

Recurso nº 354/2025
Resolución nº 393/2025

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

En Madrid, a 25 de septiembre de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de OPS INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS HIDRAULICOS, SL., contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Meco de fecha 15 de julio de 2025 por el que se adjudica el contrato denominado “*Servicio de mantenimiento y conservación de vías públicas en el municipio de Meco*”, número de expediente: 51/2025, licitado por el mencionado Ayuntamiento, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente.

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados el día 9 de abril de 2025 en el perfil del contratante de Ayuntamiento de Meco, alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público y enviado para su publicación al Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) el 8 de abril de 2025, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación y sin división en lotes.

El valor estimado del contrato asciende a 2.648.045,22 euros y su plazo de duración será de dos años con posible prórroga por tres años más.

A la presente licitación se presentaron 2 licitadores, entre ellos el recurrente.

Segundo. - Antecedentes

Calificada la documentación que declara el cumplimiento de los requisitos previos para licitar contenida en el primer archivo de las propuestas, se procede al conocimiento del archivo que contiene el proyecto técnico objeto de puntuación mediante juicio de valor.

Tras la emisión de informe técnico sobre las ofertas, la Mesa de Contratación en su sesión celebrada el 28 de mayo de 2025, atribuye la puntuación a las dos ofertas, que no coinciden con las propuestas en el informe técnico emitido.

Tras la apertura del archivo que contiene los criterios de adjudicación valorables de forma automática y la oferta económica, la mesa de contratación clasifica las ofertas recibidas.

Resultando la primera clasificada TRABAJOS BITUMINOSOS S.L.,(TRIB) y tras solicitar y recibir los documentos acreditativos de la capacidad, aptitud y solvencia declarados y prestada garantía definitiva ante el Ayuntamiento, propone a la Junta de Gobierno Local la adjudicación del contrato.

Dicho Acuerdo se adopta por el mencionado órgano colegiado el 16 de julio de 2025, notificándose al día siguiente.

Tercero. - El 7 de agosto de 2025 la representación legal de OPS INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS HIDRAULICOS S.L. (OPS), presenta en el Registro General de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con entrada en

este Tribunal el mismo día, recurso especial en materia de contratación en el que solicita la anulación de la adjudicación del contrato y la revisión de las calificaciones otorgadas tanto a su propuesta como la del adjudicatario.

El 14 de agosto completando el 1 de septiembre de 2025 el órgano de contratación remitió a este Tribunal 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 en virtud del Acuerdo adoptado por este Tribunal el 28 de noviembre de 2024 sobre el mantenimiento de la suspensión en los supuestos de recursos sobre los acuerdos de adjudicación.

Se ha de advertir que el contrato se ha formalizado con TRABAJOS BITUMINOSOS S.L., el 11 de agosto de 2025.

Quinto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso a los interesados en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndole un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones. En el plazo otorgado, no se han 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 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 clasificada en segundo lugar y que, de estimarse

sus pretensiones, podría resultar adjudicatario, por tanto, *“cuyos derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se han visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso* “(Artículo 48 de la LCSP).

Asimismo, se acredita la representación del firmante del recurso en nombre del sindicato.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues el acuerdo fue adoptado el 16 de julio de 2025, notificado al día siguiente e interpuesto el recurso, en este Tribunal, el 7 de agosto de 2025, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. - El recurso se interpuso contra el acto de adjudicación 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 c) de la LCSP.

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

Se trata de verificar que las puntuaciones obtenidas por las dos empresas licitadoras son correctas y en consecuencia su clasificación también lo es.

1. Alegaciones de la recurrente.

OPS motiva su recurso especial en materia de contratación en tres aspectos.

En primer lugar, sostiene que se ha producido un error aritmético al sumar las puntuaciones que el informe técnico atribuía a su proyecto. Dicho error considera que debe subsanarse sin más trámite.

La puntuación obtenida en los tres ítems valorables ha sido de 16+17+8 que dan un

resultado de 41 puntos, sin embargo, en el acta de la Mesa de Contratación de fecha 15 de julio aparece una puntuación total por los tres ítems de 36 puntos.

