



Recurso nº 1113/2025 C.A. Illes Balears 65/2025

Resolución nº 1744/2025

Sección 2ª

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

En Madrid, a 27 de noviembre de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. D.B.C., en representación de FIELDTURF POLIGRÁS, S.A. (antes, POLIGRÁS IBÉRICA, S.A.), contra los pliegos del procedimiento para la contratación del *“suministro en la modalidad de arrendamiento financiero, para la renovación del césped artificial del campo de fútbol Miguel Pons de Binissalem”*, expediente 662 2024, convocado por el Ayuntamiento de Binissalem, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El 26 de junio de 2025 se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación para la contratación del *“suministro en la modalidad de arrendamiento financiero, para la renovación del césped artificial del campo de fútbol Miguel Pons de Binissalem”*.

Se trata de un contrato de suministro SARA, regulado por la LCSP, que se licita por procedimiento abierto, tramitación urgente, con un valor estimado de 412.396,8 €.

Segundo. El 17 de julio de 2025, el representante de la entidad FIELDTURF POLIGRÁS, S.A. interpuso recurso especial en materia de contratación contra los pliegos del contrato, con base en lo siguiente:

(1) Por la calificación del contrato como de arrendamiento financiero (leasing), al entender que restringe la competencia, impidiendo la presentación de ofertas por las empresas especializadas en la ejecución de proyectos de renovación de campos de césped como el



que ahora nos ocupa, vulnerando con ello los principios de fomento de la competencia y proporcionalidad.

En relación con esta cuestión, alega la entidad recurrente que, aun cuando el PCAP establece los términos de capacidad y solvencia en términos amplios, sin señalar que la licitadora deba ser, necesariamente, una empresa de servicios financieros, la propia definición del objeto del contrato hace que ello sea así, en la medida en que únicamente esas empresas pueden prestar el servicio de arrendamiento financiero integrado en el objeto del contrato.

Pone de manifiesto la recurrente la confusión existente en los pliegos entre el *leasing* y el *renting*, dado que, mientras el objeto del contrato se define como arrendamiento financiero, a lo largo de todo el PCAP se recogen cláusulas que no serían aplicables a dicha modalidad, sino a la del arrendamiento normal de la LCSP.

(2) Ausencia de justificación del precio del contrato, al fijar el valor estimado en atención a un tanto alzado para la totalidad del contrato, distribuyéndolo entre las anualidades de duración prevista, pero sin desglosar los distintos conceptos que incluye esa cantidad.

Alega el recurrente que, al no existir un desglose en el PCAP, ni tampoco en la Memoria Justificativa, no es posible determinar si el precio del contrato incluye todas las partidas que debería, y, en su caso, qué peso tienen en el total. Defiende que el conocimiento de estos datos es esencial, al solicitarse años adicionales de mantenimiento que el licitador debe poder cuantificar, para decidir si ofertarlos o no.

(3) Falta de motivación y proporcionalidad de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor, lo que, a su juicio, comporta la infracción de los art. 116 y 145 de la LCSP, incidiendo en lo siguiente:

- Infracción del art. 116 LCSP, por ausencia de Memoria Justificativa que motive los criterios de adjudicación elegidos.
- Ausencia de transparencia e información pública al configurar el criterio "*mejoras relacionadas con la calidad del sistema del césped*", evaluable con hasta 30 puntos.



- El hecho de que el criterio “*mejoras relacionadas con la garantía*” exceda de la duración del contrato (y de la máxima legal prevista en la LCSP), resultando desvinculado y desproporcionado en relación con el objeto contractual.

(4) Infracción del art. 126 de la LCSP, dado que las especificaciones técnicas incluyen elementos que, a su juicio, suponen un obstáculo injustificado a la apertura del procedimiento a la competencia, sin que exista justificación que motive tal inclusión.

Manifiesta la entidad recurrente que los parámetros exigidos en el PPT los cumplen únicamente dos productos en el mercado, que serían Pure PT, producto de la empresa Greenfields, y Happy Future, producto de la empresa Eurofield, ambas pertenecientes al Grupo Tencate Grass, que opera en España a través de la filial Obras y Pavimentos Especiales S.A. (OPSA).

Con base en esas cuestiones, solicita la anulación de los pliegos.

Tercero. Tras el requerimiento efectuado por la Secretaría, se ha remitido por el OC el expediente y el informe exigido por el artículo 56 de la LCSP, en el que manifiesta lo siguiente:

(1) Sobre la elección de la opción de modalidad de arrendamiento.

En relación con esta cuestión, señala el OC que ha optado por la modalidad de arrendamiento teniendo en cuenta las características del contrato y los principios de eficiencia en el gasto público, dado que el arrendamiento le permite disponer de un bien con un coste económico distribuido en el tiempo, estructurando los pagos a lo largo de cinco años, e incide en que se trata de un *renting*, y no de un arrendamiento financiero. En relación con esta cuestión, alega que la referencia al arrendamiento financiero en el PCAP y en el PPT es fruto de un error.

