

Recurso nº 329/2026
Resolución nº 381/2026

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

En Madrid, a 23 de julio de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de VIALES Y OBRAS PÚBLICAS, S.A.U., (en adelante VIALES) contra los pliegos que han de regir la licitación del contrato de "*Proyecto del Plan de Asfaltado 2026 del Municipio de Móstoles*", expediente C002/CON/2026-080 , licitado por ese Ayuntamiento, en sesión celebrada el día de la fecha, este Tribunal ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público, con fecha de 12 de junio de 2026, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación y dividido en 3 lotes.

El valor estimado del contrato asciende a 3.305.648,7 euros y su plazo de duración será de 3 meses para cada uno de los lotes.

Segundo. - A la presente licitación han presentado oferta cuatro licitadores, entre los que no se encuentra el recurrente.

Tercero. - El 24 de junio de 2026, tuvo entrada en el Registro de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con entrada en este Tribunal el día 25 de junio, el recurso especial en materia de contratación, interpuesto por la representación legal de VIALES contra los pliegos que han de regir la licitación del contrato de referencia.

Cuarto. - El 29 de junio 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.

Quinto.- La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por acuerdo sobre medidas provisionales adoptado por este Tribunal mediante la Resolución MMCC N.º 129/2026, de 2 de julio, hasta que se resuelva el recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión.

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 hayan presentado alegaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y en 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 .- Es preciso realizar un análisis sobre la legitimación de la recurrente para interponer el presente recurso especial en materia de contratación, toda vez que no ha presentado oferta a la presente licitación.

Este Tribunal tiene acordado como criterio interpretativo de la legitimación del recurrente no licitador, el análisis del perjuicio que le causen al recurrente las cláusulas de los pliegos impugnadas, sin atender a la presentación o no de proposición.

Dicho criterio se basa fundamentalmente en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE de 28/11/2018, asunto C-328/17, ECLI: EU:C:2018:958) que se enmarca en el artículo 1.3 de la Directiva 89/665/CEE, sobre el procedimiento de recurso en contratación pública, que señala que *“Los Estados miembros velarán por que, con arreglo a modalidades detalladas que ellos mismos podrán determinar, los procedimientos de recurso sean accesibles, como mínimo, a cualquier persona que tenga o haya tenido interés en obtener un determinado contrato y que se haya visto o pueda verse perjudicada por una presunta infracción.”*

La propia jurisprudencia citada del TJUE entiende legitimado al operador económico que no ha presentado oferta si impugna cláusulas de los pliegos que le impiden dicha presentación, incluyendo no solo las condiciones de solvencia de la empresa o aptitudes para contratar, sino también aquellas cláusulas que le impidan presentar una oferta viable y justificada, en condiciones de igualdad con el resto de licitadores.

El propio recurrente alega interés legítimo para interponer el recurso señalando que *“ ostenta un interés legítimo, directo y actual, pues su objeto social comprende la ejecución de obras de asfaltado, pavimentación y obra civil y concurre habitualmente a licitaciones de esta naturaleza (,,,) . No obsta a esta legitimación el hecho de no haber presentado oferta, porque lo que se impugna es precisamente el pliego cuya redacción impide o dificulta la concurrencia en condiciones de igualdad”*

En el presente supuesto el recurso se fundamenta en la impugnación de las previsiones de su cláusula 11, rubricada "*Adscripción de medios y capacidad de producción*", en cuanto que, a juicio del recurrente, imponen una determinada infraestructura productiva como condición mínima de admisión y excluyen soluciones técnicas alternativas igualmente aptas para ejecutar el contrato y ello unido a la previsión de que cada contratista ejecutará ordinariamente un solo lote, aunque puedan presentar oferta a los tres lotes en que se divide el contrato; pero ello, a juicio del recurrente determina que la solvencia y la adscripción de medios han de dimensionarse respecto de la prestación que realmente podrá asumir, y no respecto de una demanda agregada que la propia regla de adjudicación impide concentrar en un único adjudicatario y por ello alega que un requisito de aptitud no puede emplearse, en suma, para exigir a cada licitador una capacidad industrial sobredimensionada en relación con la prestación efectivamente asumible y ello le impide presentar oferta en condiciones de igualdad al entender que las cláusulas impugnadas contravienen este mandato, pues introducen una exigencia acumulativa, rígida y excluyente que, lejos de limitarse a garantizar la aptitud técnica del contratista, predetermina indirectamente el círculo de operadores que pueden concurrir, sin admitir soluciones productivas y logísticas equivalentes.

A la vista de estas alegaciones realizadas por la recurrente, y en atención a la doctrina expuesta anteriormente, para considerar legitimado al recurrente que impugna los pliegos, pero que posteriormente no presenta oferta, ha de admitirse la legitimación al recurrente, pues el objeto del recurso y las cláusulas impugnadas del Pliego, motiva que las mismas efectivamente le han impedido presentar una oferta viable y justificada, en condiciones de igualdad con el resto de licitadores.