En segundo lugar, considera que la oferta de la adjudicataria no puede ser admitida por haber incurrido en la vulneración de los salarios de los empleados que ejecutaran el servicio. Así mientras el convenio colectivo sectorial recoge determinados salarios, TRABI ha propuesto una baja del 90 % de estos en el criterio de valoración “Bolsa de Horas”.

Considera que en virtud de lo establecido en el artículo 149.4 de la LCSP, en el que se recoge como inviable la remuneración de los empleados por importe inferior al recogido en el convenio colectivo sectorial, la oferta debería haber sido excluida o subsidiariamente reconocida como anormal.

Como tercer motivo de recurso manifiesta que el informe técnico de valoración de ofertas sujetas a juicio de valor, atribuye una puntuación superior a TRABI por el mero hecho de haber prestado servicios en Meco, circunstancia ésta que no aparece como puntuable en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP).

En base a todo ello, considera que su puntuación final debe ser de 92,91 puntos y la de la adjudicataria de 87,97 puntos. En consecuencia, solicita la anulación de la adjudicación y la revisión de las puntuaciones otorgadas a ambas empresas.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación en su informe al recurso, remitido a este Tribunal como informe complementario, viene a oponerse a las pretensiones de la recurrente en los siguientes extremos:

En cuanto al pretendido error en la suma de puntuaciones, manifiesta que no existe tal equivocación. A la vista del informe técnico la Mesa de Contratación adoptó el

acuerdo que consideró mejor fundamentado.

Considera que el recurrente no puede basar todo su recurso en un informe técnico, sino que debe hacerlo en los acuerdos adoptados por los órganos competentes, en este caso por la propia Mesa de Contratación que se separó del criterio del informe en los puntos asignados en el primero de los ítems.

En cuanto al segundo motivo de recurso, considera que OPS ha confundido la oferta económica con un criterio evaluable de forma automática relativo al coste de una bolsa de horas.

Se remite a la cláusula 5 del PCAP donde se distingue perfectamente la parte fija del contrato y la parte variable. Entiende que la parte variable podrá ejecutarse de forma íntegra o en menor medida. Incide en que nada tiene que ver el coste por salarios del contrato, con el precio que para un muy concreto número de horas proponga el licitador, que podrá hacer frente a la diferencia bien con una reducción del beneficio industrial o bien con ajustes en otros conceptos económicos del contrato.

Como tercer motivo de recurso, OPS plantea que la adjudicataria ha obtenido más puntuación en el ítem primero del proyecto técnico por haber prestado servicios en el municipio de Meco. El órgano de contratación vuelve a considerar que la recurrente solo observa y basa su recurso en el informe técnico elaborado sin plantearse que la Mesa de Contratación en el legítimo ejercicio de sus competencias, puede separarse del criterio técnico, situación que se ha dado en el presente caso.

Indica que la puntuación otorgada a TRABI por este concepto se justifica en:
“Motivación: La mesa procede a comprobar la oferta realizada sobre el “Estudio preliminar del municipio” viendo gran detalle de todas las actuaciones a tener que realizar con el inicio del contrato anexando un mapa interactivo pudiendo comprobar la situación actual (se incluyen fotografías) de cada actuación propuesta por parte del licitador”.

Como puede comprobarse no existe en ningún momento una alusión a la posible experiencia de la empresa en Meco. Por todo ello solicita la desestimación del recurso.

El órgano de contratación solicita asimismo la imposición de multa a OPS en base a que:

“En el presente supuesto concurren los elementos que permiten calificar la actuación de la empresa OPS INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS HIDRÁULICOS, S.L. como un ejercicio procesal contrario a la buena fe:

- 1. Contradicción interna en las alegaciones. La recurrente sostiene, por un lado, que el Informe de Valoración Técnica le otorgaba mayor puntuación (pretendiendo hacerlo valer frente a la decisión de la mesa de contratación) y, por otro, que ese mismo informe estaría “viciado en su totalidad”. Tal planteamiento carece de coherencia lógica y revela un ánimo de confundir al órgano decisor, más que de plantear un recurso fundado en derecho.*
- 2. Omisión deliberada de los actos de la mesa de contratación. En todas sus alegaciones la empresa recurrente se limita a citar fragmentos del Informe Técnico, omitiendo conscientemente el acta de la mesa de contratación de fecha 28 de mayo de 2025, que constituyen el verdadero soporte jurídico de la adjudicación. Este proceder selectivo y sesgado demuestra una intención de ocultar información esencial al Tribunal para sostener artificiosamente su pretensión.*

En consecuencia, se interesa del Tribunal que declare expresamente la existencia de mala fe en la actuación de la empresa recurrente y que valore la imposición de la sanción prevista en el citado precepto, en atención a la finalidad dilatoria y obstructiva con la que se ha actuado”.

