



Recurso nº 1629/2019 C. Valenciana 339/2019

Resolución nº 189/2020

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

En Madrid, a 13 de febrero de 2020.

VISTO el recurso interpuesto por D.A.J.M.M., en representación de OBRAS Y PAVIMENTOS ESPECIALES, S.A., contra el acuerdo de adjudicación del contrato de *“Suministro e instalación de césped artificial en Campo de Fútbol de la Sismat y pista de pádel Polideportivo San Crispín”*, con expediente 001/2018/12970-9834, convocado por el Ayuntamiento de Elda, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Se ha tramitado por el Ayuntamiento de Elda el expediente de contratación del *“Suministro e instalación de césped artificial en Campo de Fútbol de la Sismat y pista de pádel Polideportivo San Crispín”*, con expediente 001/2018/12970-9834, por un valor estimado de 633.045,62 €.

Segundo. En el marco del citado expediente de contratación, con fecha 29 de noviembre de 2019 el Pleno del Ayuntamiento de Elda aprobó la siguiente propuesta de la Presidencia:

“Primero.- Estimar el recurso de alzada presentado por la mercantil Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A., contra la propuesta de adjudicación de la Mesa de Contratación Permanente del contrato suministro e instalación Campo de Fútbol de la Sismat.

Segundo.- Excluir la oferta presentada por la empresa OBRAS Y PAVIMENTOS ESPECIALES, S.A. por no haber cumplido con el requisito de material exigido en el pliego de prescripciones técnicas.

Tercero.- Proponer la adjudicación del contrato suministro e instalación Campo de Fútbol de la Sismat al licitador siguiente por el orden en que han quedado clasificadas las ofertas



siendo BANCO BILBAO VIZCAYA ARGENTARIA, S.A., por un importe de 573.379,32 €, IVA excluido, al que corresponde por IVA la cantidad de 120.409,66 €, por el plazo de duración total del contrato de cinco años, y de conformidad con las condiciones recogidas en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas que regulan dicha contratación y la propuesta económica y técnica presentada al procedimiento por la empresa adjudicataria (...)".

Tercero. Con fecha 13 de diciembre de 2019, D.A.J.M.M., en representación de OBRAS Y PAVIMENTOS ESPECIALES, S.A. (en adelante, OPSA), ha interpuesto recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo mencionado en el Antecedente de hecho anterior, solicitando que se revoque y se vuelva adjudicar el contrato a la empresa recurrente.

Cuarto. Se ha remitido a este Tribunal por parte del Ayuntamiento de Elda el correspondiente expediente de contratación, de acuerdo con lo establecido en el art. 56.2 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), así como el preceptivo informe previsto en el mismo precepto legal.

Quinto. Se ha dado traslado del recurso a los otros interesados en el procedimiento de contratación, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para la formulación de alegaciones, de conformidad con lo previsto en el art. 56.3 de la LCSP. Con fecha 13 de enero de 2020, la adjudicataria BANCO BILBAO VIZCAYA ARGENTARIA, S.A. (en adelante, BBVA) ha presentado escrito de alegaciones, en el que se ratifica en los argumentos en su momento expuestos en el recurso de alzada que fue estimado por la resolución ahora impugnada.

Sexto. La interposición del recurso ha implicado la suspensión automática del procedimiento de contratación, de acuerdo con lo establecido en el art. 53 de la LCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales es competente para el conocimiento y resolución del presente recurso especial en materia de contratación, en el que se recurre una actuación de un poder adjudicador, en su condición de Entidad que integra la Administración local, como es el Ayuntamiento de Elda, de conformidad con lo establecido en el art. 46.1 y 2 de la LCSP y en el Convenio de Colaboración suscrito el 22 de marzo de 2013 entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencia de recursos contractuales.

Segundo. La actuación impugnada es susceptible de recurso especial en materia de contratación, por estar incluida en el apartado c) del art. 44.2 de la LCSP, al tratarse de un acuerdo de adjudicación y haberse adoptado en el marco de un expediente de contratación referido a uno de los contratos enumerados en el art. 44.1 de la LCSP, como es el de suministro de valor estimado superior a 100.000 euros (apartado a) del art. 44.1).