(2) Sobre la supuesta restricción de la concurrencia.

En este punto, y en relación con lo señalado en el anterior, manifiesta que el PCAP no exige en ningún momento que los licitadores sean exclusivamente entidades financieras,



sino que cualquier persona natural o jurídica que tenga capacidad de obrar en relación al objeto del contrato y cumpla con los requisitos de solvencia puede presentar su oferta, sin que se restrinja en modo alguno la libre concurrencia. Indica que, si se han incluido en la cláusula 7 los dos códigos CPV seleccionados, el correspondiente al césped artificial y el correspondiente a los servicios de arrendamiento financiero, es precisamente para intentar reflejar la naturaleza del contrato de la manera más precisa posible.

(3) Sobre la propiedad del bien y la garantía.

Sobre la propiedad, el OC manifiesta que no existe opción de compra final, pero sí se prevé que puede valorarse como mejora la cesión gratuita del césped al finalizar el contrato, siendo, por tanto, opcional.

En cuanto a la garantía, señala que la ampliación de la misma es también opcional, y que sólo condiciona la duración del contrato si se ofrece, basada en la vida útil del producto, manifestando que, en el caso de que se ofrezcan como mejora 6 años adicionales de garantía (valorado con 10 puntos), u 8 años adicionales de garantía (valorado en 15 puntos), se hará previa concesión por parte del licitador de su cesión.

En ambos casos, defiende que la ponderación de esos criterios sobre el total de la puntuación no es determinante.

(4) Sobre la motivación y documentación pública.

Indica el OC que el informe justificativo de la necesidad del contrato y de su configuración técnica y económica fue elaborado y consta incorporado al expediente, si bien no fue publicado, por un descuido humano.

A su juicio, en dichos documentos obra debidamente motivada la elección de la modalidad contractual, incorporando el informe jurídico, en su cláusula 12, la descripción y ventajas de la contratación con el modelo de *renting*.

(5) Sobre la supuesta vulneración de las exigencias legales en materia de fijación de especificaciones técnicas del césped.



Por último, en relación con esta cuestión, señala el OC que los requerimientos técnicos exigidos *“obedecen a las características mínimas requeridas para satisfacer las necesidades de calidad, durabilidad y mantenimiento del producto”*, y que esos parámetros *“los cumplen varias empresas”*, entre las que cita algunas.

Con base en todo lo expuesto, solicita la desestimación del recurso.

Cuarto. La secretaria general del Tribunal, por delegación de este, acordó, en fecha 28 de agosto de 2025, la suspensión del procedimiento de contratación, sin que esta afecte al plazo de presentación de ofertas ni impida su finalización, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para conocer del recurso que nos ocupa, en virtud del Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de Illes Balears sobre atribución de competencias en materia de recursos contractuales, de fecha 23 de septiembre de 2024 (BOE de fecha 2/10/2024).

Segundo. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo de quince días previsto en el artículo 50.1 de la LCSP.

Tercero. El acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación, al tratarse de los pliegos (artículo 44.2.a) de la LCSP) de un contrato de suministro, cuyo valor estimado supera los umbrales establecidos en el artículo 44.1.a) de la LCSP.

Cuarto. En cuanto al requisito de la legitimación para interponer el recurso, debemos partir del art. 48.1 LCSP, que prevé: *“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso”*.



Partiendo de tal previsión legal, este Tribunal ha declarado en numerosas ocasiones que, como regla general, únicamente los operadores económicos que han presentado oferta al procedimiento están legitimados para impugnar los pliegos rectores del mismo, pues solo estos pueden llegar a obtener la adjudicación del contrato.

Ahora bien, esta regla general tiene una excepción en aquellos supuestos en los que el empresario recurrente impugne una cláusula del pliego que le impida participar en condiciones de igualdad con la correspondiente licitación. En este último supuesto, ha señalado este Tribunal que es necesario que exista en el recurrente una intención directa de participar en condiciones de igualdad con otros licitadores (por todas, nuestra Resolución 973/2025, de 2 de julio, y las que en ella se citan).

En el presente caso, por tanto, aun cuando la empresa recurrente no ha llegado a formalizar oferta en el procedimiento, consideramos que le asiste legitimación para impugnar, pues recurre los pliegos en relación con aspectos que afectan a su posible concurrencia a la licitación.

Quinto. Entrando ya en el fondo del asunto, pasamos a analizar cada uno de los motivos de nulidad invocados por la parte recurrente:

En primer lugar, sobre la calificación del contrato como de arrendamiento financiero (*leasing*), y la posible vulneración de los principios de fomento de la competencia y proporcionalidad.

En relación con esta cuestión, hemos visto que, mientras que la parte recurrente cuestiona el hecho de que se haya acudido al arrendamiento financiero, por las consecuencias que ello tiene en cuanto a la restricción de los licitadores que pueden concurrir, el OC manifiesta en su informe que lo que se licita es un contrato de arrendamiento o *renting*, siendo las referencias al arrendamiento financiero fruto de un error.

