



Recurso nº 468/2019 C.A. Castilla-La Mancha 45/2019

Resolución nº 638/2019

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 13 de junio de 2019.

VISTO el recurso interpuesto por D. A. J. M. M., en nombre y representación de OBRAS Y PAVIMENTOS ESPECIALES, S.A. (OPSA) (en adelante, "OPSA" o "la Recurrente") contra la adjudicación del contrato de *"obras comprendidas en el proyecto de instalación de césped artificial en campo de fútbol municipal de Escalona (Toledo)"*, Expte. Nº 015/2019 (SIGM EXP 2019/001091 convocado por la Diputación Provincial de Toledo el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. En fecha 15 de febrero de 2019, se acordó el inicio del expediente de contratación para el contrato de obras comprendidas en el proyecto de instalación de césped artificial en campo de fútbol municipal de Escalona (Toledo), con un valor estimado de 269.093,94 € (apartado C del Cuadro de Características del PCAP).

Segundo. El plazo para la presentación de las ofertas finalizó el día 11 de marzo de 2019, habiéndose presentado las siguientes empresas: CRONOS INSTALACIONES, S. L., ENTORNO OBRAS Y SERVICIOS, S. L., GOSADDEX, S. L., INPORMAN BUILDING, S.L.U, MECANO SPORT, S. L., OBRAS Y PAVIMENTOS ESPECIALES, S. A., POCANA 2011, S.L.U., PROIMANCHA INGENIERÍA Y CONSTRUCCIÓN, S. L, QUALITY SPORT 2014, S. L. SPORT TECHNICAL MULTIJUEGOS, S. L., TECNOASFALTO PAVIMENTOS Y FIRMES, S. L.

Tercero. En la sesión de 14 de marzo de 2019, la Mesa de Contratación procedió a la apertura de los archivos electrónicos (sobre mixto), en los que se constata que los sobres electrónicos presentados por todos los licitadores contienen los modelos que figuran como anexos I y Anexo II al Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rige el procedimiento, así como la presentación de la muestra requerida (a excepción de



PROIMANCHA INGENIERÍA Y CONSTRUCCIÓN, S. L, y SPORT TECHNICAL MULTIJUEGOS, S. L.)

Cuarto. Efectuada la lectura de las proposiciones económicas, en sesión de 26 de marzo de 2019, la Mesa toma conocimiento de un informe emitido por el Servicio de Arquitectura, con fecha 22 de marzo de 2019, en relación con el cumplimiento de las características técnicas del césped, exigidas en el proyecto técnico aprobado, concluyendo, en lo que a la recurrente interesa que *“La empresa O.P.S.A (OBRAS Y PAVIMENTACIONES ESPECIALES, S.A.) presenta igualmente una parte trasera del césped compuesto de “LÁTEX con base de estireno butadieno” en la ficha técnica de especificaciones del producto que no cumple con lo exigido para este elemento en el Proyecto, que indicaba POLIURETANO.”*

Quinto. Constatado el incumplimiento referido, la Mesa por unanimidad, acordó formular a órgano de contratación, la propuesta de rechazar las ofertas correspondientes a OPSA, por no cumplir la muestra de césped presentada las características técnicas requeridas en el proyecto técnico aprobado.

Sexto. En sesión ordinaria de 5 de abril de 2019, la Junta de Gobierno acordó la adjudicación del contrato de las obras comprendidas en el proyecto de instalación de césped artificial en campo de fútbol municipal de Escalona (Toledo) a GOSADEx SL, rechazando la oferta presenta por OPSA.

Séptimo. En fecha 16 de abril de 2019, se interpone recurso especial en materia de contratación. Se han presentado alegaciones por la mercantil GOSADEx SL.

Octavo. El órgano de contratación emitió informe al recurso, de fecha 24 de abril de 2019.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para conocer del presente recurso de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP).

Segundo. Se han cumplido las prescripciones de plazo, lugar y forma de presentación del recurso especial previstas en el artículo 50 de la LCSP.



Tercero. La recurrente está legitimada activamente para la interposición del recurso especial en materia de contratación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP.

Cuarto. Constituye el objeto del presente recurso especial el acuerdo de adjudicación del contrato, de fecha 5 de abril de 2019, en el que también se acuerda la exclusión de la oferta de la recurrente.