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

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues los pliegos de condiciones fueron puestos a disposición de los interesados el 12 de junio de 2026 e

interpuesto el recurso el día 29 de junio, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. - El recurso se interpuso contra los pliegos de condiciones en el marco de un contrato de obras cuyo valor estimado es superior a 3.000.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2 a) de la LCSP.

Quinto. – Fondo del asunto. Alegaciones de las partes

1- Alegaciones de la recurrente.

El recurso combate la previsión de la cláusula 11.1 del PCAP que exige acreditar en fase de licitación la disponibilidad de una planta de fabricación de mezclas bituminosas en caliente con capacidad de producción efectiva igual o superior a 250 toneladas por hora, configurando tal requisito como condición mínima de solvencia técnica para la admisión de la oferta. A ello se suma la regla por la cual la capacidad efectiva se identifica convencionalmente con el 85 por ciento de la capacidad nominal de diseño, de modo que la capacidad nominal realmente exigible se eleva hasta aproximadamente 294 t/h.

El pliego excluye, además, del cómputo de la capacidad productiva la aportación de silos de almacenamiento, sistemas de acopio intermedio, dosificación diferida, recalentamiento, mantenimiento térmico o mezclas previamente fabricadas, lo que acentúa el carácter rígido y excluyente del requisito.

Por su parte, la cláusula 11.7, bajo la rúbrica "*Unidad funcional de producción*", solo admite computar la capacidad conjunta de varias plantas cuando se hallen en el mismo recinto, niega la suma de capacidades de plantas situadas en instalaciones diferentes y atiende, en tal caso, únicamente a la de mayor capacidad. Todas estas exigencias operan de forma acumulativa, con efecto excluyente y por cada lote, sin admitir soluciones técnicas equivalentes.

Alega el recurrente, que el pliego reclama una capacidad de producción efectiva mínima de 250 t/h que, por aplicación de la propia regla del 85 por ciento, equivale a una capacidad nominal de aproximadamente 294 t/h y, por tanto, a una producción del orden de 2.352 toneladas por cada jornada de ocho horas y el expediente no ofrece justificación individualizada alguna de semejante holgura, lo que evidencia que el umbral no se ha dimensionado en función de la prestación realmente asumible por cada adjudicatario, sino de una hipótesis de demanda notoriamente superior.

La propia justificación que el pliego ofrece confirma este vicio, al apoyarse no en la solvencia individual exigible para cada lote, sino en la necesidad agregada del municipio considerado en su conjunto. Así dispone que cada contratista ejecutará ordinariamente un solo lote y por tanto, la solvencia y la adscripción de medios han de dimensionarse respecto de la prestación que realmente podrá asumir, y no respecto de una demanda agregada que la propia regla de adjudicación impide concentrar en un único adjudicatario.

Por todo ello, entiende que un requisito de aptitud no puede emplearse, en suma, para exigir a cada licitador una capacidad industrial sobredimensionada en relación con la prestación efectivamente asumible.

2. Alegaciones del órgano de contratación

El órgano de contratación en su informe al recurso alega que las cláusulas 11.1 y 11.7 del PCAP recurridas forman parte del sistema de garantías diseñado por el Ayuntamiento para asegurar que el adjudicatario dispone, desde el momento de presentar su oferta, de una capacidad industrial suficiente para ejecutar correctamente un contrato de extraordinaria intensidad productiva. No constituyen criterios de adjudicación. No constituyen mejoras. No otorgan puntuación. No establecen ventajas competitivas. Constituyen exclusivamente condiciones de adscripción de medios materiales esenciales para la ejecución del contrato.

La finalidad de lo exigido es evitar que una empresa resulte adjudicataria careciendo posteriormente de la infraestructura industrial imprescindible para fabricar, transportar y suministrar de manera continua las mezclas bituminosas necesarias para el desarrollo de la obra. En consecuencia, la exigencia de una determinada capacidad industrial constituye una consecuencia lógica del objeto del contrato y no una limitación artificial de la competencia.

Su finalidad es evitar que una empresa resulte adjudicataria careciendo posteriormente de la infraestructura industrial imprescindible para fabricar, transportar y suministrar de manera continua las mezclas bituminosas necesarias para el desarrollo de la obra.

El verdadero objeto contractual consiste en ejecutar simultáneamente operaciones continuas de fabricación, carga, transporte, suministro, extendido, compactación, control de calidad, control térmico, reposición del tráfico y ejecución coordinada de numerosos frentes de trabajo distribuidos por todo el municipio. Todo ello dentro de un plazo extraordinariamente reducido y condicionado por las limitaciones temporales propias de la época estival.