Así las cosas, no es necesario entrar a valorar si es correcta la elección de la figura del arrendamiento financiero (rechazada en su informe por el OC), pero sí las consecuencias del error que se contiene en los pliegos.



En efecto, nos encontramos con que en el informe justificativo de la necesidad del contrato (en sus conclusiones), en la memoria justificativa (en el encabezamiento y en los puntos primero y tercero), en el PCAP (cláusula 7ª), en el PPT (cláusula 1ª), y en el informe jurídico (punto décimo) se hace referencia al arrendamiento financiero. En algunos casos se cita únicamente como arrendamiento financiero, y en otros como arrendamiento financiero-*renting*.

Así las cosas, es probable que, aun cuando el PCAP no exija en ningún momento que los licitadores sean exclusivamente entidades financieras, esas referencias hayan ocasionado confusión a potenciales licitadores que, estando en condiciones de concurrir a la licitación, entendieron que no disponían de la capacidad para ello. De hecho, casualidad o no, si atendemos al *“Certificado de presentación de proposiciones”* nos encontramos con que el único licitador que ha concurrido al contrato dentro del plazo conferido al efecto ha sido una entidad financiera.

Por lo expuesto, dada la relevancia que ese error ha podido tener a la hora de que los potenciales licitadores valoren su participación en el procedimiento de contratación, entendemos que procede estimar el motivo y retrotraer las actuaciones con el fin de publicar nuevamente el anuncio y los pliegos sin la referencia errónea a un arrendamiento financiero, dado que no es ese negocio jurídico el que se pretende celebrar.

Sexto. Sostiene el recurrente la ausencia de justificación del precio del contrato, al fijar el valor estimado en atención a un tanto alzado para la totalidad del contrato, sin desglosar los distintos conceptos que incluye esa cantidad.

Sobre esta, cuestión nada se dice en el informe emitido por el OC.

Para analizarla, debemos partir de cuál es el objeto del contrato, que se recoge en la cláusula 7 del PCAP, en los siguientes términos:

“8.1. Es objeto de este contrato, promovido por el Ayuntamiento de Binissalem, es el suministro en la modalidad de arrendamiento financiero, del césped artificial del campo de fútbol Miguel Pons de Binissalem, que incluye las siguientes prestaciones:



-Renovación del sistema de riego por cañones emergentes.

-Renovación de las conducciones de riego adecuadas a alta presión.

-Cambio de césped del campo (102,4x63,5) con las pruebas de riego para confirmar la planimetría.

-Actuaciones accesorias detalladas al proyecto.

-Marcaje con líneas de color blanco el campo de futbol 11 y con líneas de color amarillo/azul dos campos de futbol 7 transversales.

-Suministro e instalación de dos unidades de banquillo de suplentes de 10 plazas (5 metros).

-5 actuaciones de mantenimiento anuales durante la duración del contrato (1 anual)".

Vemos, por tanto, que el contrato licitado como adquisición de césped en sistema de *renting* (según lo declarado por el OC, que aclara en su informe que no pretende celebrar un arrendamiento financiero), comprende una pluralidad de prestaciones: algunas propias del contrato de obra (así, los trabajos de renovación del sistema de riego y sus conducciones), otras del de suministro (arrendamiento de la alfombra de césped, suministro e instalación de las unidades de banquillo) y otras del de servicios (mantenimiento de los bienes suministrados, si bien, respecto del objeto de arrendamiento, tal prestación se incluiría en el propio *renting*, de conformidad con el artículo 298 de la LCSP).

Se trata, en suma, de un contrato mixto, en el que, con arreglo al artículo 18 de la LCSP, la determinación del régimen jurídico aplicable a su adjudicación (y también a su preparación, exige conocer cuál sea la prestación más importante desde el punto de vista económico.

Por ello, es necesario que los pliegos especifiquen el importe o precio que corresponde a cada una de las prestaciones integradas en el contrato mixto, como por otro lado se encarga de recordar el artículo 2.1 RGLCAP.



Si atendemos al PCAP, nos encontramos con que, en cuanto al valor estimado del contrato, únicamente divide su importe entre las cinco anualidades, sin distinguir entre las partidas que se incluyen en la referida cláusula 7ª. Sí se dice en el pliego, al justificar la no división en lotes, que los suministros objeto de arrendamiento constituyen una unidad operativa o funcional y no procede una ejecución separada, y que la realización independiente de las prestaciones comprendidas en el objeto del contrato dificultaría la ejecución correcta del mismo.

En relación con la necesidad de desglosar el precio del contrato, el artículo 100.2 de la LCSP se expresa de forma clara, al señalar: *“En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. (...)”*.