Quinto. En cuanto al fondo del recurso, alega el recurrente su disconformidad con el acuerdo de exclusión. Pretende la recurrente que se anule la resolución recurrida, alegando, en síntesis, que (i) Mesa de Contratación decidió excluir a OPSA por una especificación incluida en el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares que no es universal y (ii) que la decisión de la Mesa incumple el Artículo 126-1 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, dada que está incluida con el fin de favorecer al fabricante de la marca de césped que se incluye en el Presupuesto y en el Pliego de Prescripciones Técnicas impidiendo el acceso en condiciones de igualdad al procedimiento de contratación creando un obstáculo injustificado a la libre concurrencia en igualdad a todos los licitadores.

Sexto. Planteada en estos términos la cuestión litigiosa, la resolución del recurso pasa por analizar separadamente ambas pretensiones, si bien con carácter previo debe determinarse si el acuerdo impugnado es o no susceptible de recurso especial.

Al tratarse de un contrato de obras, del artículo 13 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, con un valor estimado de 269.093,94 euros (Apartado C del Cuadro de características del PCAP, documento nº 7), no es susceptible de recurso especial en materia de contratación ninguno de los actos o decisiones en relación al mismo, de acuerdo con el artículo 44.1.a) de dicha LCSP, que exige que el valor estimado de los contratos de obras sea superior a tres millones de euros.

En base a esta causa de inadmisión, no cabría la admisión del recurso especial planteado, debiendo ser el mismo inadmitido.

Séptimo. Sin perjuicio de lo anterior, entraremos también en el análisis de las alegaciones de fondo planteadas, *obiter dictum*, para poner de manifiesto cómo las mismas habrían sido desestimadas.



En primer lugar, se alega por la recurrente que la *“especificación incluida en el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares que no es universal”*. Con esta afirmación la recurrente parece estar olvidando que los pliegos rectores de la licitación vinculan a las partes en los términos de su estricta redacción, debiendo respetarse su tenor literal, so pena de incurrir en vulneración de los principios de seguridad jurídica e igualdad.

En efecto, este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse en multitud de ocasiones acerca de la cualidad de *lex contractus* de los pliegos, una vez éstos adquieran firmeza. En este sentido se ha pronunciado la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 19 de marzo de 2001 y otras resoluciones de este Tribunal: 178/2013, 17/2013, 45/2013 y más recientemente la Resolución 613/2018:

“Este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse en multitud de ocasiones acerca de la cualidad de lex contractus de los pliegos, una vez éstos adquieren firmeza. Así, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 19 de Marzo de 2001 (Sección Séptima) y otras resoluciones de este Tribunal (178/2013, 17/2013 y 45/2013) en la que se afirma que «esta Sala Tercera ha recordado, en sentencia de 6 de febrero de 2001, la conocida doctrina jurisprudencial en cuya virtud el pliego de condiciones constituye la Ley del Concurso, debiendo someterse a sus reglas tanto el organismo convocante como los que soliciten tomar parte en el mismo ,especialmente cuando no hubieran impugnado previamente sus bases, pues, en efecto, si una entidad licitante se somete al concurso tal y como ha sido convocado, sin impugnar, en ningún momento, las condiciones y bases por las que se rija, tomando parte en el mismo, con presentación de su correspondiente oferta y prestando su consentimiento tanto a las propias prescripciones de la licitación como a la participación de las restantes entidades, carecerá de legitimación para impugnarlo después, contraviniendo sus propios actos, cuando no resulte favorecida por las adjudicaciones que, obviamente, pretendía». Este criterio se mantiene en la resolución 321/2013, donde, con cita de la 178/2013, se precisa que la falta de impugnación de los pliegos hace «inviabile la posibilidad de que se invoque posteriormente su supuesta improcedencia o ilegalidad para impugnar la adjudicación ya efectuada en favor de la proposición más conveniente a otro licitador, tanto más cuando que existe un trámite especialmente concebido para poder impugnar los citados Pliegos en su fase inicial mediante el recurso especial en materia de contratación contra “los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban



regir la contratación”». Por otro lado, tiene declarado este Tribunal que el Pliego de Cláusulas Administrativas constituye la ley de contrato a la que deben sujetarse los licitadores, así como el propio órgano de contratación. Al efecto, hemos de partir del valor vinculante del Pliego aprobado por el órgano de contratación. El Pliego constituye «auténtica lex contractus, con eficacia jurídica no sólo para el órgano de contratación sino también para cualquier interesado en el procedimiento de licitación». Como se señala en la Resolución 410/2014, de 23 de mayo «siguiendo el criterio fijado ya por este Tribunal, acorde con la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, hemos de recordar que el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares es la Ley que rige la contratación entre las partes y al Pliego hay que estar, respetar y cumplir, sin que por ello se contravenga el principio de concurrencia ni el de igualdad (resolución 47/2012, de 3 de febrero, recurso 047/2012). En efecto, abundando en dicha afirmación hemos de traer a colación la resolución 253/2011 “a los efectos de lo concluido en el punto anterior de esta resolución, es menester recordar, que de acuerdo con una inveterada jurisprudencia, los pliegos constituyen ley del contrato como expresión de los principios generales esenciales que rigen las relaciones nacidas de la convención de voluntades, tales como el sintetizado en el brocardo “pacta sunt servanda” con los corolarios del imperio de la buena fe y del non licet contra los actos propios y, en segundo lugar, que en su interpretación es posible la aplicación supletoria de las normas del Código Civil, cuyo artículo 1.281 establece que si los términos del contrato son claros y no dejan lugar a dudas sobre la intención de los contratantes, habrá que estarse al sentido literal de sus cláusulas (Sentencias del Tribunal Supremo de 19 de marzo 2001, 8 de junio de 1984 o 13 de mayo de 1982). Jurisprudencia más reciente como la que se deriva de la Sentencia de la Sección 4ª, Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 8 de julio de 2009 se refiere a la interpretación literal o teleológica (si las palabras parecieren contrarias a la intención evidente de los contratantes, prevalecerá ésta sobre aquéllas, artículo 1.281 del Código Civil) y también a la propia interpretación lógica de las cláusulas del contrato”. No se puede olvidar que el artículo 1.282 del Código Civil, en relación con el alcance y el contenido de las reglas interpretativas en materia contractual, exige tener en cuenta para juzgar la intención de los contratantes, los actos de aquellos coetáneos y posteriores al contrato. En última instancia, es necesario apuntar que una interpretación distinta llevaría a una interpretación del pliego en contra de su contenido natural, lo cual implicaría una grave vulneración del principio de seguridad jurídica y una



ruptura del principio de igualdad, para aquellos licitadores que han respetado el contenido del pliego de cláusulas aquí discutidas».”

Resulta además que no sólo no fueron impugnados los pliegos – lo cual ya sería suficiente para desestimar las pretensiones de la recurrente –, sino que ni siquiera se ha tratado mínimamente de fundamentar las razones por las cuales considera que se produce esa situación de favorecimiento a un fabricante concreto.

En efecto, lejos de cualquier argumentación jurídica, la recurrente se limita a afirmar que se está impidiendo el acceso en condiciones de igualdad al procedimiento de contratación, creando un obstáculo injustificado a la libre concurrencia en igualdad a todos los licitadores, y advierte que presentará recurso en todos los concursos donde sea excluida por circunstancia idéntica a la que ahora nos ocupa. En qué se concreta ese favorecimiento o qué manifestación adquiere ese trato desigual es algo que queda completamente sin analizar, lo cual es particularmente llamativo teniendo en cuenta el minucioso análisis y justificación de las características técnicas del producto que se hace en el informe emitido por la unidad técnica redactora del proyecto en fecha 23 de abril de 2019.

En consecuencia, antes la expuesta falta de motivación de las alegaciones formuladas y, en todo caso, en virtud de la doctrina anteriormente expuesta, no habiendo sido impugnados los pliegos por la recurrente y habiéndose apartado de forma patente de los mismos, el recurso en cuanto al fondo sería desestimado, en caso de no proceder su inadmisión.

Octavo. Se formula también por el recurrente una pregunta que se basa en meras hipótesis o conjeturas, que hacen innecesario cualquier observación adicional sobre la misma.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada en el día de la fecha, **ACUERDA:**

Primero. Inadmitir el recurso interpuesto por D. A. J. M. M., en nombre y representación de OBRAS Y PAVIMENTOS ESPECIALES, S.A. (OPSA) contra la adjudicación del contrato de *“obras comprendidas en el proyecto de instalación de césped artificial en campo de fútbol municipal de Escalona (Toledo)”*



Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición de los recursos, por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla la Mancha, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1.k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.