Por ello, la planta de fabricación deja de ser un simple elemento auxiliar para convertirse en el auténtico centro neurálgico del contrato. Su capacidad condiciona directamente el rendimiento diario, la continuidad del extendido, la homogeneidad de la mezcla, la temperatura de puesta en obra, la calidad final del firme, el cumplimiento del plazo y la seguridad vial de los usuarios

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), atribuye al órgano de contratación la responsabilidad de definir las necesidades públicas que pretenden satisfacerse mediante el contrato, así como la facultad de configurar el contenido de los pliegos y establecer las condiciones técnicas indispensables para garantizar su correcta ejecución.

Esta potestad no constituye una facultad discrecional arbitraria, sino una competencia legalmente atribuida que debe ejercerse sobre la base de criterios objetivos, técnicos y funcionales vinculados al objeto contractual.

En este sentido, el artículo 28 de la LCSP impone al órgano de contratación la obligación de justificar adecuadamente la necesidad e idoneidad del contrato, debiendo definir con precisión cuáles son las prestaciones necesarias para satisfacer el interés público perseguido. Por su parte, los artículos 74 y 76 de la LCSP permiten exigir la adscripción de medios personales y materiales cuando éstos resulten necesarios para garantizar la correcta ejecución del contrato.

Insiste el órgano de contratación en que las cláusulas impugnadas no pretenden favorecer ni excluir a ningún operador económico determinado. No responden a un determinado modelo empresarial. No persiguen restringir artificialmente la competencia. Responden únicamente a una necesidad técnica objetiva derivada del propio contrato.

Frente a lo alegado por el recurrente, el PCAP no exige un requisito de solvencia técnica genérica bajo el Art. 74, sino una obligación esencial de adscripción de medios materiales amparada en el Art. 76.2 de la LCSP. La Ley permite expresamente que estos compromisos se integren en el contrato como obligaciones esenciales, cuya disponibilidad efectiva es determinante para la ejecución.

En consecuencia, la exigencia de acreditación de la disponibilidad de la planta en el Sobre 1 no constituye un obstáculo a la competencia, sino una medida de seguridad técnica elemental y necesaria.

Debe señalarse que el licitador está obligado a presentar en el Sobre 2 un diagrama PERT y una planificación detallada de frentes de trabajo. Desde un punto de vista estrictamente técnico, resulta materialmente imposible para los servicios técnicos evaluar la viabilidad de dicha planificación si no se conoce de antemano la ubicación

y capacidad real de la planta que ha de alimentar ese cronograma. Admitir que la planta se acredite únicamente en el trámite del Art. 150.2 de la LCSP —reservado solo para el propuesto adjudicatario— convertiría la valoración técnica del Sobre 2 en un ejercicio especulativo sin base material verificable, vulnerando los principios de eficiencia y transparencia que deben regir la contratación pública.

Así pues, la Cláusulas 11.1 y 11.7 del PCAP, son una estricta aplicación del artículo 75.4 de la LCSP, identifican el extendido de mezclas bituminosas como una «tarea crítica» cuya subcontratación está terminantemente prohibida. Esta determinación legal tiene una consecuencia directa e ineludible sobre el dimensionamiento industrial exigido: el adjudicatario debe ser industrialmente autónomo.

Si el legislador permite a la Administración exigir la ejecución directa por el propio licitador, esta facultad sería una mera formalidad jurídica si no viniera acompañada de la exigencia de los medios materiales —planta de 250 t/h— que garanticen que dicha ejecución no dependa de suministros de terceros. Admitir una capacidad inferior, como pretende la recurrente, obligaría al contratista a depender de centros de producción ajenos para cumplir con la intensidad del Plan, vaciando de contenido la prohibición de subcontratar, ya que el control del proceso productivo quedaría fuera de su dominio directo.

La capacidad mínima exigida no responde a una cifra elegida de forma convencional ni arbitraria, sino que deriva de las necesidades objetivas del contrato y del análisis efectuado por los Servicios Técnicos Municipales durante la preparación del expediente y por ello debe recordarse que el objeto del contrato no consiste únicamente en suministrar una determinada cantidad de mezcla bituminosa, sino en ejecutar, dentro de un plazo extraordinariamente reducido y durante el periodo estival, un elevado número de actuaciones distribuidas por todo el término municipal, manteniendo elevados estándares de calidad, continuidad y seguridad.

Por ello, solicita la desestimación del recurso.

Sexto. - Consideraciones del Tribunal

Vistas las alegaciones de las partes, procede determinar si el criterio de solvencia técnica recogido en los pliegos es ajustado a Derecho.

