala que la oferta de la recurrente incluye en la “MEMORIA ECONÓMICA MEJORAS”, tabla con el desglose económico del personal adicional propuesto, ofreciendo 4 peones y 1 auxiliar administrativo como mejoras. Llama la atención el escaso 2,0 % de absentismo contemplado, el cuál no se ajusta a la realidad del Municipio.

La MEMORIA ECONÓMICA DE LA OFERTA, es un breve documento de 5 páginas, en el que se indica la tabla con los medios humanos dividida por categorías laborales, tabla con los medios materiales (vehículos y maquinaria), tabla con las herramientas y útiles, tabla con el coste de vestuario y tabla en donde se reflejan otros costes asociados al servicio (materiales instalaciones y otros). Llama la atención el escaso 2,5% de absentismo contemplado, el cual no se ajusta a la realidad del Municipio.

Y se detecta un error muy grave en la tabla de medios humanos (página 1), ya que el recurrente ha incluido el coste del “MEJORAS DE PERSONAL ADICIONAL (4 PEONES + 1 ADMINISTRATIVO)” cuantificado en 151.757,08 euros, lo cual desvirtúa completamente el valor total de la oferta haciendo inviable que pueda ser valorada.

En ningún momento se indica que ese personal adicional, y que el licitador puede opcionalmente ofertar o no, tenga que ser incluido en la tabla, y menos aun teniendo en cuenta que se trata de unas mejoras puntuables al margen de la oferta de la Memoria Económica.

Además, una mejora que conlleva un coste para el Ayuntamiento, no puede ser considerada como tal, ya que no supone ningún beneficio para éste al tener que estar sufragándola durante la duración del contrato.

Una mejora en un pliego de condiciones es una prestación adicional y voluntaria ofrecida por un licitador, no exigida inicialmente pero sí contemplada, que aumenta el valor del contrato sin coste extra para la Administración.

En el DOCUMENTO CON LA PROPOSICIÓN ECONÓMICA (SOBRE C), la recurrente adjunta la tabla del año 2026 incluida en el ANEXO I del PPT, cuyo importe “TOTAL PRESUPUESTO ANUAL” ofertado es de 2.598.627,25 euros (suponiendo una mejora a la baja de un 2,2 % respecto de precio base de licitación) e indicando que ofrece como mejoras 4 peones y 1 auxiliar administrativo.

Se detecta nuevamente el mismo error muy grave en la tabla del resumen de costes año 2026, ya que el licitador ha incluido por su cuenta una casilla en donde ha reflejado el coste de “*Mejoras de aumento de personal (4+1)*” cuantificado en 151.757,08 euros, lo cual desvirtúa completamente el valor total de la oferta haciendo inviable que pueda ser valorada, ya que en el importe “TOTAL PRESUPUESTO ANUAL” ofertado de 2.598.627,25€ se encuentra incluida esa cuantía económica.

En ningún momento indica en su oferta que ese personal adicional, y que el recurrente puede opcionalmente ofertar o no, tenga que ser incluido en la tabla, y menos aun teniendo en cuenta que se trata de unas mejoras puntuables al margen de la oferta de la Memoria Económica.

Además, una mejora que supone un coste para el Ayuntamiento, no puede ser considerada como tal, ya que no conlleva ningún beneficio para éste al tener que estar sufragándola durante la duración del contrato.

Como puede comprobarse en la tabla de la Oferta Económica aportada por TALHER, sus “*Mejoras de aumento de personal*”, cuantificadas en 151.757,08 euros para el año 2026 (cifra que aumenta considerablemente al añadir el incremento % de los Gastos Generales + Beneficio Industrial + IVA) repercuten en la cifra del “TOTAL PRESUPUESTO ANUAL”.

