

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

En Madrid, a 3 de septiembre de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la ASOCIACION DE EMPRESAS DE LIMPIEZA PUBLICA, ASELIP, contra los pliegos de condiciones que han de regir la licitación del contrato denominado “*Servicio de limpieza viaria y recogida de residuos del Ayuntamiento de Colmenar Viejo*”, número de expediente 6771/2026 y licitado por el mencionado Ayuntamiento, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha adoptado la siguiente.

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados el día 9 de julio de 2026 en el perfil del contratante del Ayuntamiento de Colmenar Viejo, alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP) y en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto, con pluralidad de criterios de adjudicación y sin división en lotes.

El valor estimado del contrato asciende a 31.360.567,65 euros y su plazo de duración será de cuatro años iniciales más otro de posible prórroga.

A la presente licitación no se ha presentado ninguna oferta.

Segundo. - 28 de julio de 2026, la representación legal de ASELIP, presenta en el Registro General de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con entrada en este Tribunal al mismo día, recurso especial en materia de contratación en el que solicita la anulación de los pliegos de condiciones, basándose en distintos motivos.

Tercero. - El 31 de julio de 2026, 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 por Resolución Nº 144/2026 sobre medidas provisionales adoptado por este Tribunal el 30 de julio, hasta que se resuelva el recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión.

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. - Se acredita en el expediente la legitimación activa de ASELIP para la interposición del recurso, al tratarse de una persona jurídica representante de intereses colectivos, *“cuyos derechos e intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta por las decisiones objeto del recurso”*, (artículo 48 de la LCSP).

Los Estatutos de la Asociación, artículo 2, establecen que ASELIP tiene entre sus fines, *“defender ante cualquier organismo, Jurisdicción o instancia los intereses comunes de las personas asociadas”*.

Se acredita igualmente la representación con que actúa el firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues los pliegos de condiciones fueron puestos a disposición de los licitadores el 9 de julio de 2026 e interpuesto el recurso, en este Tribunal, el 28 de julio 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 los pliegos de condiciones en el marco de contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2 a) de la LCSP.

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

1. Alegaciones de la recurrente.

ASELIP basa su recurso en varios motivos, el primero de ellos el hecho de que el PCAP establezca 20 puntos como criterio de adjudicación correspondiente a mejoras de la oferta, de los cuales, 15 puntos corresponden al incremento de personal, con un límite expreso de cinco trabajadores y 5 puntos corresponden a las campañas de sensibilización.

El problema, según la recurrente, es que estas últimas comprenden seis subcriterios, y solo el referente a “manual digital” aparece limitado a un solo producto, quedando los otros cinco libres de límite.

Si bien se prevé que la puntuación se obtiene mediante una regla de tres directa tomando como referencia la oferta que presente el mayor número de unidades,

desconoce cuál es ese número máximo de unidades y le impide efectuar una oferta válida y competitiva.

Por todo ello considera la recurrente se han vulnerado los requisitos establecidos en el artículo 145.7 de la LCSP que exige que estén suficientemente especificadas, incluyendo sus requisitos, límites, modalidades y características.

Sostiene que si bien es admitida la discrecionalidad del órgano de contratación para establecer los criterios de adjudicación, no se puede obviar que la misma está limitada por los principios de igualdad, transparencia, proporcionalidad y libre concurrencia.

Por tanto, considera ASELIP, que la ausencia de un límite cuantitativo convierte la mejora en un criterio abierto e ilimitado, incompatible con la exigencia de que los licitadores conozcan anticipadamente las reglas de valoración.

Como segundo motivo de recurso indica que, si bien el PCAP contempla una valoración económica de las campañas de 30.000 euros anuales, en su conjunto, el Ayuntamiento habría entendido, en respuesta a las preguntas formuladas durante la licitación, que ese importe constituye el límite de la mejora. Esta interpretación es rechazada por la recurrente en base a que la cuantía económica máxima, no equivale a un número de unidades, ni tampoco establece los costes unitarios de cada mejora, dejando en manos de los licitadores su establecimiento, con total indefensión para el resto.

Por ello, considera que la referencia económica no permite conocer de antemano cuál es el número de jornadas, lotes, imanes o vídeos que permite obtener los cinco puntos.

La ausencia de límite genera incertidumbre e incentiva ofertas artificialmente elevadas, lo que puede provocar compromisos de difícil o imposible cumplimiento, además permite que una oferta extremadamente elevada determine la puntuación de todas las demás. En definitiva, afecta a la competencia efectiva.

Asimismo, denuncia una segunda indeterminación, no solo según el texto del PCAP, sino también por las respuestas del Ayuntamiento efectuadas por los licitadores y que parecen dejar abierta la frecuencia temporal de realización de las campañas.