Concretamente, el PCAP establece en la Cláusula 11.1 – Adscripción de medios y capacidad de producción:

11. ADSCRIPCIÓN DE MEDIOS Y CAPACIDAD DE PRODUCCIÓN

ADSCRIPCIÓN DE MEDIOS MATERIALES

Además de la clasificación exigida, se establece como obligación esencial el compromiso de adscribir los medios materiales necesarios para la correcta ejecución del contrato, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 76.2 y 88 de la Ley de Contratos del Sector Público y deberán acreditarse en el **sobre nº 1**.

11.1. Capacidad de producción

Los licitadores deberán acreditar, en fase de licitación, la disponibilidad de una planta de fabricación de mezclas bituminosas en caliente cuya capacidad de producción efectiva sea igual o superior a 250 toneladas por hora (t/h), constituyendo este requisito una condición mínima de solvencia técnica para la admisión de la oferta. A los efectos del presente contrato, se entenderá por capacidad de producción efectiva el rendimiento real sostenido en condiciones normales de operación, que se fija convencionalmente en el 85 % de la capacidad nominal de diseño de la instalación.

La capacidad de producción se acreditará mediante declaración responsable del licitador, identificación de la planta o plantas adscritas al contrato y aportación de la documentación técnica acreditativa de la capacidad nominal de la instalación. La presentación de la oferta implicará el compromiso expreso del licitador de que la instalación propuesta permite garantizar una producción efectiva mínima de 250 t/h en condiciones normales de operación.

El órgano de contratación verificará la coherencia entre la capacidad nominal declarada y la capacidad efectiva exigida, aplicando el criterio del 85 %, sin que puedan admitirse valores que no resulten compatibles con dicha relación salvo justificación técnica suficiente en los términos previstos en la cláusula 10.2. La capacidad nominal declarada tendrá carácter instrumental, quedando su validez condicionada a su coherencia con el rendimiento efectivo exigido y con los parámetros habituales de funcionamiento del sector.

El órgano de contratación verificará la coherencia entre la capacidad nominal declarada y la capacidad efectiva exigida, aplicando el criterio del 85 %, sin que puedan admitirse valores que no resulten compatibles con dicha relación salvo justificación técnica suficiente en los términos previstos en la cláusula 10.2. La capacidad nominal declarada tendrá carácter instrumental, quedando su validez condicionada a su coherencia con el rendimiento efectivo exigido y con los parámetros habituales de funcionamiento del sector.

La insuficiente acreditación de la capacidad de producción exigida, la incoherencia técnica de los valores declarados o la falta de correspondencia entre la capacidad nominal y la efectiva conforme a los criterios establecidos determinará la exclusión del licitador del procedimiento de licitación.

El órgano de contratación podrá requerir en cualquier momento del procedimiento la documentación adicional que estime necesaria para la verificación de los datos aportados, así como realizar comprobaciones técnicas sobre las instalaciones declaradas.

A efectos de acreditación de la capacidad productiva exigida, se considerará exclusivamente la capacidad de producción en continuo del grupo mezclador de la instalación. No se computará como capacidad de producción la aportación de silos de almacenamiento, sistemas de acopio intermedio o cualquier otro elemento auxiliar que no forme parte del proceso de fabricación en continuo de la mezcla bituminosa. En particular, no se admitirán incrementos de capacidad derivados de:

- Almacenamiento previo de mezcla en silos.
- Dosificación diferida desde silos.
- Operaciones de recalentamiento o mantenimiento térmico.
- Utilización de mezclas previamente fabricadas.

La capacidad declarada deberá corresponder a producción real, continua y sostenida en condiciones normales de operación, garantizando el suministro continuo para al menos dos equipos de extendido por lote, sin interrupciones que comprometan la calidad de las mezclas.

Se considerará admisible, sin necesidad de justificación adicional, un rendimiento de hasta el 85 % de la capacidad nominal de la instalación.

Los rendimientos declarados superiores al 85 % deberán ser objeto de justificación técnica expresa, suficiente y verificable, que acredite de forma fehaciente su sostenibilidad en condiciones reales de ejecución equivalentes a las del presente contrato. Para ello, deberán presentar memoria justificativa en el sobre nº 1.

En ningún caso se admitirán rendimientos superiores al 100 % de la capacidad nominal de la instalación.

Y la cláusula 11.7 del PCAP añade que:

11.7. Unidad funcional de producción

Solamente se valorará la capacidad de producción conjunta de las plantas siempre y cuando estén ubicadas en el mismo recinto, considerándose como una única unidad funcional de producción y suministro. No se sumarán capacidades de plantas ubicadas en instalaciones diferentes; en caso de presentar varias, solo se tendrá en cuenta la de mayor capacidad. Esta consideración busca garantizar la homogeneidad de los materiales y la coordinación de los procesos.