Y en este sentido, la resolución número 318/2025 de este Tribunal, expone como ideas relevantes de la consideración conjunta del anterior precepto con los artículos 101.2 y 102.3 de la LCSP, las siguientes: *“De la consideración conjunta de los preceptos referidos podemos extraer dos ideas relevantes, que destacamos en la Resolución 1343/2024, de 25 de octubre:*

- La adecuada conformación del presupuesto base de licitación incide en que el precio del contrato sea adecuado para su efectivo cumplimiento. Como hemos dicho en varias ocasiones, la exigencia de que el cálculo del valor de las prestaciones se ajuste a precios de mercado opera no como un suelo sino como un techo, pues tiene por objeto garantizar que en la contratación exista un equilibrio entre las partes, así como la ausencia de enriquecimiento injusto, y la viabilidad de las prestaciones (Resoluciones 1263/2019, de 11 de noviembre, o 213/2022, de 17 de febrero).

- La LCSP no hace referencia en el artículo 100.2 a un precio de mercado, sino a «precios de mercado», lo que dota a la previsión legal de la adecuada flexibilidad para atender la rica casuística que supone, en este ámbito, la contratación de bienes y servicios por el

sector público. La referencia a estos «precios de mercado», sin embargo, contemplada a la luz de los otros preceptos antes invocados, exige a nuestro juicio que el órgano de contratación conforme el presupuesto base de licitación a partir de costes que tengan un anclaje razonablemente objetivo. Dicho en otros términos, el nivel de desagregación de los costes del que debe partir el órgano de contratación ha de ser suficiente para conformar un presupuesto de licitación adecuado a los precios de mercado, esto es, adecuado para que, en las circunstancias vigentes, el eventual adjudicatario puede cubrir sus costes y obtener un beneficio”.

Es decir, el artículo 100.2 de la LCSP tiene como finalidad garantizar que el presupuesto base de licitación sea adecuado al mercado, siendo innegable que el mismo exige, desde un punto de vista formal, el desglose del presupuesto base de licitación, indicando los costes directos e indirectos, y otros eventuales gastos calculados para su determinación. Como expone la resolución citada, el nivel de desagregación dependerá de las circunstancias, pero resulta innegable que una mínima desagregación debe existir, tal y como ordena el artículo 100.2 de la LCSP.

Como antes decíamos, en el presente caso observamos que, ni en el pliego de cláusulas administrativas particulares, ni en la memoria justificativa del contrato, se ha incluido el importe parcial de las otras prestaciones accesorias que se imputan al coste de la prestación principal de suministro, y, por tanto, no se ajusta a lo establecido en el artículo 100.2 de la LCSP, y a la doctrina que sigue este Tribunal, sin que pueda relevársele de esta obligación, en la medida en que nos encontramos ante un contrato que tiene por objeto principal el suministro del césped, pero también las demás prestaciones referida en el objeto del contrato (la renovación del sistema de riego, el marcaje de los campos de fútbol 11 y fútbol 7, y el suministro e instalación de las dos unidades de banquillo de suplentes).

El proyecto (documento 11 del expediente) sí incluye un desglose de las partidas que se estima necesario realizar, pero, ni se trata de un documento elaborado por el OC, ni el presupuesto final del mismo coincide con el del contrato que ha sido licitado, por lo que en modo alguno puede sustituir al desglose del precio que corresponde realizar al OC.



Procede, pues, la estimación del presente motivo de impugnación, con el fin de que se retrotraigan las actuaciones y se proceda a la publicación de un nuevo anuncio de licitación, en el que se incorpore el texto modificado de los pliegos, desglosando el precio en relación con las distintas partidas que forman parte del objeto del contrato.

Séptimo. El recurrente denuncia la falta de motivación y proporcionalidad de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor, lo que, a su juicio, comporta la infracción de los art. 116 y 145 de la LCSP, incidiendo en lo siguiente:

- Infracción del art. 116 LCSP, por ausencia de Memoria Justificativa que motive los criterios de adjudicación elegidos.
- Ausencia de transparencia e información pública al configurar el criterio *“mejoras relacionadas con la calidad del sistema del césped”*, evaluable con hasta 30 puntos.
- El hecho de que el criterio *“mejoras relacionadas con la garantía”* exceda de la duración del contrato (y de la máxima legal prevista en la LCSP), resultando desvinculado y desproporcionado en relación con el objeto contractual.

En primer lugar, en relación con la cuestión formal atinente a la motivación en el expediente de los criterios cualitativos empleados, hemos de comenzar recordando que es doctrina del Tribunal que en la elección de los criterios de adjudicación rige la discrecionalidad técnica del órgano de contratación, siempre bajo la sujeción de lo establecido en el artículo 145.5 de la LCSP, debiendo reseñarse la necesidad de su vinculación al objeto del contrato, es decir, su incidencia en los aspectos de la prestación; su formulación objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, sin conferir al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada.

Asimismo, han de garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva.