ASELIP basa su recurso en el criterio de este Tribunal en torno a la delimitación de las mejoras, invocando las Resoluciones 324/2022, de 18 de marzo; 434/2023, de 14 de febrero y 282/2024, de 11 de julio.

Invoca asimismo doctrina de otros Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales

Por todo ello solicita la anulación de los pliegos de condiciones al considerar que los criterios de adjudicación deben quedar definidos antes de la presentación de las ofertas, y que las respuestas dadas posteriormente por el Ayuntamiento no pueden modificar o completar sustancialmente el PCAP.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El Ayuntamiento en su escrito de oposición al recurso parte del contenido del artículo 145.7 LCSP y reconoce expresamente que las mejoras deben estar suficientemente especificadas, fijándose con concreción sus requisitos, límites, modalidades y características, además de su vinculación con el objeto del contrato. Considerando que el criterio impugnado cumple estas exigencias.

Así sostiene el PCAP define detalladamente las campañas de sensibilización y descompone los cinco puntos en diferentes actuaciones:

- jornadas puerta a puerta
- puntos informativos móviles
- bolsas de rafia
- imanes informativos
- vídeos

- manual digital.

Además, precisa el contenido de cada una de ellas y establece la puntuación correspondiente. No existiendo una mejora genérica o indeterminada, sino prestaciones concretas y perfectamente identificables.

El Ayuntamiento rechaza frontalmente la afirmación de ASELIP de que los licitadores presentan sus ofertas «a ciegas».

Afirma que el PCAP y la memoria definen de forma unívoca, tasada y exhaustiva qué debe entenderse por cada campaña de sensibilización.

De ello deduce que los operadores económicos conocen previamente qué prestación deben realizar, qué características tiene cada unidad, el coste estimado de la prestación y el esfuerzo empresarial asociado.

Por tanto, considera haber respetado los principios de transparencia e igualdad de trato.

En relación con el sistema de valoración, el Ayuntamiento defiende especialmente el sistema de valoración mediante una regla de tres directa, puramente reglada y aritmética

El Ayuntamiento añade que los criterios de valoración relativos son admisibles cuando el parámetro objeto de comparación es homogéneo y la fórmula matemática está previamente determinada.

En este caso, entiende que esa homogeneidad está garantizada porque cada campaña está perfectamente definida.

Si bien el Ayuntamiento admite implícitamente que el PCAP no establece un número máximo de jornadas, bolsas, imanes o vídeos, considera que ello no significa que la

mejora carezca de límite. Recordando el límite de 30.000 euros por todas las mejoras propuestas. Rechaza la necesidad de establecer un techo numérico, como única forma de cumplir con el límite establecido en el artículo 145.7 de la LCSP.

Añade a su razonamiento que fijar límites independientes para cada subcriterio coartaría la libertad de planificación del licitador en el diseño global de la campaña.

El informe concede especial relevancia a la nota aclaratoria número 2, publicada el 27 de julio.

La aclaración establece que, si se ofertan mejoras en alguno o varios subcriterios, debe acompañarse al Anexo V de una memoria económica justificativa y valorada del montante total de la mejora, tomando como referencia los 30.000 euros anuales, IVA incluido.

El Ayuntamiento considera que esta exigencia convierte los 30.000 euros en un límite operativo efectivo, porque obliga al licitador a justificar económicamente las actuaciones ofertadas. Defendiendo que la ausencia de un límite físico se encuentra compensada por un límite económico.

Invoca la Resolución de este Tribunal nº 026/2025 de 16 de enero, para sostener que no deben valorarse mejoras que superen el valor que opere como límite cuantitativo o económico.

En otro orden de cuestiones, señala que el contrato, aun en vigor, con idéntico objeto social que el que nos ocupa se encuentra en situación de prorroga forzosa al amparo del artículo 29.4 de la LCSP.

Sexto. - Consideraciones del Tribunal.

Debemos centrar la controversia en determinar si el criterio de adjudicación denominado “campañas de sensibilización”, previsto en el PCAP y valorado con un

máximo de cinco puntos, se encuentra configurado de conformidad con las exigencias establecidas en el artículo 145 LCSP.

La recurrente sostiene que dicho criterio vulnera el artículo 145.7 de la LCSP porque, pese a tratarse de mejoras cuya valoración depende del número de unidades ofertadas, el PCAP no establece un límite máximo para cinco de los seis subcriterios que integran las campañas de sensibilización. Considera que el límite económico de 30.000 euros no actúa como límite de las mejoras. Añade que la posterior nota aclaratoria publicada por el órgano de contratación en la que añade, como parte de la oferta económica, una memoria explicativa de la oferta por estas mejoras, su tipología, y valor unitario, no puede subsanar dicha deficiencia, al introducir un aspecto que no figuraba inicialmente en los pliegos.