Así, el artículo 76.2 de la LCSP señala que:

“Los órganos de contratación podrán exigir a los candidatos o licitadores, haciéndolo constar en los pliegos, que además de acreditar su solvencia o, en su caso, clasificación, se comprometan a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales o materiales suficientes para ello. Estos compromisos se integrarán en el contrato, debiendo los pliegos o el documento contractual, atribuirles el carácter de obligaciones esenciales a los efectos previstos en el artículo 211, o establecer penalidades, conforme a lo señalado en el artículo 192.2 para el caso de que se incumplan por el adjudicatario.

En el caso de contratos que atendida su complejidad técnica sea determinante la concreción de los medios personales o materiales necesarios para la ejecución del contrato, los órganos contratación exigirán el compromiso a que se refiere el párrafo anterior.

3. La adscripción de los medios personales o materiales como requisitos de solvencia adicionales a la clasificación del contratista deberá ser razonable, justificada y proporcional a la entidad y características del contrato, de forma que no limite la participación de las empresas en la licitación.”

En concordancia con lo anterior el artículo 116.4, letra c, de la LCSP dispone que:

“En el expediente se justificará adecuadamente:

c) Los criterios de solvencia técnica o profesional, y económica y financiera, y los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato, así como las condiciones especiales de ejecución del mismo”.

En este sentido, además de la memoria que obra en el expediente, se remite por el órgano de contratación un extenso informe técnico al recurso que se corresponde con el Plan de Asfaltado 2026 publicado en la PLCSP junto a los pliegos que han de regir la licitación en el que de manera amplia justifica que la capacidad mínima exigida no responde a una cifra elegida de forma convencional ni arbitraria, sino que deriva de

las necesidades objetivas del contrato y del análisis efectuado por los Servicios Técnicos Municipales durante la preparación del expediente.

En el mismo se indica:

<<La viabilidad del Plan de Asfaltado no se mide por promedios, sino por el Caudal Punta operativo, que es la demanda instantánea máxima que debe satisfacer la planta para mantener el extendido sin interrupciones. Dado que la planificación técnica prevé la actuación simultánea de al menos dos equipos de extendido y compactación por lote, y considerando que una pavimentadora moderna de alto rendimiento procesa entre 120 y 150 t/h, la demanda instantánea punta del lote se sitúa en un rango de 240 a 300 t/h. La exigencia de 250 t/h efectivos constituye, por tanto, el mínimo técnico indispensable para garantizar que el extendido sea continuo y evitar la formación de «juntas frías», que constituyen el principal punto de rotura prematura y entrada de agua en pavimentos urbanos.

Debe recordarse que el objeto del contrato no consiste únicamente en suministrar una determinada cantidad de mezcla bituminosa, sino en ejecutar, dentro de un plazo extraordinariamente reducido y durante el periodo estival, un elevado número de actuaciones distribuidas por todo el término municipal, manteniendo elevados estándares de calidad, continuidad y seguridad.

El Imperativo Térmico del Betún NFU como condicionante cualitativo esencial

Es imperativo que este Tribunal valore el condicionante técnico derivado de la Cláusula 29 del PCAP, que establece como condición especial de ejecución medioambiental el uso obligatorio de betún de alta viscosidad modificado con caucho procedente de neumáticos fuera de uso (NFU) en la capa de rodadura.

La exigencia de 250 t/h no es únicamente un requisito cuantitativo, sino una necesidad cualitativa absoluta derivada del comportamiento fisicoquímico de este material. El betún NFU presenta una ventana de compactación extraordinariamente estrecha y una pérdida de viscosidad crítica ante el enfriamiento, exigiendo un vertido a un mínimo de 150°C. Suministrar a una tasa inferior a 250 t/h incrementaría los tiempos de espera de los camiones, provocando una degradación de la viscosidad del betún NFU y comprometiendo la durabilidad estructural del pavimento de forma irreversible.

La omisión de este condicionante por parte de la recurrente en la totalidad de sus alegaciones revela un desconocimiento de las prescripciones técnicas esenciales del contrato, lo que priva a sus argumentos de la base técnica necesaria para desvirtuar la motivación del Ayuntamiento.

*El uso obligatorio de betún modificado con caucho (NFU) impone una **necesidad cualitativa absoluta** que la recurrente omite deliberadamente. Este material exige un flujo masivo y constante para mantener una temperatura de vertido mínima de **150°C**; cualquier tasa de suministro inferior a las 250 t/h obligaría a los camiones a esperas prolongadas, provocando una **segregación térmica irreversible**. Una planta infradimensionada generaría un firme con porosidad excesiva y 'juntas frías' cada 50 metros, lo que supondría un despilfarro de fondos públicos al comprometer la durabilidad estructural del pavimento desde el primer día.*

El uso de betún modificado con caucho (NFU) transforma el requisito de 'tonelaje' en un requisito de **Caudal Punta Operativo**. Debido a la extrema sensibilidad térmica del NFU, que exige un vertido constante a un mínimo de 150°C, el suministro debe entenderse como un flujo instantáneo y no como una media diaria. Las 250 t/h representan el **Caudal Punta Operativo** necesario para que la mezcla llegue al tajo con su energía de compactación intacta, evitando la segregación térmica irreversible.