Tercero. La empresa recurrente, OPSA, está legitimada activamente para la interposición del presente recurso especial en materia de contratación, al perjudicar o afectar a sus derechos o intereses legítimos la actuación objeto de impugnación, de acuerdo con lo previsto en el art. 48 de la LCSP.

Cuarto. El escrito de interposición del recurso se ha presentado dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir del siguiente a la notificación del acuerdo de adjudicación al recurrente, con arreglo a lo establecido en el art. 50.1 de la LCSP; observándose en el escrito de interposición las exigencias previstas en el art. 51.1 de la LCSP.

Quinto. Para resolver el recurso interpuesto por OPSA contra la resolución del Pleno del Ayuntamiento de Elda de noviembre de 2019, por la que, estimando el recurso de alzada interpuesto por BBVA, se adjudicó el contrato a esta empresa, tras excluir la oferta presentada por OPSA (a favor de la cual se había realizado en un primer momento la propuesta de adjudicación del contrato por acuerdo de la Mesa de Contratación de 25 de abril de 2019), por no cumplir un requisito referente al material exigido en el Pliego Técnico, es preciso tomar en consideración lo siguiente:



1º) La Memoria de Calidades y Pliego Técnico del contrato establece, en el apartado “Césped artificial. Características”, lo siguiente:

“Se instalará un sistema de césped artificial de última generación para la práctica de un campo de fútbol 11 y dos campos de fútbol 7, incluso instalación de césped de diferente color en todo el contorno del campo, con un ancho de 2,5 m. El césped estará fabricado mediante sistema TUFTING de una medida de galga 5/8" con 14 Punt/dm, resultando 8.750 Punt/m2. (...) Los filamentos están unidos a la base BACKING por el sistema TUFTING. Este basamento está fabricado con doble capa de polipropileno con un peso de 222 g/m2. Este soporte base se caracteriza por su gran estabilidad dimensional. Finalizado el proceso anterior, el producto pasa por una línea de acabado que le incorpora aproximadamente 700 g/m2 de poliuretano (PU). Mediante esta operación los filamentos se fijan a la base consiguiendo una resistencia al arranque de entre 30-50 N. El peso total una vez fabricado es de 2.305 g/m2 aproximadamente, siendo el ancho máximo del rollo 4 metros”.

2º) Por su parte, en la Cláusula 19 del PCAP (“Criterios de adjudicación... Criterios objetivos valorables de forma automática: ... 3º Mejora pavimento deportivo (césped artificial) (9 puntos)”) se indica lo siguiente:

“Los puntos en este apartado serán concedidos si el proponente ofrece el pavimento de última generación que se especifica a continuación, en lugar del que se solicita en el pliego de prescripciones técnicas-memoria de calidades.

- Sistema de césped artificial de última generación, fabricado mediante sistema TUFTING en zigzag de una medida de galga 5/8" con 14 punt/dm, resultando 8.750 punt/m2 con filamentos del césped en verde bicolor de 60 mm de altura y 13.000 Dtex. (...) Los filamentos están unidos a la base BACKING por el sistema TUFTING. Este basamento estará fabricado con doble capa de polipropileno con un peso de 215 g/m2. Este soporte base se caracteriza por su gran estabilidad dimensional. Finalizado el proceso anterior, el producto pasa por una línea de acabado que le incorpora aproximadamente 700 g/m2 de poliuretano. Mediante esta operación los filamentos se fijan a la base consiguiendo una resistencia al arranque de entre 30 - 50 N. El peso total una vez fabricado es de 2.421 g/m2 aproximadamente, siendo el ancho máximo del rollo 4 metros. El producto deberá ser



equivalente en cada uno de los parámetros a los valores de los parámetros indicados anteriormente (...)