Por todo lo anteriormente expuesto, señala el órgano de contratación que la documentación aportada por TALHER no se ajusta a lo solicitado en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), habiendo cometido un error muy grave, como ya se ha indicado anteriormente, al haber incluido los costes del personal ofertado como “mejoras” (1 auxiliar administrativo y 4 peones de jardinería) en la tabla resumen de coste anual 2026, desvirtuando el importe “TOTAL PRESUPUESTO ANUAL”, cifra fundamental y determinante, ya que es la que se ha de emplear por una parte en la fórmula anteriormente indicada a fin de otorgar la puntuación a los licitadores según la rebaja económica presentadas y no menos importante esta tabla es la que ha de servir de base económica para el cálculo de las cuantías del resto de

las tablas de los años restantes de contrato y cuyo resultado es lo que ha de abonar el Ayuntamiento a la empresa adjudicataria del servicio, por lo que ha de ser presentada sin errores.

3. Alegaciones de los interesados

FCCMA alega en primer lugar, que en su recurso, TALHER sostiene que la declaración de confidencialidad de la oferta de FCCMA es excesiva y, por tanto, su acceso al expediente ha resultado “muy limitado”, pero en la fundamentación del recurso no hay referencia alguna a ningún otro motivo que pudiera acarrear que TALHER pudiera resultar adjudicataria o referencias a: (i) la valoración técnica o económica de las ofertas; (ii) la aplicación de criterios de adjudicación; (iii) la motivación de los informes; y/o (iv) si existieran incumplimientos del pliego por parte de FCCMA. Y estima que la recurrente se limita a afirmar que la declaración de confidencialidad habría sido excesiva (impidiéndole analizar la oferta adjudicataria) y, a su vez, reconoce que no tiene indicio alguno de infracción o irregularidad alguna de la documentación contractual resulta claro que los licitadores debían incorporar: (i) por un lado, una tabla o cuadro resumen con los costes en ella descritos; y (ii) por otro lado, incluir aparte una memoria con la cuantificación del coste de la mejora relativa al personal adicional propuesto.

Por otro lado, FCCMA sostiene que, el coste de las mejoras es ajeno al cuadro resumen de la propuesta u oferta económica. Por tanto, no es el hecho de cuantificar el coste de las mejoras lo que ha supuesto la exclusión de TALHER, tal y como se infiere de su recurso al indicar que actuó en aras de la transparencia, sino la inclusión de este coste en el presupuesto anual.

TALHER al presentar su oferta aceptaba los pliegos, tal y como habían sido aprobados, por lo que al impugnar en el recurso especial de contratación su exclusión por no ajustarse al modelo establecido en los pliegos del Contrato, va en contra de sus propios actos ya que desde el momento en que los licitadores presentan sus ofertas aceptan el contenido de los Pliegos en su totalidad.

Sin embargo, la oferta de FCCMA, siguió el modelo de oferta tal y como exige el PCAP, sin integrar los costes de mejoras en el resumen. Es decir, lo correcto y obligatorio según la documentación contractual era no incluir el coste de las mejoras en el cuadro resumen y, en este sentido, FCCMA sí cumplió con el formato establecido en el Pliego (indicando, además, debidamente en otro punto distinto de su oferta, los costes de mejoras).

Sexto. Consideraciones del Tribunal

El Anexo I del PCAP recoge los criterios de adjudicación del siguiente modo. Como criterios automáticos:

“1-Proposición económica: Hasta 30 puntos

Las ofertas económicas indicarán el presupuesto anual un desglose para cada grupo y servicio y se confeccionarán en base a las siguientes unidades:

-MEDIOS HUMANOS: Con indicación del número, categoría, turno, tipo de contrato indicando en cada caso sus costes (por año y jornada). Se incluirán los conceptos de vacaciones, asuntos propios y absentismo.

-MEDIOS MATERIALES (VEHÍCULOS, MAQUINARIA, COMBUSTIBLES, CARBURANTES Y MANTENIMIENTO): Con indicación del número de unidades, características (marca y modelo), coste de mantenimiento (combustibles, lubricantes, neumáticos, ...) por año y jornada.

-HERRAMIENTAS, ÚTILES Y VESTUARIO: Con indicación del número de unidades, características (marca y modelo) y coste de adquisición o alquiler. Así como, para cada uno de ellos: amortización, financiación, periodo de amortización y gastos de consumo, mantenimiento, reparación, etc.... por año y jornada.