3. El colapso del cronograma: saneos, tiempos de curado y reducción de la ventana efectiva de asfaltado

El recurrente incurre en una omisión técnica significativa al ignorar en sus cálculos las obligaciones derivadas de las Cláusulas 13.2.b y 13.2.c del PCAP y las unidades de obra del PPT (Capítulo 3). La ejecución del Plan de Asfaltado no comienza con el extendido de mezcla, sino con una fase preparatoria de alta intensidad logística que reduce drásticamente los 90 días de plazo contractual

Las actividades de saneamiento previstas en el PPT (Capítulo 3) requieren demolición y excavación, reparación estructural y, de forma crítica, bases de hormigón para el enrasado de zanjas y registros. El uso de hormigón introduce un imperativo físico insalvable: los tiempos de fraguado y curado mínimo de 5 días establecidos en el apartado 2.2.5.5 del PPT. Durante este tiempo, la zona queda bloqueada logísticamente y no se puede verter mezcla caliente sobre la base fresca.

Esta servidumbre técnica reduce la ventana real disponible para el extendido masivo de los aproximadamente 90 días naturales del plazo contractual a tan solo 25 o 30 días efectivos. En esta ventana tan reducida, la exigencia de 250 t/h de Caudal Punta operativo deja de ser una opción y se convierte en una necesidad matemática para inyectar el volumen masivo de mezcla necesario garantizando simultáneamente el suministro a dos equipos y evitando las juntas frías.

Es físicamente imposible cumplir el cronograma de 3 meses con una capacidad inferior, debido al **Imperativo Físico del Fraguado** (PPT 2.2.5.5). Los saneos estructurales exigen hormigones con un tiempo de curado mínimo de **5 días**, lo que reduce la ventana real de asfaltado masivo de 90 días a apenas **25 o 30 días efectivos**. En este escenario, las 250 t/h de 'Caudal Punta operativo' no son un capricho, sino el único motor industrial capaz de inyectar el volumen masivo de mezcla necesario en el escaso tiempo restante tras el fraguado de las bases. Admitir menos potencia desplazaría el 'Camino Crítico' más allá del plazo contractual, convirtiendo la planificación en una entelequia teórica sin base industrial. El tiempo de ocupación de la vía pública no depende del volumen total de asfalto, sino de la capacidad de inyección del mismo mediante un **Caudal Punta Operativo** masivo. Rebajar las toneladas por hora nominales a las sugeridas por la recurrente alteraría la Ruta Crítica del diagrama PERT, ya que el **Caudal Punta Operativo** sería insuficiente para absorber los tiempos muertos de fraguado (5 días) exigidos en el PPT, convirtiendo el cronograma en una entelequia teórica sin base industrial real.

4. El binomio Capacidad Industrial - Diagrama PERT

Este Órgano de Contratación pone de manifiesto la necesaria vinculación entre el requisito de capacidad industrial y el criterio de adjudicación relativo al «Estudio y análisis de la justificación

de tiempos» (Cláusula 13.2.a del PCAP), que exige la presentación de un diagrama PERT y un Gantt pormenorizado.

Sin una capacidad mínima de 250 t/h, el cronograma de 3 meses exigido en el pliego sería técnicamente inviable. El diagrama PERT no es un mero documento formal, sino la expresión gráfica de unos rendimientos vinculados a una maquinaria concreta. Si se permitiera licitar con una capacidad inferior, el cálculo de rendimientos que sustenta el PERT arrojaría un déficit de producción acumulado que desplazaría el Camino Crítico de la obra más allá de los 3 meses contractuales.

Por tanto, la exigencia de 250 t/h no es un umbral de solvencia aislado, sino el sustento físico necesario para validar la viabilidad técnica de la oferta. Admitir una capacidad inferior supondría que el Ayuntamiento acepte como válidos cronogramas que colapsarían por falta de suministro masivo en las primeras semanas de ejecución.

5. La realidad del mercado estival y la saturación de demanda

La valoración de la exigencia de 250 t/h debe considerar la realidad operativa de las plantas de aglomerado, que no trabajan en régimen de exclusividad para una sola obra, sino como centros logísticos multicliente. La ejecución del Plan de Asfaltado de Móstoles coincide con la denominada Ventana Estival Crítica, durante la cual concurren simultáneamente el imperativo climático para el extendido de mezclas bituminosas, la demanda punta acumulada de todos los municipios de la región y los compromisos industriales preexistentes de las plantas con otros clientes.