*Composición de la moqueta: Tipo de filamento: Monofibres 4NX & XNOVA; Composición del filamento:100% POLIETILENO; Color: Verde Bitono; Tipo de Backing: 2 capas / 215 g/m2; Composición del Backing: PP / PP; Tipo de recubrimiento: Poliuretano (PU)·
Proceso de Tufting: Tufting en zigzag; Galga:5/8".*

3º) Con fecha 25 de abril de 2019, la Mesa de Contratación adoptó acuerdo proponiendo la adjudicación del contrato a la empresa OPSA, cuya oferta había obtenido la mayor puntuación de entre las licitadoras. Contra este acuerdo se interpuso por la empresa BBVA recurso de alzada, en el que ponía de manifiesto que en su oferta OPSA sustituía el poliuretano exigido en los Pliegos por látex, lo que le permitió proponer un precio inferior al de los restantes licitadores, obteniendo una mejora competitiva y económica sustancial respecto de éstos últimos.

El recurso de alzada de BBVA fue estimado por resolución del Pleno del Ayuntamiento de Elda de 29 de noviembre de 2019, que excluyó de la licitación a OPSA y adjudicó el contrato a BBVA, con fundamento en sendos informes emitidos por los servicios técnicos del Ayuntamiento de Elda, con fechas 4 de julio y 5 de septiembre de 2019, en los que se concluye que la oferta presentada por OPSA contravenía lo establecido en el Pliego Técnico y en el PCAP en relación con las características exigidas al césped artificial que debía ser suministrado e instalado:

A este respecto, en el informe del Jefe de Sección de la Brigada de Parques y Jardines de la entidad local emitido el 4 de julio de 2019, como consecuencia de la interposición del recurso de alzada por BBVA, se expone lo siguiente:

"En la documentación que forma parte del expediente de la licitación del suministro y colocación del césped artificial en el campo de la Sismat, podemos observar:

1º. En el documento de la memoria técnica constructiva presentada por ENGITEC, en la que se recoge las características técnicas, en la página 43 se detallan las del césped artificial a suministrar. Además en su apartado del presupuesto de mediciones (página 85),



se recogen todas las características del suministro e instalación del césped artificial de fútbol. La medición de este suministro es de 6.000 m². Añadir que la descripción del basamento de este pavimento artificial, es de doble capa de polipropileno con un peso de 222 Gr/M². Y en el proceso de fabricación se incorpora entre ambas caras 500 gr/m² de poliuretano (PU).

2º. En el pliego de condiciones administrativas, en la cláusula 19, aparece en el punto tercero como criterio de valoración: Mejora de pavimento deportivo (césped artificial). (9 puntos). En este apartado se recogen las características técnicas del césped propuesto como mejora. Entre estas características se puede leer:... la incorporación de poliuretano será de 700 gr/m².

3º. La empresa licitadora OPSA en su propuesta de licitación y en su apartado de la mejora ofrece la incorporación de látex. Este producto si bien realiza las mismas funciones que el poliuretano es de diferente composición química.

En mi opinión, en el mundo de la construcción de campos de fútbol con pavimentos de césped artificial, existe la controversia si en el proceso constructivo el poliuretano, como producto adhesivo, se comporta mejor respecto a los cambios de temperaturas ambientales y otras cuestiones de comportamiento físico a la utilización de otro adhesivo denominado látex y viceversa.

Esta cuestión es conocida y si en la mejora se hubiera optado a esta posible solución de la utilización de látex como adhesivo, el proyectista en la descripción del suministro habría añadido ... poliuretano, o látex o adhesivo similar.

Concretando, en la memoria técnica explícitamente aparece poliuretano y en la mejora del pliego administrativo entre las características detalladas a reunir por el césped artificial en el apartado 3º, también.

Añadir que la empresa OPSA parece mejorar su oferta técnica utilizando látex; pero esta posible solución no está contemplada en la documentación de la contratación.



En consecuencia, la empresa OPSA, en la mejora presentada al punto 3º de los criterios de valoración, no ofrece el adhesivo poliuretano (700 gr/m2) solicitado”.