Por su parte, el órgano de contratación sostiene que las mejoras se encuentran suficientemente definidas y que el importe de 30.000 euros anuales constituye un límite económico suficiente, reforzado por la obligación de presentar una memoria económica justificativa de las prestaciones ofertadas.

La controversia queda, por tanto, centrada en determinar, en primer término, si el PCAP establece los límites exigidos por el artículo 145.7 de la LCSP y, en segundo término, si la información publicada posteriormente puede atribuir una función limitativa que no resulta de la regulación originaria del pliego.

El artículo 145.7 de la LCSP dispone que, cuando se establezcan las mejoras como criterio de adjudicación, estas deberán estar suficientemente especificadas, considerándose que se cumple esta exigencia cuando se fijen, de manera ponderada y con concreción, sus requisitos, límites, modalidades y características, así como su necesaria vinculación con el objeto del contrato.

En el presente caso, el PCAP establece dentro de los criterios de adjudicación un apartado específico relativo a las campañas de sensibilización, valorado con un máximo de cinco puntos.

Este apartado comprende distintas prestaciones: jornadas informativas puerta a puerta, jornadas de puntos informativos móviles, suministro de lotes de bolsas de rafia reutilizables, suministro de imanes informativos, producción de vídeos cortos y diseño y maquetación de un manual digital.

Ahora bien, mientras que respecto de determinadas mejoras previstas en el contrato el PCAP establece expresamente un límite, como sucede con el incremento de personal, limitado a cinco trabajadores, respecto de las campañas de sensibilización no establece un número máximo de unidades ofertables para las jornadas, lotes de bolsas, imanes y vídeos.

Esta realidad resulta especialmente relevante porque la propia fórmula de valoración determina que la máxima puntuación se atribuya a la oferta que presente el mayor número de unidades en cada uno de esos subcriterios, calculándose proporcionalmente la puntuación de las restantes ofertas.

En consecuencia, el pliego no predetermina el umbral cuantitativo que permite obtener la máxima puntuación. Este dependerá de cuál sea la oferta más elevada que presenten los licitadores.

No se trata, por tanto, de una mera cuestión relativa a la fórmula matemática empleada para efectuar la valoración. La fórmula es perfectamente determinable una vez conocidas las ofertas. El problema se encuentra en que el parámetro que determina la máxima puntuación no está fijado previamente en el pliego, sino que queda condicionado por la conducta de los propios licitadores.

La exigencia de que las mejoras estén delimitadas, tal y como establece el artículo 145.7 de la LCSP, no responde a una finalidad meramente formal, sino a la necesidad de garantizar que los operadores económicos conozcan con carácter previo las reglas de la competencia y puedan determinar el contenido de sus ofertas en condiciones de igualdad y transparencia.

La doctrina de este Tribunal ha examinado en diversas ocasiones la utilización como criterios de adjudicación de mejoras cuantificables mediante el ofrecimiento de un número superior de unidades o prestaciones. Valga por todas la Resolución 282/2024 de 6 de junio, determinando, en todas ellas, que la exigencia de un límite al ofrecimiento de las mejoras es no solo preceptiva sino necesaria al objeto de formular una oferta válida y competitiva por parte de los licitadores.

La doctrina expuesta resulta plenamente trasladable al presente supuesto. En efecto, también aquí la máxima puntuación se atribuye a quien oferte la mayor cantidad de unidades, sin que el PCAP establezca un límite máximo ni un parámetro alternativo que permita a los licitadores conocer el umbral de máxima puntuación o controlar objetivamente las ofertas cuantitativamente desproporcionadas.

Por ello, este Tribunal considera que la regulación originaria del criterio de “campañas de sensibilización” no satisface las exigencias del artículo 145.7 de la LCSP.

Si bien el órgano de contratación sostiene que la ausencia de un límite máximo de unidades queda compensada por la existencia de una valoración económica de las campañas de sensibilización de 30.000 euros anuales, importe que considera un límite operativo de las mejoras. La alegación no puede prosperar. Debe distinguirse, en primer término, entre la valoración económica de las prestaciones y el límite de las mejoras que pueden ser objeto de valoración.

El criterio de adjudicación no atribuye la puntuación en función del importe económico de las campañas, sino del número de unidades ofertadas. En consecuencia, para que una determinada cantidad económica pudiera operar como límite de la mejora sería necesario que el pliego estableciera una relación objetiva y previamente conocida entre ese importe y las unidades que pueden ser objeto de valoración.

Sin embargo, el PCAP no establece los costes unitarios de las distintas prestaciones ni determina qué número máximo de jornadas, lotes de bolsas, imanes o vídeos puede ofertarse dentro del importe de 30.000 euros.