En este escenario de saturación de demanda, únicamente una instalación con una capacidad mínima de 250 t/h garantiza que, tras atender sus compromisos externos obligatorios, reste un caudal punta operativo excedente suficiente para alimentar de forma continua y sin paradas los equipos de extendido simultáneos que exige este Ayuntamiento. Por debajo de este umbral, el riesgo de que el Plan sufra desabastecimientos horarios con la consiguiente formación de juntas frías por enfriamiento de mezcla sería técnicamente inasumible.

En este escenario de saturación sistémica de la demanda regional, la exigencia de una capacidad mínima de 250 t/h no constituye un umbral de solvencia, sino una **cláusula de salvaguarda del suministro público**.

6. Justificación técnica del coeficiente del 85 %

La recurrente cuestiona el coeficiente del 85 % utilizado para determinar la producción efectiva a partir de la nominal. Esta alegación carece de fundamento técnico.

La aplicación de un coeficiente corrector responde a criterios universalmente utilizados en ingeniería industrial para transformar el rendimiento máximo teórico en rendimiento operativo efectivo. Toda instalación industrial experimenta pérdidas inevitables derivadas de múltiples factores: variaciones de humedad de los áridos, tiempos de arranque, estabilización térmica, cambios de dosificación, regulación de quemadores, sustitución de camiones, controles de laboratorio e incidencias mecánicas menores.

La diferencia conceptual es fundamental: la capacidad nominal constituye el rendimiento máximo teórico declarado por el fabricante en condiciones ideales de funcionamiento, mientras que la capacidad efectiva representa la producción realmente alcanzable durante condiciones normales de explotación industrial. El Ayuntamiento no contrata una capacidad teórica, sino una capacidad real capaz de garantizar el cumplimiento del contrato.

Por otro lado, el Pliego no es rígido en la aplicación de este coeficiente. Las cláusulas 11.1 y 11.2 establecen expresamente que los licitadores pueden declarar rendimientos superiores al 85 % de la capacidad nominal si aportan una memoria justificativa específica, suficiente y

*verificable en el Sobre nº 1. La carga de la prueba corresponde al licitador que afirme disponer de una tecnología que supere el estándar técnico general.
(....)*

VII. JUSTIFICACIÓN DE LA EXCLUSIÓN DE LOS SILOS DEL CÓMPUTO DE CAPACIDAD PRODUCTIVA

1. Los silos no fabrican mezcla bituminosa

Uno de los argumentos del recurso consiste en sostener que deberían computarse como capacidad productiva los silos de almacenamiento y sistemas de acopio intermedio. Esta alegación revela una confusión entre capacidad de fabricación y capacidad de almacenamiento.

La planta de fabricación produce mezcla bituminosa. Los silos no producen mezcla: únicamente almacenan temporalmente mezcla previamente fabricada. Desde el punto de vista industrial, un silo constituye un elemento pasivo del proceso productivo que no incorpora áridos, no seca materiales, no calienta betún, no dosifica componentes, no realiza mezclado y no incrementa el rendimiento horario de fabricación. Simplemente conserva durante un tiempo limitado una mezcla que ya ha sido producida anteriormente.

Su exclusión del cómputo responde además al imperativo de estabilidad térmica: el material debe verterse a 150°C, y el almacenamiento prolongado provoca segregación térmica y altera la viscosidad del ligante.

2. El almacenamiento no sustituye la capacidad de fabricación

Aceptar la tesis defendida por la recurrente conduciría a una conclusión técnicamente incorrecta: bastaría incorporar nuevos silos para aumentar artificialmente la capacidad acreditada de una planta sin modificar en absoluto su rendimiento industrial.

La capacidad productiva depende exclusivamente del conjunto formado por el secador, el tambor, el sistema de dosificación, el mezclador, los elevadores, el cribado, la alimentación, el sistema de betún y la automatización. Nunca del número de silos existentes.

En consecuencia, el Pliego acierta plenamente al establecer que la capacidad de fabricación debe acreditarse atendiendo exclusivamente a la producción real de la planta y no al volumen de mezcla previamente almacenada

1. Finalidad de la cláusula 11.7

La parte recurrente sostiene que la cláusula 11.7 del PCAP restringe injustificadamente la concurrencia al impedir la suma de capacidades de plantas de fabricación ubicadas en recintos industriales distintos. Tal afirmación debe rechazarse íntegramente.