Para sopesar la adecuación de los criterios elegidos por el órgano de contratación a las exigencias de la LCSP, hemos de tener en cuenta la justificación que de los mismos debe obrar en el expediente de contratación. El artículo 116.4, letra c) de la LCSP establece 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 el presente expediente, en la memoria justificativa se recogen (punto séptimo) los criterios de adjudicación, como criterios automáticos y sin que se motiven los mismos, ni el valor dado a cada uno de ellos.

En el PCAP, se detalla la documentación que debe presentarse para que sea puntuado cada uno de los criterios, de la siguiente manera:

“22.2 Mejora relacionada con la garantía y el mantenimiento adicional: (criterio cuantificable de forma Automática)

GARANTIA

La empresa licitadora o empresa/s suministradora/s de las instalaciones objeto del contrato presentará una mejora sobre los años adicionales de garantía que ofrece de acuerdo con el modelo normalizado del Anexo 3 (Oferta económica), el cual tendrá que firmar el representante legal de la/s empresa/s.

Valoración

Se valorará hasta 4 puntos la propuesta por cada año adicional de garantía que se ofrezca, de acuerdo con la siguiente escala: (...).”

“22.3 Mejora relacionada con la calidad, sostenibilidad y el medio ambiente (criterio cuantificable de forma Automática).

La empresa licitadora presentará, de la empresa responsable de la ejecución del césped artificial, una serie de certificados medioambientales y de sostenibilidad, que serán valorados de la siguiente manera:

Valoración



-Presentación por parte de la empresa licitadora, que la empresa suministradora e instaladora del césped artificial, cuenta con un Certificado de Implantación de un sistema de gestión de la Energía conforme a la especificación ISO 50001:2018, 3 puntos.

-Presentación del Certificado ISCC PLUS emitido por entidad acreditada del fabricante del césped artificial cumpliendo la norma Internacional de Sostenibilidad y Huella de carbono ISCC PLUS, 3 puntos.

-Presentación de Certificado del fabricante del hilo del césped artificial cumpliendo la norma EN 15343:2007, 3 puntos.

-Presentación por parte de la empresa licitadora, que la empresa suministradora e instaladora del césped artificial, cuenta con un Certificado de Implantación de un sistema de gestión ambiental conforme a la especificación ISO 14001, 3 puntos.

-Presentación de certificado que acredite del fabricante del césped artificial como FIFA PREFERRED PROVIDER, 3 puntos”.

“22.4 Calidad del sistema de césped (criterio cuantificable de forma Automática)

La empresa licitadora presentará, de la empresa fabricante del césped artificial, una serie de mejoras a las características mínimas del sistema, establecidos al PPT, que serán valorados de la siguiente manera: (...).

En el caso de ofrecer las mejoras, toda la documentación y muestras requeridas al PPT y al proyecto se tendrá que presentar con el sistema de césped que cumpla con las mejoras declaradas, que superan en calidad los mínimos establecidos”.

“22.5 Mejora relacionada con la propiedad del bien (criterio cuantificable de forma Automática).

Por la cesión gratuita del césped instalado a la finalización de la Arrendamiento se otorgarán 5 puntos”.



De la forma en que se expresan en los pliegos los requisitos para acreditar la ponderación de cada uno de los criterios de adjudicación, sí que se echa en falta la motivación, por el OC, de la elección de esos criterios. Y ello, respetando la discrecionalidad técnica de OC, con el fin único de sopesar la adecuación de dichos criterios a las exigencias de la LCSP, tal y como se prevé en el artículo 116.4, letra c) y en el artículo 145.5 de la LCSP.

Sentado lo anterior, en cuanto al segundo aspecto que aquí se impugna, esto es, una supuesta ausencia de transparencia e información pública al configurar el criterio *“mejoras relacionadas con la calidad del sistema del césped”*, lo cierto es que no se observa en el PCAP motivo alguno para anular dicho criterio. Efectivamente, se señalan en el pliego las mejoras concretas que serán objeto de valoración, y será el OC quien deba valorar si concurren, a la vista de la justificación que aporten los licitadores. En caso de que la decisión que se adopte a la hora de valorar ese criterio se estime arbitraria, podrá ser impugnada, pero en este momento no se observa el motivo de nulidad que se alega de contrario.

Y, en tercer lugar, en cuanto al hecho de que el criterio *“mejoras relacionadas con la garantía”* exceda de la duración del contrato (y de la máxima legal prevista en la LCSP), resultando desvinculado y desproporcionado en relación con el objeto contractual, no se observa por este Tribunal defecto alguno en la previsión y posible ponderación de este. Efectivamente, como se señala por el OC, se valorarán los años adicionales ofertados, por cada licitador, al plazo de garantía. Debemos tener en cuenta que la garantía responde de la inexistencia de vicios o defectos de los bienes suministrados, sin que nada impida que la confianza del licitador en la calidad del producto ofertado le lleve a ofrecer un plazo de garantía superior al mínimo exigido. Lógicamente, como señala el OC en su informe, en el caso de que se ofrezcan como mejora 6 años adicionales de garantía (valorado con 10 puntos), u 8 años adicionales de garantía (valorado en 15 puntos), será necesaria la cesión, porque de lo contrario no sería posible cumplir con la mejora.