Por tanto, la mera referencia a una valoración económica global no permite al licitador conocer el número máximo de unidades evaluables ni, en consecuencia, el umbral de máxima puntuación.

Tampoco se ha establecido en el PCAP un mecanismo específico de control de las ofertas desproporcionadas en relación con estas mejoras que pudiera desempeñar la función que, conforme a la doctrina anteriormente expuesta, permitiría excepcionalmente suplir la ausencia de un límite cuantitativo.

Al hilo de la anterior conclusión, ésta no puede verse alterada por la nota aclaratoria publicada por el órgano de contratación durante el procedimiento de licitación.

Es preciso recordar que las aclaraciones de los pliegos cumplen una función esencialmente interpretativa y explicativa. Pueden servir para precisar el significado de una previsión contenida en los pliegos, resolver una duda o hacer explícito un aspecto que se encuentre ya implícitamente comprendido en ellos.

Lo que no pueden hacer es introducir una regulación nueva o modificar sustancialmente las condiciones de la licitación.

Esta cuestión ha sido expresamente examinada por este Tribunal en la Resolución 340/2026, de 2 de julio, en la que se recuerda, con apoyo en la doctrina del TACRC, que las aclaraciones no pueden subvertir los pliegos “exigiendo más de lo descrito o introduciendo elementos novedosos”.

La razón es evidente, pues como es sabido los pliegos constituyen la “lex contractus” y deben contener, desde el momento en que se inicia la licitación, las reglas que han de regir la competencia entre los operadores económicos, que obligaran por igual tanto a los licitadores como al órgano de contratación.

En el presente caso, la nota aclaratoria no se limita a explicar el alcance de una previsión ya establecida en el PCAP.

El órgano de contratación pretende que el importe de 30.000 euros anuales, que figuraba como valoración económica de las campañas, opere como límite económico de las mejoras ofertables, exigiendo además al licitador que acompañe su oferta de una memoria económica justificativa y valorada.

En la regulación originaria, el licitador debía determinar el número de unidades que ofertaba en cada subcriterio sin que el pliego estableciera un máximo. La puntuación máxima correspondía a quien ofreciera el mayor número de unidades y siempre y cuando, según el propio licitador, el importe no sobrepasara el límite máximo de 30.000 euros.

Tras la nota aclaratoria, el órgano de contratación pretende que los licitadores acomoden esas prestaciones a un importe máximo de 30.000 euros y justifiquen económicamente su oferta. La nota, por tanto, no está interpretando una regla preexistente: está introduciendo una nueva regla que incide directamente en el contenido de las proposiciones.

La actuación del órgano de contratación supone, por ello, una modificación material del criterio de adjudicación, que no puede llevarse a cabo mediante una simple información aclaratoria.

El requisito establecido en el artículo 145.7 de la LCSP debía quedar satisfecho en los propios pliegos, pues es en ellos donde deben establecerse las reglas que permitan a los operadores económicos conocer las condiciones de la competencia y formular sus ofertas.

Aceptar la tesis del órgano de contratación supondría admitir que una exigencia legal relativa al contenido de los pliegos pudiera cumplirse a posteriori, mediante una modificación efectuada durante el desarrollo de la licitación.

Ello resultaría contrario, no solo al artículo 145.7 de la LCSP, sino también a los principios de transparencia, igualdad de trato y libre concurrencia que deben presidir la configuración de los criterios de adjudicación.

Por ello, la nota aclaratoria debe considerarse ineficaz para subsanar el defecto apreciado.

La memoria económica constituye, por tanto, un instrumento de justificación de la oferta, pero no un verdadero límite cuantitativo del criterio.

Apreciada la infracción del artículo 145.7 de la LCSP, procede determinar sus consecuencias. La ausencia de límites afecta a un elemento esencial del criterio de adjudicación, puesto que determina el contenido cuantitativo de las mejoras que pueden ofertarse y condiciona directamente la puntuación que obtendrán las proposiciones. La consecuencia debe ser la anulación de los pliegos y del procedimiento de licitación, sin perjuicio de que el órgano de contratación pueda iniciar una nueva licitación con una configuración de los criterios de adjudicación ajustada a las exigencias del artículo 145 de la LCSP.

Por tanto, procede estimar el recurso interpuesto y anular los pliegos impugnados.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

Primero. - Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por representación legal de la ASOCIACION DE EMPRESAS DE LIMPIEZA PUBLICA, ASELIP, contra los pliegos de condiciones que han de regir la licitación del contrato denominado “*Servicio de limpieza viaria y recogida de residuos del Ayuntamiento de Colmenar Viejo*”, número de expediente 6771/2026 y licitado por el mencionado

Ayuntamiento, anulando los pliegos de condiciones recurridos.

Segundo. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal mediante Resolución de 144/2026, de 30 de julio, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. - De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

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