La finalidad de dicha cláusula no consiste en limitar la participación de empresas ni en favorecer un determinado modelo empresarial. Su finalidad exclusiva consiste en garantizar que la capacidad de producción acreditada por el licitador corresponde realmente a una única unidad industrial de fabricación, capaz de asegurar el suministro continuo, homogéneo e ininterrumpido de mezcla bituminosa durante toda la ejecución de la obra

La prohibición de sumar capacidades de plantas en distintos recintos busca garantizar la trazabilidad y homogeneidad del suministro. Sincronizar dos flujos desde puntos geográficos distintos bajo las condiciones de tráfico de los corredores A-5 y M-50 para que lleguen a obra a la misma temperatura y con la misma calibración de áridos y filler no puede asegurarse con

*la fiabilidad que exige una renovación integral de firme, siendo técnicamente imposible garantizar la estabilidad del ligante NFU en ese escenario.
(.....)*

XVI. CONCLUSIONES

Del examen íntegro del expediente administrativo, de la documentación técnica que lo integra, de las alegaciones formuladas por la entidad recurrente y de las consideraciones jurídicas y técnicas desarrolladas en el presente informe, este Órgano de Contratación alcanza las siguientes conclusiones:

Primera. El expediente ha sido correctamente preparado conforme a la Ley de Contratos del Sector Público.

La preparación del contrato responde a una necesidad pública real, objetiva y plenamente acreditada. Las necesidades que justifican el contrato fueron identificadas previamente por los Servicios Técnicos Municipales y plasmadas en la Memoria Justificativa, en el Proyecto Técnico y en el Pliego de Prescripciones Técnicas, documentos todos ellos incorporados al expediente administrativo. El expediente satisface plenamente las exigencias establecidas en el artículo 28 de la Ley 9/2017.

Segunda. Las cláusulas 11.1 y 11.7 del Pliego responden exclusivamente a necesidades técnicas objetivas directamente vinculadas al objeto del contrato.

Las exigencias relativas a la capacidad mínima de producción efectiva y a la consideración de una única unidad funcional de producción no constituyen restricciones arbitrarias de la competencia, sino condiciones técnicas destinadas a garantizar que el adjudicatario dispone, desde el momento de presentar su oferta, de los medios materiales imprescindibles para ejecutar correctamente el contrato.

Tercera. La capacidad efectiva mínima de 250 toneladas por hora se encuentra plenamente motivada.

La cifra establecida en el Pliego responde al análisis técnico efectuado durante la preparación del expediente acerca del ritmo de producción necesario para ejecutar las actuaciones previstas dentro del plazo contractual, manteniendo la continuidad del suministro y evitando interrupciones incompatibles con una correcta ejecución de las mezclas bituminosas en caliente, especialmente con betún modificado con caucho NFU. El recurso no incorpora ningún informe técnico que permita concluir que una capacidad inferior garantizaría idénticos resultados.

Cuarta. La exclusión de los silos del cálculo de la capacidad productiva responde a criterios estrictamente técnicos.

Los silos constituyen elementos de almacenamiento y regulación logística que no forman parte del proceso industrial de fabricación. No incrementan la producción horaria ni aumentan el rendimiento de la instalación. Aceptar la tesis de la recurrente supondría confundir capacidad de almacenamiento con capacidad de producción, permitiendo aparentar una capacidad industrial superior a la realmente disponible.

Quinta. La prohibición de sumar capacidades de plantas ubicadas en recintos distintos se encuentra igualmente justificada.

La cláusula 11.7 persigue garantizar que la capacidad acreditada corresponde a una verdadera unidad funcional de producción. Dos plantas en emplazamientos distintos

constituyen procesos industriales independientes cuya mera coordinación empresarial no las transforma en una única instalación industrial. Esta exigencia adquiere un carácter crítico dado el uso obligatorio de aglomerado con NFU, cuyo imperativo térmico hace técnicamente inasumible la sincronización de dos flujos desde centros de producción geográficamente dispersos.

Sexta. El recurso pretende sustituir el criterio técnico del órgano de contratación por el criterio empresarial de la recurrente.

Las cláusulas impugnadas no restringen la competencia; seleccionan la idoneidad técnica necesaria para ejecutar un material complejo (mezcla NFU, según Cláusula 29) en un plazo de tres meses (según Cláusula 6). El recurso no aporta ningún informe técnico que desvirtúe estas necesidades y pretende que este Tribunal sustituya el juicio experto de los servicios municipales por la conveniencia empresarial particular de la recurrente, pretensión que carece de base técnica y de amparo legal.>>

A juicio de este Tribunal, a la vista de la justificación ofrecida por el órgano de contratación, las exigencias contenidas en las cláusulas 11.1 y 11.7 del PCAP se encuentran vinculadas al objeto del contrato, responden a necesidades técnicas objetivas, han sido suficientemente justificadas por el órgano de contratación y resultan proporcionadas a las características de la prestación. No se aprecia vulneración de los principios de libre concurrencia, igualdad de trato o proporcionalidad. y de hecho han presentado oferta cuatro empresas.

En consecuencia, 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 VIALES Y OBRAS PÚBLICAS, S.A.U., contra los pliegos que han de regir la licitación del contrato de "*Proyecto del Plan de Asfaltado 2026 del Municipio de Móstoles*", expediente C002/CON/2026-080, licitado por ese Ayuntamiento.

Segundo.- Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal mediante la Resolución MMCC 129/2026, de 2 de julio, 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