-OTROS COSTES ASOCIADOS (FUNGIBLES Y MANTENIMIENTO DEL LAGO DE FELICIANO): Con indicación del tipo de nave/cantón, número de unidades y, para cada una de ellas, los costes de alquiler/adquisición, así como los costes de mantenimiento y gastos asociados (luz, agua, seguros, vados, mobiliario oficina, ...) por año y jornada.

Se engloban en este punto: abonos, bolsas de basura y caninas, tratamientos fitosanitarios, suministro de flor de temporada, endoterapia, elaboración de planos mapas digitales, inventario arbolado urbano, mantenimiento redes de riego, resiembras, GPS vehículos, etc.

-GASTOS GENERALES, BENEFICIO INDUSTRIAL E IMPUESTOS: Se ha establecido 5% G.G y 6 B.I.

-IVA: Se ha establecido un 40% del importe del contrato destinado a mantenimiento y conservación al 21% IVA y un 60% destinado a limpieza al 10% IVA

2.- Personal adicional propuesto. Hasta 25 puntos.

Todas las mejoras irán valoradas económicamente, desglosadas y descritas con su memoria económica, de tal forma que, en caso de no ser ejecutadas, se descontarán de las facturas a presentar por la prestación del servicio objeto de contrato.

En el caso, de no estar valoradas económicamente, no serán consideradas.

Destacar que los costes salariales del presente Pliego, en todo momento, se han obtenido de aplicar la Resolución de 27 de junio de 2022, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el Convenio colectivo de ámbito estatal de jardinería 2021-

2024, pero se han tenido en cuenta las previsibles subidas del nuevo convenio estatal de jardines (2025-2030) que a la fecha actual aún no se ha publicado en el BOE, por lo que los licitadores deberán tener presente esta circunstancia, no aceptándose salarios por debajo de los costes de dicho nuevo convenio.

Se puntuará el aumento de personal al año durante toda la duración del contrato.

No se incluirá al personal que con carácter obligatorio debe tener la contrata y que se especifican en el artículo correspondiente.

Únicamente se propondrá personal adicional que ha de cumplir las 1.700 horas/año marcadas en el Convenio Estatal de Jardinería, con jornadas de 7 horas de L a V, y los turnos de trabajo establecidos los S y D, considerando además que han de ser cubiertos en las vacaciones, asuntos propios y absentismo. Debiendo ser nuevas contrataciones. Se podrá excluir del concurso a la empresa que en esta relación incluya parte o la totalidad del personal que se ha estimado obligatorio

La empresa adjudicataria deberá contar con la plantilla fija mínima exigida en el PPT, así como con todo el personal adicional que haya ofertado desde el mismo día del inicio del contrato, sino se podrán ir descontando económicamente las jornadas sin cubrir de la factura mensual correspondiente.

- Aumento del número de Peones Jardineros que se sumaran a la plantilla fija mínima exigida de 46 operarios + 1 encargado + 1 jefe de servicio: hasta 20 puntos

-Aumento en 4 Peones Jardineros: 20 puntos

-Aumento en 3 Peones Jardineros: 15 puntos

-Aumento en 2 Peones Jardineros: 10 puntos

-Aumento en 1 Peón Jardinero: 5 puntos

-Aumento del personal administrativo de la plantilla que se sumaran a la plantilla fija mínima exigida de 46 operarios + 1 encargado + 1 jefe de servicio: 5 puntos

-Aumento en 1 Auxiliar Administrativo: 5 puntos”

Como criterio sujeto a juicio de valor se recoge:

1.- Memoria de la prestación del servicio: Hasta 45 puntos.”