El mismo órgano técnico municipal emitió un segundo informe con fecha 5 de septiembre de 2019, tras la presentación de las alegaciones de OPSA al recurso de alzada de BBVA; en el que puso de manifiesto lo siguiente:

“En la documentación que forma parte del informe presentado por OPSA sobre las características del suministro y colocación del césped artificial en el campo de la Sismat, podemos observar que OPSA en el informe adjunta tres documentos: 1º. FIFA INFORME DE LABORATORIO (programa de calidad FIFA para el césped de fútbol); 2º. Certificados de FIFA Quality de la realización de varios campos de fútbol: Campo de futbol de la Matanza (Acentejo, Tenerife); campo de Paco Tejera (San Miguel de Abona ,Tenerife); Campo de Alanís; campo de Andrés Torrejón (Móstoles); 3º. Enviromental impact study on artificial football turf (documento en inglés). Se aporta una hoja traducida sobre las cualidades del producto látex. Estos documentos adjuntados son copias sin haberse autenticado y no se ha facilitado muestra de césped a suministrar.

En el desarrollo del informe se argumenta y se adjuntan gráficos y tablas que muestran que la calidad del césped propuesto supera a lo solicitado.

Por lo tanto a la vista del informe, junto con la documentación presentada, se supone que la calidad del césped propuesto denominado Slide Max Pro del fabricante Greenfields es superior a la exigida en la mejora propuesta en el pliego de condiciones administrativas.

En conclusión, la calidad del césped propuesto por OPSA puede cumplir las exigencias de calidad solicitadas, no obstante a pesar de la argumentación detallada del informe el césped en cuestión no ofrece poliuretano como adhesivo en su ficha técnica. Esta condición es marcada por las condiciones de la ficha técnica municipal, tanto en el pliego de condiciones técnicas como en el de las mejoras del pliego de condiciones administrativas. El proyectista dentro de la gran multitud de propuestas del mercado de césped artificial optó para la administración municipal por este material (poliuretano). No es cuestión de calidades sino de la composición técnica del producto que forma la totalidad



del césped artificial. Y Slide Max Pro del fabricante Greenfields propuesto por la empresa OPSA no la cumple”.

La resolución del Pleno del Ayuntamiento de Elda de 29 de noviembre de 2019 se fundamenta en el criterio expuesto en estos informes emitidos por los servicios técnicos municipales, en base al cual se acuerda estimar el recurso de BBVA y, en consecuencia, *“excluir la oferta presentada por la empresa OBRAS Y PAVIMENTOS ESPECIALES, S.A. en base al informe técnico, por no haber cumplido con el requisito de material exigido en el pliego de prescripciones técnicas”*, adjudicando el contrato a BBVA.

Sexto. En su recurso contra la citada resolución, OPSA pone de manifiesto que en su criterio el factor relevante a tener en cuenta no es el material utilizado en el césped artificial, sea látex o poliuretano, sino la resistencia al arranque que tenga el producto ofertado, que los Pliegos exigen que se sitúe entre 30 y 50 Newton. Según argumenta la empresa recurrente, el césped artificial *“Slide Max Pro”* de GREENFIELDS (uno de los fabricantes preferidos y homologados por la FIFA), que es el que oferta, tiene una resistencia al arranque de 49 Newton, y por tanto cumple las exigencias de los Pliegos, por más que en el mismo se utilice el látex y no el poliuretano, lo que considera irrelevante mientras se cumpla la exigencia de resistencia al arranque exigida. Añade el recurrente que, contra lo afirmado por BBVA en su recurso de alzada, todos los licitadores pudieron deducir del contenido de los Pliegos la posibilidad de sustituir el poliuretano por el látex, por lo cual no existió la supuesta mejora competitiva y económica sustancial de que solamente se habría beneficiado OPSA.

Séptimo. Este Tribunal considera que la pretensión impugnatoria articulada por OPSA no puede prosperar. Como ha quedado expuesto anteriormente, tanto el Pliego Técnico como el PCAP del contrato establecían de forma expresa y terminante que el césped artificial que había de ser ofertado para su suministro e instalación debía reunir (tanto en la modalidad básica exigida en el Pliego Técnico como en la modalidad mejorada prevista en el PCAP como uno de los criterios a ser valorados para la adjudicación), entre otras, la especificación de estar fabricado con poliuretano, sin admitir otros componentes alternativos como el látex ofertado por OPSA, independientemente de la mayor o menor calidad o de las ventajas que una y otra versión puedan presentar (ya sea en cuanto a la



resistencia al arranque o a cualquier otra característica), cuestión abierta al debate y que en todo caso excede del ámbito del presente recurso.