Sexto.- Consideraciones del Tribunal.

Vistas las posiciones de las partes, hemos de centrar la controversia en dos motivos de recurso, por un lado, la competencia de la Mesa de Contratación para alejarse de los informes técnicos solicitados y por otro la pretendida declaración de anormalidad de la oferta de la adjudicataria.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 326 de la LCSP la Mesa de contratación, será el órgano competente para la valoración de las ofertas, a lo que cabe añadir que

de acuerdo con el apartado 8 del artículo 21 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y lo dispuesto en su artículo 22 relativo a las funciones de la mesa:

“e) Valorará las distintas proposiciones, en los términos previstos en los artículos 134 y 135 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, clasificándolas en orden decreciente de valoración, a cuyo efecto podrá solicitar los informes técnicos que considere precisos de conformidad con lo previsto en el artículo 144.1 de la Ley de Contratos del Sector Público”.

De conformidad con los preceptos anteriormente reseñados, cabe auxiliar técnicamente a la Mesa de contratación como órgano de asistencia al órgano de contratación, mediante la incorporación con voz pero sin voto de expertos a la misma o mediante la emisión de informes “*ad hoc*”, pero no es menos cierto que tal actividad de asistencia técnica no puede sustituir el papel legal de la Mesa de contratación como fundamento de la motivación de las ulteriores decisiones del órgano de contratación, no viéndose condicionada a la asunción total de dichos informes, pudiendo admitirlos parcialmente o incluso inadmitirlos. (Resolución 179/2022, de 12 de mayo).

Por ello, el recurso no se tenía que haber basado en el informe técnico elaborado, sino en los acuerdos adoptados por la Mesa de Contratación, al ser este el órgano competente para calificar las ofertas. En consecuencia, decaen los argumentos de OPS basados en error aritmético o puntuación por experiencia en trabajos similares en el municipio, pues las puntuaciones han sido otorgadas por la Mesa de contratación, que se aparta del informe técnico.

En cuanto al motivo de recurso basado en la baja del 90 % del coste por hora de trabajador, en la parte variable del contrato y en concreto en el concepto bolsa de horas, debemos transcribir la cláusula 5 del PCAP donde se establece el presupuesto base de licitación:

“5 PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN

El Presupuesto Base de Licitación del contrato, entendido este como el límite máximo de gasto que puede comprometer el órgano de contratación, sin considerar las prórrogas, ni posibles modificaciones y que incluye IVA como partida independiente, asciende a UN MILLÓN SESENTA Y OCHO MIL CUARENTA Y CUATRO EUROS Y NOVENTA CÉNTIMOS (1.068.044,90 €), IVA incluido, para la totalidad de dos (2) años de vigencia del contrato.

	ANUAL			PBL 2 años
	PBL sin IVA	IVA	PBL ANUAL	
FACTURACIÓN FIJA				
Costes laborales fijos	215.240,87 €	45.200,58 €	260.441,46 €	520.882,91 €
FACTURACIÓN VARIABLE				
Costes laborales variables	27.750,00 €	6.247,50 €	35.997,50 €	71.995,00 €
Trabajos	83.300,00 €	17.493,00 €	100.793,00 €	201.586,00 €
Materiales habituales, alquileres y maquinarias	113.050,00 €	23.740,50 €	136.790,50 €	273.581,00 €
	441.340,87 €	92.681,58 €	534.022,46 €	1.068.044,91 €

El presupuesto del contrato se formula de la siguiente forma:

- *Presupuesto a tanto alzado para una parte de las prestaciones objeto del mismo:*
 - o Costes laborales fijos*
- *Presupuesto limitativo respecto de los servicios.*
 - o Costes laborales variables (bolsa de horas).*
 - o Trabajos.*
 - o Materiales habituales, alquileres y maquinarias.*

En todo caso, para las prestaciones con presupuesto limitativo estaremos a la aplicación de la Disposición adicional trigésima tercera referida a los contratos de suministros y servicios en función de las necesidades de la LCSP donde se dice que “en los contratos de suministros y de servicios que tramiten las Administraciones Públicas y demás entidades del sector público con presupuesto limitativo, en los cuales el empresario se obligue a entregar una pluralidad de bienes o a ejecutar el servicio de forma sucesiva y por precio unitario, sin que el número total de entregas o prestaciones incluidas en el objeto del contrato se defina con exactitud al tiempo de celebrar este, por estar subordinadas las mismas a las necesidades de la Administración, deberá aprobarse un presupuesto máximo. (...)

Por lo que, de acuerdo con lo aquí recogido y en la memoria que forma parte del expediente, el presupuesto base de licitación desglosado sería el siguiente:

		%	ANUAL
CD + CI	Costes Laborales	54,89	205.874,68 €
	Fijos	48,06	180.874,68 €
	Variables (Bolsa de horas)	6,83	25.000,00 €
	Trabajos	19,14	70.000,00 €
	Materiales habituales, alquileres y maquinarias	25,97	95.000,00 €
PEM (CD + CI)			370.874,68 €
Gastos Generales		13,00	48.213,71 €
Beneficio Industrial		6,00	22.252,48 €
PBL sin IVA			441.340,87 €
IVA		21,00	92.681,58 €
PBL			534.022,46 €

Observamos como la bolsa de horas en la parte variable del presupuesto es muy inferior a la parte fija. Entendiendo que el coste total de las horas de trabajo de bolsa se facturará por el adjudicatario al 10 % de su consignación en el PBL (2.500 euros) y que nada predice que se utilicen el total de horas presupuestadas, de ahí su consideración como variable, y que el beneficio industrial en el peor de los escenarios cubriría el déficit de estas horas, este Tribunal considera que la oferta de rebaja de un 90 % de las mencionadas horas de trabajo es factible.

A mayor abundamiento y tal y como recoge el artículo 197 de la LCSP : “*la ejecución del contrato se realizará a riesgo y ventura del contratista, (...)*”.

En cuanto a la posible anormalidad de la oferta que denuncia el recurrente, hay que considerar lo establecido en el PCAP en su cláusula 13:

“Respecto a los criterios para considerar que una oferta resulta incurso en presunción de anormalidad, se considerarán, en principio, desproporcionadas o temerarias las ofertas económicas que se encuentren en los siguientes supuestos:

- 1. Cuando, concurriendo un solo licitador, sea inferior al presupuesto base de licitación en más de 25 unidades porcentuales sobre la oferta recogida en la cláusula 12.2.1 del PCAP.*
- 2. Cuando concurren dos licitadores, la que sea inferior en más de 20 unidades porcentuales del criterio de oferta económica a la que se refiere la cláusula 12.2.1 del PCAP”.*

La cláusula 12.2.1 del PCAP se refiere a la oferta económica, no al resto de criterios de adjudicación evaluables de forma automática, por lo tanto, la determinación de una rebaja del 90 % para el coste de la mano de obra en bolsa de horas, no entraría a considerarse para la determinación de la temeridad de la oferta.

Por tanto, procede la desestimación del recurso

Por último , y en cuanto a la solicitud del órgano de contratación de imposición de multa al recurrente, este Tribunal no considera que el recurso obedezca a temeridad o mala fe, ni tampoco que haya producido perjuicios al Ayuntamiento de Meco, sobre todo considerando que el contrato con la adjudicataria se firmó el 11 de agosto de 2025, un día antes del plazo establecido en el artículo 153.3 de la LCSP.

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 OPS INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS HIDRAULICOS, SL., contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Meco de fecha 15 de julio de 2025 y que adjudica el contrato denominado *“Servicio de mantenimiento y conservación de vías públicas en el municipio de Meco”*, número de Expediente: 51/2025.

Segundo. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación 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