La oferta económica de la recurrente recoge lo siguiente:

• Oferta económica:

RESUMEN COSTES DEL SERVICIO DE LIMPIEZA, MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN DE ZONAS VERDES (46 operarios + 1 encargado + 1 jefe servicio) AÑO 2026		
CONCEPTO	ESTRUCTURA DE COSTES	IMPORTE/EUR OS
Medios Humanos		
Personal (L -D y f) - 46 + 1 + 1	78,54%	1.607.200,71 €
Mejoras de aumento de personal (4+1)	7,42%	151.757,08 €
120 Jornadas de Refuerzo (caída hojas, desbroces...)	0,71%	14.592,29 €
TOTAL MEDIOS HUMANOS		1.773.550,08 €

En el Anexo I del PCAP se recoge el modelo de **oferta económica** a presentar indicado:

Concepto	Importe/Euros
Medios Humanos	Estructura de Costes (%)
Personal (L -D y F)	
Jornadas de Refuerzo (caída hojas, desbroces,...)	
TOTAL MEDIOS HUMANOS	%

Y respecto a las mejoras referidas a **“Aumento del personal administrativo de la plantilla”** dicho Anexo I recoge el siguiente modelo de oferta:

• Aumento del número de Peones Jardineros:

El licitador ofrece el siguiente aumento del número de Peones Jardineros que se sumaran a la plantilla fija mínima exigida de 46 operarios + 1 encargado + 1 jefe de servicio (marcar la opción que corresponda):

Aumento en 4 Peones Jardineros	
Aumento en 3 Peones Jardineros	
Aumento en 2 Peones Jardineros	
Aumento en 1 Peón Jardinero	
No se ofrece ningún aumento	

- Aumento del personal administrativo de la plantilla:

El licitador ofrece el siguiente aumento del personal administrativo de la plantilla que se sumaran a la plantilla fija mínima exigida de 46 operarios + 1 encargado + 1 jefe de servicio (marcar la opción que corresponda):

Aumento en 1 Auxiliar Administrativo	
No se ofrece ningún aumento	

[De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 64 del PPT y punto 2 del apartado 11.1 del Anexo I del PCAP, todas las mejoras irán valoradas económicamente, desglosadas y descritas con su memoria económica, de tal forma que, en caso de no ser ejecutadas, se descontarán de las facturas a presentar por la prestación del servicio objeto de contrato. En el caso, de no estar valoradas económicamente, no serán consideradas.]

Esta claro que del tenor de los pliegos cada licitador debe hacer su oferta económica de acuerdo con el modelo recogido en el Anexo I del PCAP y en el caso de la oferta del recurrente, incluyó en su oferta económica el importe de las mejoras incluyendo 0 costes de incremento de la plantilla mínima exigida en el PCAP, y así ofertó:

- 1.607.200euros por el coste de personal
- 14.592,29 euros por jornadas de refuerzo.

Y además incluyó en la oferta 151.757,08 euros en concepto de mejoras de aumento de personal; por tanto, incluyó en su proposición económica el importe de dichas mejoras resultando su oferta económica respecto a los medios humanos un total de 1.753.550,08euros.

Es criterio constante de este Tribunal y del resto de Tribunales de Contratación considerar que los Pliegos conforman la Ley del contrato y vinculan a los licitadores que concurren a la licitación aceptando su contenido y también a los órganos de

contratación y vinculan en sus propios términos, (Vid por todas STS de 29 de septiembre de 2009 o Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, 128/2011, de 14 de febrero (JUR 2011/170863), de manera que los licitadores han de estar y pasar por los mismos en todo su contenido. En este sentido, recogiendo lo dispuesto en el artículo 139.1 de la LCSP, la presentación de proposiciones supone, por parte del empresario, la aceptación incondicional del clausulado de los pliegos sin salvedad o reserva alguna.

Cabe recordar también que no cabe alterar sobre la marcha y a la vista del resultado de la licitación las condiciones de la misma, ya que ello supondría un claro supuesto de vulneración del principio de igualdad, siendo estas obligaciones aplicables tanto a los licitadores como al propio órgano de contratación.

En relación a las mejoras , el artículo 145 de la LCSP en su apartado 7 establece:

“7. 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.”

Es preciso atender a la redacción del artículo 66.7 del RDLCSE que señala que “Se entiende por mejoras, a estos efectos, las prestaciones adicionales a las que figuraban definidas en el proyecto y en el pliego de condiciones, sin que aquellas puedan alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni del objeto del contrato”, este Tribunal, atendiendo al criterio establecido ya en nuestra Resolución 285/2025, de 10 de julio, manifestamos que el concepto de mejoras como prestaciones adicionales, se extenderá a las que figuran no exigidas en el pliego de prescripciones técnicas, no valoradas en el presupuesto base de licitación, que no alteren la naturaleza de dichas prestaciones y estén vinculadas con el objeto del contrato.