Lo cierto es que el Pliego Técnico y el PCAP exigían claramente la utilización del material poliuretano y no planteaban la posibilidad de uso de materiales alternativos, como el látex u otros. Por consiguiente, la oferta de OPSA, que en principio fue la más favorable desde el punto de vista económico, no cumplía esta inequívoca exigencia de los Pliegos, como han puesto de manifiesto los informes técnicos emitidos por la Jefatura de Sección de la Brigada de Parques y Jardines del Ayuntamiento con fechas 4 de julio y 5 de septiembre de 2019, en base a los cuales el órgano de contratación excluyó la oferta de OPSA y adjudicó el contrato a BBVA.

Siendo ello así, es plenamente aplicable al presente caso la doctrina reiteradamente establecida por este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, contenida, entre otras, en las Resoluciones nº 590/2018, de 21 de junio de 2018; nº 1135/2018, de 7 de diciembre de 2018; y nº 1483/2019, de 19 de diciembre de 2019. La primera de las Resoluciones citadas resume así esta doctrina:

“Para ello hemos de partir de nuestra doctrina sobre la posibilidad de exclusión de aquellos licitadores cuyas ofertas incumplan los pliegos. Hemos señalado que el artículo 139 de la LCSP establece que las proposiciones de los interesados deben ajustarse a lo previsto en el pliego y que su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de las cláusulas o condiciones sin salvedad o reserva alguna, mención al PCAP que se extiende al PPT (Resoluciones números 4/2011, de 19 de enero, 535/2013, 22 de noviembre y 15/2017 de 13 de enero).

Igualmente señalamos que la posibilidad de excluir a un licitador por incumplimiento del PPT, está expresamente recogida en el artículo 84 del Reglamento de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Por tanto, es innegable que la falta de cumplimiento de alguna de las condiciones técnicas establecidas en los documentos rectores de la licitación debe aparejar la exclusión del licitador, porque ello supondría la imposibilidad de ejecutar el contrato en los términos y con las condiciones previamente fijadas por la Administración



y aceptados por el licitador al presentar su oferta (Resolución número 551/2014 de 18 de julio).

En suma, es criterio consolidado del TACRC el que establece la obligación de adecuar la descripción técnica en las ofertas presentadas a lo establecido en el PPT, siendo la consecuencia necesaria de este incumplimiento la exclusión de la oferta al no adecuarse a las especificaciones establecidas por el órgano de contratación.

En conclusión, aplicando dicha doctrina, consideramos acertada la decisión tomada por el órgano de contratación, acordando la exclusión del recurrente, pues la oferta presentada no cumple en sus especificaciones técnicas con los requisitos establecidos en el pliego”.

La aplicación de esta doctrina al caso aquí planteado debe conducir a la desestimación del recurso interpuesto por OPSA y a la confirmación del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Elda de 29 de noviembre de 2019, considerando ajustada a derecho la exclusión de la oferta presentada por la empresa recurrente, que no cumplía una de las especificaciones técnicas establecidas en los Pliegos por los que se regía la licitación respecto del material a suministrar e instalar (la que exigía la utilización de poliuretano), y por ende la adjudicación del contrato a la siguiente oferta en el orden de valoración, que era la de BBVA.

Asimismo, procede desestimar la solicitud de indemnización por importe de 2.453 € articulada por OPSA como pretensión subsidiaria, dado que los perjuicios aducidos como resultado de su exclusión y de la adjudicación del contrato a otro licitador le son imputables a la propia empresa recurrente, como consecuencia de la presentación de una oferta no ajustada a las especificaciones técnicas de los Pliegos, y en ningún caso a una actuación de la Administración pública contratante que no fuera ajustada a Derecho.

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D.A.J.M.M., en representación de OBRAS Y PAVIMENTOS ESPECIALES, S.A., contra el acuerdo de adjudicación del contrato de



“Suministro e instalación de césped artificial en Campo de Fútbol de la Sismat y pista de pádel Polideportivo San Crispín”, con expediente 001/2018/12970-9834, convocado por el Ayuntamiento de Elda.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido 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 sanción prevista en el artículo 58 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 la Comunidad Valenciana, 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.