Procede, pues, la estimación del presente motivo de impugnación en relación con el primero de los aspectos cuestionados, y ello con el fin de que se retrotraigan las actuaciones y se proceda a la publicación de un nuevo anuncio de licitación, en el que se incorpore el texto modificado de los pliegos, motivando los criterios de adjudicación

elegidos, con el fin de sopesar la adecuación de dichos criterios a las exigencias de la LCSP, tal y como se prevé en el artículo 116.4, letra c) de la LCSP.

Octavo. Finalmente se expone a juicio del recurrente, la infracción del art. 126 de la LCSP, dado que las especificaciones técnicas incluyen elementos que, a juicio de la recurrente, suponen un obstáculo injustificado a la apertura del procedimiento a la competencia, sin que exista justificación que motive tal inclusión.

Manifiesta la entidad recurrente que los parámetros exigidos en el PPT los cumplen únicamente dos productos en el mercado, que serían Pure PT, producto de la empresa Greenfields, y Happy Future, producto de la empresa Eurofield, ambas pertenecientes al Grupo Tencate Grass, que opera en España a través de la filial Obras y Pavimentos Especiales S.A. (OPSA).

Frente a ello, señala el OC que los requerimientos técnicos exigidos obedecen a las características mínimas requeridas para satisfacer las necesidades de calidad, durabilidad y mantenimiento del producto, y que esos parámetros los cumplen varias empresas, entre las que cita algunas.

Las especificaciones técnicas del césped exigidas por el PPT son las siguientes:

“Las especificaciones mínimas exigibles del nuevo sistema de césped artificial SIN NINGÚN TIPO DE RELLENO (ni arena ni relleno de rendimiento) propuesto para instalar, sujeto las siguientes:

Composición y propiedades de la moqueta

- *Altura del filamento: 35 mm*
- *Tipo de estructura: Combinación de 2 tipos de hilo monofilamento*
- *Composición de los filamentos: 100% Polietileno*
- *Galga: 5/16"*
- *Puntadas por m²: 25.000 Punt/m²*



- *Dtex: 12.000*
- *Color: Verde Bicolor*
- *Nº de filamentos por m²: 800.000 / m²*
- *Sellado del backing: Poliuretano (600 gr/m²) (± 10%) / Látex: 1000 gr/m² (± 10%)*

Sistema de césped artificial de última generación para la práctica del fútbol, fabricado mediante sistema Tufting, de galga 5/16" con un mínimo de 25.000 punt/m², con 2 tipos de filamentos, en dos tonos de verde de 35 mm de altura.

El sistema combina, 2 tipos de monofilamentos de muy baja abrasión y tratamiento anti UVA, resistente al calor y a variaciones climatológicas extremas.

Sistema sin ningún tipo de relleno, ni de arena ni relleno de rendimiento.

Las fibras de césped artificial se fijarán encima de un Backing reforzado de polipropileno, de gran estabilidad dimensional y elevada resistencia al arrancamiento, de 205 g/m², recubierto por poliuretano o por látex.

El césped artificial se suministrará en rollos de 4 metros de ancho. Las líneas de marcaje de fútbol 11 serán de color blanco, en 10 cm de ancho, y del marcaje de los campos de fútbol 7 transversales de color amarillo o azul, en 8 cm de ancho, cumpliendo los marcajes con la reglamentación de la R.F.E.F. y la F.B.F.

Todas las juntas de unión se realizarán encolando con adhesivo de poliuretano bicomponente encima de banda geotextil impermeable de 30 cm de ancho, como mínimo.

En cualquier caso y siguiendo las recomendaciones de la R.F.E.F., los campos tendrán que cumplir con aquello exigido a la norma UNE-EN 15330-1, en el apartado específico para fútbol, así como las especificaciones propias del reglamento de juego (Arte. 265.1).

El sistema de césped artificial se fabricará de acuerdo con los sistemas recogidos a las ISOS 9001:2015, ISO 14001:2015 e ISO 45001:2018, al ámbito del desarrollo, fabricación, comercialización, e instalación de sistemas de césped artificial.



La propuesta que no cumpla los mínimos establecidos en este Anexo será desestimada”.