La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en su informe 1/2020 define los criterios de valoración y de mejora en los siguientes términos:

“• Los criterios de valoración son aquellos que permiten, mediante una evaluación comparativa de la calidad de las ofertas en los aspectos propios de cada criterio, ponderar y clasificar adecuadamente aquellas.

Pueden ser dependientes de un juicio de valor o de la aplicación de una fórmula, deben cumplir los requisitos previstos en el artículo 145 LCSP y en particular han de estar vinculados al objeto del contrato en el sentido del apartado 6 de dicho artículo y han de evitar ser discriminatorios respecto de los potenciales participantes en el procedimiento de selección del contratista. (...)

• Las mejoras son, en palabras de la propia LCSP, prestaciones adicionales a las que figuraban definidas en el proyecto y en el pliego de prescripciones técnicas que no pueden alterar la naturaleza de dichas prestaciones ni del objeto del contrato. El artículo 145.7 del texto legal permite calificarlas como criterios de adjudicación. Deben estar perfectamente definidas en los documentos rectores del contrato”.

En el caso que nos ocupa, está claro que el incremento de la plantilla por encima del mínimo exigible en el PCAP son mejoras, pues recaen sobre requisitos exigidos en el PPT y su puntuación obedece a un plus de personal en ambos casos. Y al tratarse de prestaciones adicionales y exigirse que se cuantifiquen, la valoración de las mismas no puede estar incluida en la oferta económica porque de otra forma dejarían de ser prestaciones adicionales y no serían asumidas por el licitador en su oferta que es por lo que se valoran al margen de dicha oferta económica, sino que repercutirían en la Administración que licita al tener que abonarlas como parte del precio.

Respecto a las alegaciones que hace el recurrente en relación a la oferta de FCCMA que resultó adjudicataria y la confidencialidad de la misma, hay que señalar que dicha afirmación carece de apoyo en cuanto que la propia recurrente declaró confidencial su oferta técnica y económica al igual que lo hicieron los otros dos licitadores y que además ello no le ha impedido conocer la oferta de la adjudicataria, tal y como resulta de su recurso, ni ello le ha causado indefensión.

En el caso de la oferta de FCCMA sí se ajusta al modelo de oferta económica recogido en el Anexo I del PCAP

Concepto		Importe/Euros
Medios Humanos	Estructura de Costes (%)	
Personal (L -D y F)	84,07%	1.751.802,18 €
Jornadas de Refuerzo (caída hojas, desbroces,...)	1,01%	21.120,00 €
TOTAL MEDIOS HUMANOS	85,08%	1.772.922,18 €

Y de manera separada oferta un incremento de 4 peones jardineros y un auxiliar administrativo por encima de la plantilla mínima exigida y cuantifica su coste en 120.402,49 euros, sin repercusión al Ayuntamiento y detallando los costes salariales de dicho personal (absentismo, vacaciones, coberturas por asuntos propios, etc.).

Por lo que carecen de fundamento los alegatos de la recurrente respecto a las dudas que le genera la oferta de FCCMA y en todo caso, queda acreditado que su oferta no se ajustó a los requisitos del PCAP incluyendo los costes de las mejoras a ofertar dentro de su oferta económica.

Por lo que se desestima íntegramente el 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 TALHER contra el acto de exclusión de su oferta por la Mesa de Contratación del Ayuntamiento de Navalcarnero, en la licitación del “*Contrato para la prestación del servicio de mantenimiento, conservación y limpieza de jardines, parques públicos, zonas verdes, otras zonas ajardinadas de carácter público, solares-parcelas municipales, arbolado municipal y lago del parque de Feliciano Hernández, de Navalcarnero (Madrid)*”, licitado por dicho Ayuntamiento (Expediente nº: 078SER25).

Segundo. – Levantar la suspensión del procedimiento de licitación adoptada por este

Tribunal mediante Resolución de Medidas Cautelares nº 098/2026, de 21 de mayo.

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