Partiendo de tales especificaciones, para dar respuesta a la cuestión planteada es necesario poner de manifiesto lo dispuesto en el artículo 126.1 de la LCSP: *“Las prescripciones técnicas a que se refieren los artículos 123 y 124 (en los contratos de suministro como el que nos ocupa, todas aquellas especificaciones que definan las características exigidas al producto de que se trate, de acuerdo con el art. 125.1.b) del texto legal), proporcionarán a los empresarios acceso en condiciones de igualdad al procedimiento de contratación y no tendrán por efecto la creación de obstáculos injustificados a la apertura de la contratación pública a la competencia”.*

Así las cosas, la discrecionalidad técnica del órgano de contratación ha de respetar las exigencias del artículo 126 LCSP. El diseño de las especificaciones técnicas del contrato entra dentro de las potestades discrecionales del órgano de contratación, conocedor de las necesidades que pretende cubrir con la licitación, dentro del respeto de las reglas para el establecimiento de prescripciones técnicas.

Este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales ha establecido una reiterada doctrina acerca del ámbito de discrecionalidad que, aunque con ciertas limitaciones, corresponde a la Administración para la elaboración de los pliegos de prescripciones técnicas y, en el marco de los mismos, para la definición de las características técnicas que deben reunir los productos o servicios que constituyen el objeto de los contratos que licitan, a fin de dar debida satisfacción a las necesidades existentes y a los intereses públicos que les están encomendados. A este respecto pueden citarse, a título de ejemplo, las recientes resoluciones nº 250/2025, de 26 de febrero, nº 521/2025, de 4 de abril, y nº 746/2024, de 6 de junio, así como las que en ellas se citan.

También hemos dicho (Resolución 1603/2021, de 12 de noviembre y las que en ella se citan) que la discrecionalidad del órgano de contratación limita la competencia del Tribunal en el examen de las prescripciones técnicas, pudiendo solamente valorar si se incurre en infracción del ordenamiento jurídico o error, de modo que sean patentemente inidóneas - no relacionadas con el objeto del contrato- o irrazonables o desproporcionadas.

Hemos mantenido, por último (Resolución 1033/2023, de 28 de julio), que para que exista una limitación de la concurrencia es necesario acreditar que los requisitos técnicos establecidos en los pliegos hacen que necesariamente el contrato sólo pueda ser adjudicado a un único licitador, por ser el único capaz de satisfacer esos requisitos: *“El artículo 126.5 de la LCSP, que traspone al ordenamiento español el contenido del artículo 42.3 de la Directiva 2014/24 establece lo siguiente:*

“Sin perjuicio de las instrucciones y reglamentos técnicos nacionales que sean obligatorios, siempre y cuando sean compatibles con el derecho de la Unión Europea, las prescripciones técnicas se formularán de una de las siguientes maneras:

a) En términos de rendimiento o de exigencias funcionales, incluidas las características medioambientales, siempre que los parámetros sean lo suficientemente precisos para permitir a los licitadores determinar el objeto del contrato y al órgano de contratación adjudicar el mismo;

b) Haciendo referencia, de acuerdo con el siguiente orden de prelación, a especificaciones técnicas contenidas en normas nacionales que incorporen normas europeas, a evaluaciones técnicas europeas, a especificaciones técnicas comunes, a normas internacionales, a otros sistemas de referencias técnicas elaborados por los organismos europeos de normalización o, en defecto de todos los anteriores, a normas nacionales, a documentos de idoneidad técnica nacionales o a especificaciones técnicas nacionales en materia de proyecto, cálculo y ejecución de obras y de uso de suministros; acompañando cada referencia de la mención «o equivalente»;

c) En términos de rendimiento o de exigencias funcionales según lo mencionado en la letra a), haciendo referencia, como medio de presunción de conformidad con estos requisitos de rendimiento o exigencias funcionales, a las especificaciones contempladas en la letra b);

d) Haciendo referencia a especificaciones técnicas mencionadas en la letra b) para determinadas características, y mediante referencia al rendimiento o exigencias funcionales mencionados en la letra a) para otras características”.

En las más recientes resoluciones 250/2025 y 521/2025, se analizan las exigencias de los pliegos a la luz del artículo 126 de la LCSP, de acuerdo con lo dispuesto en la STJUE de 15 de enero de 2025: *“El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha abordado la interpretación del artículo 42 de la Directiva 2014/24 en su Sentencia de 16 de enero de 2025 (C-424/23, DYKA PLASTICS). En lo que interesa a este recurso, el Tribunal (en adelante, TJUE) insiste en el “amplio margen de apreciación” que asiste a los poderes adjudicadores, aunque la Directiva 2014/24 establece ciertos límites que deben respetar, específicamente que:*

(...) las especificaciones técnicas proporcionen a los operadores económicos acceso en condiciones de igualdad a los procedimientos de contratación y no tengan por efecto la creación de obstáculos injustificados a la apertura de la contratación pública a la competencia” (§ 42) y que “(...) deben abrir dicho contrato a la competencia y, por tanto, permitir que se presenten ofertas que reflejen, en particular, la diversidad de las soluciones técnicas existentes en el mercado” (§ 43)

El TJUE considera que: *“(...) la formulación de especificaciones técnicas en términos de rendimiento y de exigencias funcionales suele ser la mejor manera de alcanzar el objetivo de apertura a la competencia y que, por lo tanto, este método de formulación, que favorece la innovación en la contratación pública, debe utilizarse del modo más amplio posible” (§ 44). De modo que esta manera de formular las especificaciones técnicas permite que cualquier operador económico cuyos productos satisfagan el rendimiento y las exigencias funcionales impuestas por el poder adjudicador pueda presentar una oferta”.*

La posibilidad contemplada en el artículo 42.4 de la Directiva 2024/24 (que recoge el artículo 126.6 de la LCSP), esto es, que las prescripciones técnicas hagan referencia a un procedimiento concreto que caracterice a los productos o servicios ofrecidos por un empresario determinado:

“(...) debe interpretarse de manera restrictiva, so pena de menoscabar el objetivo de apertura de la contratación pública a la competencia, de modo que cubra únicamente las situaciones en las que un requisito relativo a la utilización de un producto de un tipo o de un origen, o incluso de una marca determinados, u obtenido sobre la base de una patente



o de un procedimiento determinados, se deriva inevitablemente del objeto del contrato” (§ 55)”.

Expuesta la postura del TJUE, y antes de aplicar sus conclusiones a la cuestión que nos ocupa, hemos de afirmar el carácter eminentemente casuístico que tiene la definición de las prescripciones técnicas que han de regir el contrato.

La necesaria apertura del contrato a la concurrencia, según postula la sentencia arriba analizada, no menoscaba la discrecionalidad de la que goza el poder adjudicador para definir las prescripciones técnicas que mejor permitan satisfacer sus necesidades. Sí le exige una cuidadosa identificación de las prescripciones técnicas que definen el objeto del contrato, de modo que no excedan, en demérito de la libre concurrencia, los requerimientos funcionales que la satisfacción de esas necesidades suponen; pero no supone, ciertamente, que, según también hemos dicho, pueda el empresario interesado sustituir las apreciaciones del órgano de contratación por las suyas propias, ni que el principio de libre concurrencia se erija en el único principio que regule la contratación pública: no debemos olvidar el carácter eminentemente funcional de esta (satisfacer necesidades) lo que, indudablemente, supone que no todo empresario interesado en contratar con el sector público tiene derecho a hacerlo, si los servicios o productos que ofrece no satisfacen plenamente las exigencias del órgano de contratación formuladas en los términos antes expuestos.

Aplicando al presente caso la doctrina fijada por este Tribunal, en interpretación de lo previsto en el artículo 126 de la LCSP, se ha de concluir la estimación en este punto del recurso interpuesto.

Es cierto que el OC se limita a señalar, sin motivarlo adecuadamente, que los requerimientos técnicos exigidos obedecen a las características mínimas indispensables para satisfacer las necesidades de calidad, durabilidad y mantenimiento, sin mayor desarrollo, siendo cierto estos requisitos se concretan en el apartado 20.2 del PPT con extrema precisión, remitiéndonos a las características técnicas reproducidas anteriormente.



La entidad recurrente aporta un principio de prueba en su recurso, donde incluye dos fichas técnicas en las que figuran las características del césped, Green Fields Pure PT y Eurofields Happy Future, señalando que uno de ellos opera en España a través de una filiar, Opsa, mientras que la información aportada por el órgano de contratación para contrarrestarla mediante enlaces a diferentes productos de césped artificial, es genérica y no acredita el cumplimiento de la totalidad de los requisitos mínimos por él fijados (i.e en enlace a la marca Real Grass presenta dos productos 8.820 puntadas y 9.450 puntadas por metro cuadrado)..

Debemos recordar, en todo caso, que la posible discriminación no radica en que el cumplimiento de una prescripción recaiga en un número limitado de empresas, sino en que dicha prescripción pudiera haberse establecido de manera injustificada o innecesaria. Se considera que las exigencias que prevé el PPT denunciadas por la recurrente adolecen de justificación, ni el órgano de contratación ha conseguido satisfacerla.

Se estima pues, este motivo, procediendo la retroacción del procedimiento y la nueva redacción de los pliegos conforme a lo acordado en los puntos anteriores, para que se motive la exigencia de las concretas especificaciones técnicas previstas en el PPT.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Estimar en parte el recurso interpuesto por D. D.B.C., en representación de FIELDTURF POLIGRÁS, S.A. (antes, POLIGRÁS IBÉRICA, S.A.), contra los pliegos del procedimiento para la contratación del *“suministro en la modalidad de arrendamiento financiero, para la renovación del césped artificial del campo de fútbol Miguel Pons de Binissalem”*, expediente 662 2024, convocado por el Ayuntamiento de Binissalem, acordando la retroacción de las actuaciones, y la publicación nuevamente de la oferta y de los pliegos, y ello con el fin de subsanar el error advertido, e introducir las modificaciones referidas en los Fundamentos de Derecho de la presente resolución.



Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 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 las Illes Balears, 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. letra k y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES