

RE 70/2025

Acuerdo 93/2025, de 26 de septiembre, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, por el que se resuelve el recurso especial interpuesto por la mercantil “OBRAS Y PAVIMENTOS ESPECIALES S.A.” frente a los pliegos que rigen el procedimiento de contratación denominado «Suministro con instalación, mediante arrendamiento financiero, de césped artificial; adquisición de equipamiento deportivo y realización de actuaciones de adecuación del terreno», promovido por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Ejea de Los Caballeros.

I. ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - El día 9 de julio de 2025 se envió, para su publicación, al Diario Oficial de la Unión Europea (en adelante, DOUE), el anuncio de licitación relativo al procedimiento a que alude el encabezamiento del presente acuerdo. Este anuncio, así como los pliegos que rigen la misma fueron publicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público (en adelante, PCSP) el siguiente día 10 de julio. Según figura en los citados anuncios, la fecha límite de presentación de ofertas era el día 13 de agosto de 2025.

Se señala que se trata de un contrato mixto de obra y suministro, en el que el régimen jurídico de preparación y adjudicación se rige por las reglas del contrato de suministros. Se ha tramitado por procedimiento abierto ordinario con varios criterios de adjudicación y con un valor estimado de 457.853,60 Euros.

Segundo. - El día 30 de julio de 2025 fue interpuesto, ante este Tribunal, un escrito de recurso especial en materia de contratación por F.D.P., en nombre y representación de la mercantil “OBRAS Y PAVIMENTOS ESPECIALES S.A.” (en adelante OPSA) frente a los pliegos que rigen el citado procedimiento de contratación por no considerarlos ajustados a derecho. En su escrito, la actora interesa la nulidad de los pliegos de condiciones administrativas particulares y de prescripciones técnicas, así



Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón

como la adopción de la suspensión del procedimiento como medida cautelar en tanto se decide el recurso interpuesto.

Tercero. - El día 31 de julio de 2025, este Tribunal dio traslado del escrito de recurso recibido al órgano de contratación requiriéndole la remisión del expediente completo e informe acerca del mismo, según establece el artículo 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). La documentación requerida se recibió el día 8 de agosto siguiente.

Cuarto. - Mediante Resolución 54/2025, de 11 de agosto, este Tribunal resolvió adoptar la medida cautelar de suspensión solicitada por la recurrente, así como la suspensión del plazo concedido para la presentación de ofertas por los interesados a que alude el artículo 49.4 de la LCSP.

Quinto.- No habiendo finalizado el plazo de presentación de proposiciones, no constan interesados en el procedimiento, por lo que no se ha llevado a cabo el trámite de audiencia previsto en el artículo 56.3 de la LCSP, dado que no van a ser tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones que las aducidas por el recurrente, de conformidad con lo establecido en el artículo 82.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - COMPETENCIA

La competencia para resolver este recurso especial corresponde al Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón (TACPA), en virtud de lo dispuesto en el artículo 46.1 de la LCSP y en el artículo 118 de la Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón (en adelante LUECPA)

SEGUNDO. - LEGITIMACIÓN

Se acredita en el expediente la legitimación de la mercantil “OBRAS Y PAVIMENTOS ESPECIALES S.A.” (OPSA) para interponer recurso especial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP, habida cuenta tanto del objeto social que figura en sus estatutos sociales —que engloba, entre otras, las actividades en que consiste el objeto del contrato—, como de las pretensiones ejercidas mediante el escrito de recurso, relativas a las condiciones para participar en la licitación, que revelan que los pliegos pueden restringir sus opciones de concurrir a la misma.

Si bien el recurrente señala que no ha presentado oferta a la licitación, debemos aclarar que este hecho tampoco es obstáculo para considerar que no ostenta legitimación, tal y como ha establecido la Sentencia de la Audiencia Nacional 4973/2024 de 16 de octubre, - ECLI:ES:AN:2024:4973-: *“En este caso, se impugna el anuncio de licitación y los pliegos, actos susceptibles de recurso especial conforme al artículo 44.2.a) de la LCSP.*

Establece el artículo 50, apartado 1, sobre el plazo para interponer recurso especial contra el anuncio de licitación y contra los pliegos, al final del apartado b): «Con carácter general no se admitirá el recurso contra los pliegos y documentos contractuales que hayan de regir una contratación si el recurrente, con carácter previo a su interposición, hubiera presentado oferta o solicitud de participación en la licitación correspondiente, sin perjuicio de lo previsto para los supuestos de nulidad de pleno derecho».

Ello supone lo contrario de lo apreciado por el TACRC, es inadmisibile el recurso especial contra los pliegos si se ha presentado oferta, salvo que concurra alguna causa de nulidad de pleno derecho en los pliegos, supuesto admitido por la jurisprudencia como impugnación indirecta de los pliegos firmes y consentidos, por quien ha participado en la licitación aceptando los mismos, cuando los pliegos incurrieran en una causa de nulidad de pleno derecho por infracción de un derecho fundamental (por todas, STS de 10 de julio de 2019, casación5010/2017).

En este sentido, la impugnación directa, en plazo, de los pliegos, sin haberlos consentido por no haberlos aceptado al no haber presentado oferta, es precisamente lo que exige el precepto, y permite la interposición de recurso especial.

No se alcanza a comprender cómo el TACRC ha omitido este artículo para negar la legitimación y, además, se ha basado en la exigencia de presentación de oferta -reiterado en la contestación



Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón

a la demanda- contraria a la norma. No ofrece duda alguna que la decisión sobre la nulidad de los pliegos afecta directamente a los intereses legítimos del recurrente, máxime si discute la concreta exigencia de solvencia técnica para poder licitar, que, a su juicio, tal y como están redactados los pliegos, limita la competencia.”

El recurso ha sido interpuesto por representante legal, aportando poder suficiente.

TERCERO. - PLAZO, LUGAR Y FORMA

Se han cumplido las prescripciones que, en relación con el plazo, lugar y forma de presentación del recurso, se establecen en los artículos 50 y 51 de la LCSP y en el artículo 128 de la LUECPA.

CUARTO. - ACTO RECURRIDO. PLANTEAMIENTO Y PRETENSIONES DE LAS PARTES

Queda igualmente acreditado que el recurso se ha interpuesto contra los Pliegos de un contrato de suministros, sujeto a regulación armonizada, cuyo valor estimado es superior a cien mil de euros (457.853,60 Euros), por lo que estamos ante un contrato y un acto susceptibles de impugnación ex artículo 44.1 a) y 44.2.a) de la LCSP.

I.- Alegaciones de la parte recurrente.

La mercantil recurrente alega, en síntesis, los siguientes motivos de recurso:

1. Considera que la naturaleza y objeto del contrato están indebidamente configuradas. Señala que, si bien se trata de un contrato mixto de suministro y obra, siendo la prestación predominante el suministro, el contrato exige igualmente que el adjudicatario redacte un proyecto de ejecución de obra, lo cual vulnera el artículo 18.3 de la LCSP, señalando: “*que la ejecución de obra, como mínimo, supondría un importe de 111.289,54 euros (actuaciones complementarias y red saneamiento y riego), superando con creces los 50.000 euros que se prevén en el artículo 18.3 para exigir que se tramite proyecto de acuerdo con lo señalado en el artículo 231 LCSP y siguientes.*”

Para prever la redacción de proyecto a cargo de la contratista se debería por tanto, de acuerdo con el artículo 234 LCSP, justificar el “carácter excepcional” de la decisión basándose o bien en razones técnicas que obliguen a que sea el ejecutor de la obra el que redacte el proyecto, o bien tratarse de obras de dimensión excepcional y dificultad técnica.”

Añade que “Se trata de la redacción de un entero proyecto para lo que las empresas licitadoras en este tipo de contratos (suministro de suelo deportivo con instalación) carecen de las unidades precisas para la redacción de proyecto, razón por la que la exigencia de esta prestación limita claramente la competencia, al tener que elegir la suministradora del pavimento o bien a vincularse con una empresa externa que redacte el proyecto, o bien a no presentarse a la licitación como es el caso de esta empresa.”, considerando que “la vinculación indebida de la prestación de suministro con instalación, con una redacción de proyecto que no se justifica, es contraria además a la obligación de dividir el objeto del contrato con el ánimo precisamente de facilitar la concurrencia a las licitaciones. (...) En este caso no sólo no es que se pueda dividir en lotes, sino que se trata de objetos distintos, dado que una cosa es el contrato de servicios de redacción de proyecto, y otra cosa distinta es el suministro de material con instalación.”

Por lo que entiende que la licitación conjunta de proyecto y suministro implica una irregularidad que afecta trascendentalmente al objeto del contrato, lo cual supone la nulidad del Pliego, sin que, además exista justificación a dicha licitación conjunta.

2.- Señala que se exige solvencia sin relación aparente al objeto del contrato, vulnerando el artículo 74.2 de la LCSP, dado que el PCAP requiere como solvencia técnica: “UNE 147301, como documento de referencia para la construcción, inspección y mantenimiento de superficies de hierba artificial destinadas específicamente para la práctica del deporte del pádel.”, por lo que el recurrente entiende que: “la exigencia de una certificación que acredite el cumplimiento de la norma UNE para la construcción de pistas de pádel, no puede integrarse como requisito para acreditar la solvencia porque carece de relación directa con el objeto del contrato”. Señala que el grueso del suministro será del césped del campo de fútbol, por lo que debería solicitar una norma o criterio más general, y que, con este criterio, como único certificado del césped para pistas de pádel, es un obstáculo artificial y arbitrario para los licitadores, dado que por su especificidad limita la concurrencia.

Resultando, a mayores, que no existe ninguna pista de pádel en el complejo deportivo, sino que existen pistas de tenis, por lo que no tiene relación directa con el objeto del contrato.

3. Entiende que se han configurado varios criterios de valoración de carácter cualitativo (valorados en 65 puntos) de los que no se justifica su necesidad ni razón – concretamente los criterios 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 8-, pues *“no sólo no se justifican los criterios de adjudicación de forma expresa, sino que, además los criterios elegidos carecen por sí mismos de justificación en relación a la finalidad que les es propia como es el producto de mejor calidad/precio en relación con las necesidades y disponibilidades financieras del órgano de contratación”*.

4. Por último, denuncia que se ha elegido una fórmula de valoración económica que no permite la distribución de la totalidad de los puntos de este criterio de adjudicación, por lo que *“una eventual oferta con minoración de precio no recibirá la diferencia de puntos que merecería respecto a la oferta que realice una baja casi simbólica”*, ya que únicamente se prevé la valoración en relación a la mejor oferta, y esta falta de distribución de los puntos de la fórmula matemática de valoración supone una falta de transparencia y una restricción real y efectiva de la competencia, al desconocerse la justificación y racionalidad de los criterios adoptados por el órgano de contratación, que debe producir la nulidad de pleno derecho.

En consecuencia, suplica la estimación del recurso declarando la nulidad de los pliegos que rigen el procedimiento de licitación que nos ocupa.

II.- Alegaciones del órgano de contratación.

Por su parte, el órgano de contratación defiende la conformidad a Derecho de los pliegos objeto de recurso, pronunciándose sobre cada uno de los motivos alegados en el recurso. Así:

1. Considera conforme a derecho la calificación del contrato y la configuración de su objeto, alegando que: *“la redacción del proyecto de ejecución no es una prestación*

autónoma entendida como una categoría contractual independiente, sino que es una obligación funcional impuesta al adjudicatario para facilitar la correcta ejecución de las obras y la instalación del suministro adjudicado.” Considera que la ejecución de un proyecto no constituye una tercera prestación autónoma que se relaciona con las demás, sino que se integra funcional y necesariamente e la ejecución de las obras, como una manifestación técnica de las soluciones propuestas y adjudicadas, por lo que no resulta exigible justificar en el expediente la excepcionalidad prevista en el artículo 234 de la LCSP, ya que no se contrata una prestación autónoma en términos contractuales, sino que forma parte inseparable de la ejecución del suministro adjudicado.

No entendiendo que se estén licitando prestaciones autónomas, no considera que resulte exigible justificar en el expediente la no división en lotes del objeto del contrato. Asimismo, afirma que se ha dado cumplimiento al artículo 18.3 de la LCSP, puesto que se va elaborar un proyecto de obra y el mismo se elabora y tramita conforme a lo establecido en los artículos 231 y siguientes de la LCSP, tal y como se desprende del PPT.

2.En relación a la exigencia del certificado UNE 147301 como solvencia técnica, indica que *“actualmente no existe una norma UNE específica, vigente y detallada para césped artificial en pistas de tenis. La norma de referencia, la UNE-EN 15330-1 (también exigida como criterio de solvencia) incluye algunos requisitos generales para varias disciplinas deportivas (fútbol, hockey, rugby, tenis, etc.), pero carece de un nivel de especificidad constructiva y funcional para el caso que nos ocupa.”*. Considera que, en ausencia de una norma específica para tenis, la aplicación supletoria permite exigir el certificado UNE 147301. Como justificación técnica señala que existe una similitud técnico-deportiva entre pádel y tenis, hay un mayor nivel de exigencia con este certificado, así como una garantía de calidad y durabilidad y seguridad del usuario, existiendo compatibilidad con certificaciones ITF, al contar con homologación ITF para tenis, garantizando su validez y polivalencia deportiva.

3. En lo relativo a las alegaciones vertidas sobre la falta de justificación de los criterios de adjudicación considera que no ha existido una omisión reprochable en cuanto a la necesidad o razón de los criterios de valoración, ya que:

- Se trata de un contrato técnico y estandarizado.
- Los criterios empleados son comunes, objetivos y razonables.
- No se introducen elementos discrecionales que exijan justificación reforzada.
- La legalidad y proporcionalidad de los mismos se desprende de su propia naturaleza y vinculación directa con el objeto del contrato.

Estableciendo la necesidad y razón de los criterios de adjudicación en el Pliego.

En lo relativo al criterio de adjudicación referido a la etiqueta ecológica, señala que la memoria justificativa motiva la razón de este criterio de adjudicación, entendiendo que su inclusión se efectuó por resultar aplicable el artículo 34 de la LUECPA.

4. Por último, en lo que respecta a la fórmula que evalúa la oferta económica, indica que utiliza una fórmula proporcional inversa, de modo que la oferta más barata recibe la máxima puntuación y el resto reciben puntos proporcionales de acuerdo a su proximidad a la misma, pero *“no es correcto decir que la fórmula no posibilita un mínimo de 35 puntos sobre los 100 porque la oferta más barata siempre recibe los 35 puntos, no existe una limitación que lo impida”*, sino que lo que hace el órgano de contratación es utilizar la fórmula que considera mejor (y así lo justifica en Memoria) para *“mantener los constantes niveles de calidad del pliego técnico, con el objetivo de obtener suministros de gran calidad”*.

QUINTO. – SOBRE LA NATURALEZA DEL CONTRATO Y LA CONFIGURACIÓN DE SU OBJETO.

I.- Sobre la configuración del contrato objeto de controversia y sobre el contrato de proyecto de obras.

En primer lugar, debemos examinar la alegación referida a una indebida configuración de la naturaleza y del objeto del contrato.

El contrato objeto de controversia se configura como un contrato mixto de suministro y obra, señalando la cláusula 1 del PCAP que: *“El régimen jurídico de la preparación y adjudicación del presente contrato mixto se rige por las reglas de la prestación*

principal, que es el suministro. Los trabajos de construcción sobre el bien inmueble no son autónomos, sino que están destinados a cumplir una función técnica concreta, que es preparar el terreno para la colocación del césped artificial. El régimen jurídico de los efectos, cumplimiento y extinción, sin perjuicio de que deba detallarse en el pliego de cláusulas administrativas particulares, será el previsto en la LCSP y sus disposiciones de desarrollo; y supletoriamente se aplicarán las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, de derecho privado.”

Los contratos mixtos se definen en el artículo 18 de la LCSP, entendiéndose por tales aquellos que contienen prestaciones correspondientes a otro u otros de distinta clase. Siendo necesario que concurren los requisitos establecidos en el artículo 34 LCSP por cuanto que: *“Solo podrán fusionarse prestaciones correspondientes a diferentes contratos en un contrato mixto cuando esas prestaciones se encuentren directamente vinculadas entre sí y mantengan relaciones de complementariedad que exijan su consideración y tratamiento como una unidad funcional dirigida a la satisfacción de una determinada necesidad o a la consecución de un fin institucional propio de la entidad contratante.”*

De acuerdo con el artículo 34, es necesario (i) que las prestaciones se encuentren directamente vinculadas entre sí. La vinculación debe ser directa, quedando excluidos aquellos supuestos de vinculación tangencial o indirecta; y (ii) que las prestaciones sean complementarias, para lo cual es necesario que esa complementariedad sea de tal intensidad que obligue a tratar al conjunto de las prestaciones fusionadas como un todo funcional, persiguiendo la consecución de un fin o la satisfacción de una necesidad del ente o poder contratante.

A estas previsiones debemos añadir que el artículo 18.3 de la LCSP exige que en los casos en que un elemento del contrato mixto sea una obra y esta supere los 50.000 euros, debe elaborarse un proyecto y tramitarse de conformidad con los artículos 231 y siguientes de la Ley.

En el presente contrato encontramos prestaciones del contrato de suministro y prestaciones propias del contrato de obras que, de conformidad con lo establecido en la memoria justificativa y en los Pliegos, las cuales no pueden separarse y han de prestarse de una manera conjunta –cuestión que no ha sido discutida por el recurrente-



Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón

pero es que, además de dichas prestaciones, se contiene la prestación referente a la necesidad de elaborar un proyecto de obra (con lo que el órgano de contratación entiende que acata la previsión del artículo 18.3 de la LCSP). Así, el PPT señala lo siguiente: *“Una vez formalizado el contrato, el adjudicatario deberá presentar un proyecto de ejecución del conjunto de actuaciones para el campo de fútbol y las dos canchas de tenis donde se interviene, y de las mejoras valoradas, y los correspondientes a las instalaciones y ejecutar las obras, redactados por técnicos competentes. El proyecto será supervisado por técnicos del Servicio de Urbanismo del Ayuntamiento, que informará para su aprobación expresa por el órgano municipal competente.*

Este proyecto deberá ser presentado en el plazo máximo de 2 semanas, contados a partir del día siguiente a la fecha de firma del contrato.”

El contenido que se contempla para el proyecto de ejecución es, como mínimo, el siguiente:

MEMORIA Y ANEJOS.

Memorias técnicas resumen de las instalaciones e intervenciones propuestas.

Mediciones y presupuestos

- Cálculos hidráulicos, mecánicos, eléctricos, lumínicos y cuantos otros sean necesarios para la correcta definición técnica de las acciones a realizar. Plan de Obra, en el que se definirán temporalmente las distintas etapas de la ejecución. de las obras propuestas. Servicios afectados.
- Conexiones a sistemas generales.
Estudio de Seguridad y Salud Laboral, ajustado al presupuesto presentado en la oferta. El Adjudicatario deberá proponer inmediatamente tras la notificación de la adjudicación, el nombramiento del Coordinador de Seguridad y Salud Laboral durante la redacción del Proyecto de Construcción.
- .Programa de Control de Calidad
- .Estudio de gestión de residuos..
- .Otros anejos necesarios según normativa de aplicación.



Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón

B) PLANOS

El Proyecto de obras complementarias contendrá la documentación gráfica que defina completamente las actuaciones a realizar. Como mínimo figurarán los siguientes planos:

Situación

Implantación general.

- Topografía y movimientos de tierra.

- Obra civil complementaria, detallando cotas y secciones

- Albañilería, comprendiendo alzados, secciones necesarias, plantas y detalles constructivos necesarios para su correcta definición -Instalaciones exteriores incluyendo detalles de zanjas acotadas

Red de riego

Drenaje

Iluminación artificial cuando proceda. Electricidad (fuerza y alumbrado), Esquema Unifilar

El *indica que: “Una vez aprobado el proyecto de ejecución, se realizarán los trámites de aprobación del plan de seguridad y salud, y del acta de comprobación del replanteo, que iniciará la ejecución de las obras.”*

El contrato de elaboración de proyectos de obras es aquel contrato de servicios que tiene por objeto la elaboración íntegra de un proyecto de obras. Así, el artículo 231.1 de la LCSP dispone: *“En los términos previstos en esta Ley, la adjudicación de un contrato de obras requerirá la previa elaboración, supervisión, aprobación y replanteo del correspondiente proyecto que definirá con precisión el objeto del contrato. La aprobación del proyecto corresponderá al órgano de contratación salvo que tal competencia esté específicamente atribuida a otro órgano por una norma jurídica”*. Por lo tanto, podemos decir que la elaboración del proyecto de obras es un acto preparatorio necesario para la adjudicación de un contrato de obras. Este proyecto debe definir con precisión el objeto del contrato y debe ser aprobado por el órgano de contratación.

El proyecto de obras debe comprender varios elementos, como una memoria descriptiva, planos, un pliego de prescripciones técnicas, un presupuesto, un programa de desarrollo de los trabajos, y un estudio de seguridad y salud, entre otros (artículo 233.1 de la LCSP). Estos documentos son esenciales para definir, valorar y ejecutar las obras.

En resumen, la elaboración del proyecto de obras debe calificarse como contrato de servicios, que asegura que la ejecución de la obra se realice conforme a las especificaciones técnicas y administrativas establecidas.

Asimismo, la LCSP prevé en el artículo 234 la posibilidad de contratar conjuntamente la elaboración del proyecto y la ejecución de las obras correspondientes, pero dicha contratación conjunta tiene carácter excepcional y solo puede efectuarse en determinados supuestos tasados, cuya concurrencia deberá justificarse debidamente en el expediente, a saber:

a) Cuando motivos de orden técnico obliguen necesariamente a vincular al empresario a los estudios de las obras. Estos motivos deben estar ligados al destino o a las técnicas de ejecución de la obra.

b) Cuando se trate de obras cuya dimensión excepcional o dificultades técnicas singulares, requieran soluciones aportadas con medios y capacidad técnica propias de las empresas.

A esta previsión se añade que el artículo 308.4 de la LCSP relativo al contenido y límites del contrato de servicios señala que: *“Podrá contratarse de forma conjunta la redacción de proyectos y la dirección de obra cuando la contratación separada conlleve una merma en la calidad de las prestaciones objeto del contrato, dificultando la coordinación y continuidad entre la fase de redacción del proyecto y su ejecución en obra. El órgano de contratación motivará debidamente en el expediente que concurren estas circunstancias.”*

II.- Valoración del Tribunal sobre la cuestión. Resolución del fondo del asunto.

En el contrato objeto de controversia, las prestaciones del contrato de obras superan, tal y como consta en la memoria justificativa, los 50.000 euros.

Actuaciones complementarias	102.467,83,€
Red de Saneamiento + Equipamiento riego	8.821,71 €

El órgano de contratación, considera que, al incluir en el contrato mixto de suministro y obra, la realización de un proyecto de obras, se cumple la previsión del artículo 18.3 de la LCSP. Sin embargo, olvida que la elaboración del proyecto de obras exigido por dicho precepto debe realizarse de conformidad con lo establecido en los artículos 231 y siguientes de la LCSP y con la propia naturaleza de dicho contrato, con lo que adelantamos que, efectivamente, el contrato no se ha configurado adecuadamente ni en su naturaleza ni en su objeto.

Como cuestión previa, debemos advertir que en el apartado B del cuadro de características del PCAP, el objeto del contrato no se encuentra recogido adecuadamente, dado que sólo incluye las prestaciones de suministro, sin hacer alusión al contrato de obras (que es un elemento esencial del contrato), ni, mucho menos, a la elaboración de la redacción del proyecto de obras. Y lo mismo ocurre con el CPV reseñado, siendo que se han omitido otros que resultarían de aplicación. A esto debemos añadir que en la cláusula I del PCAP, referida al objeto y calificación del contrato, ni siquiera se recoge que también se incluye la realización de prestaciones propias de un contrato de un contrato de servicios, como es el contrato de elaboración de un proyecto de obras.

De esta forma, el objeto del contrato es, en realidad, triple: 1º) contrato de servicios de elaboración de proyecto de obras, 2º) contrato de obras consistente en la realización de las actuaciones preparatorias que se precisan en la cláusula 2.1 del PPT, y 3º) el suministro a realizar y mantenimiento del mismo (cláusulas 2.2 y siguientes del PPT). Y, sin embargo, la memoria y los Pliegos parecen incluir la realización del proyecto de obras dentro de las prestaciones propias del contrato de obras, lo cual supone un tratamiento indebido de este contrato y de su naturaleza.

Como se ha analizado en el apartado anterior el contrato de elaboración de un proyecto de obras tiene una especificidad propia que resulta esencial para configurar las obras que se desean ejecutar. Sin embargo, en el presente Pliego se le resta importancia y el informe del órgano de contratación habla de acción puramente operativa.

De conformidad con lo expuesto, resulta que el objeto del contrato se ha configurado erróneamente, dado que no se ha precisado que estamos ante tres clases de contratos. Una vez determinado que la configuración del objeto del contrato no se ha calificado adecuadamente, debemos analizar si es posible que, en el presente contrato, se incluyan las prestaciones propias del contrato de servicios de redacción de proyectos de obras en los términos que constan en el PPT.

En este sentido, es cierto que la elaboración de un proyecto de obras y de ejecución de las mismas están íntimamente relacionados, pero no podemos olvidar que se tratan de prestaciones de distinta naturaleza, siendo por ello que el legislador español establece que la contratación conjunta de la redacción del proyecto de la obra y de la ejecución sea únicamente para supuestos excepcionales, tasados y justificados ex artículos 234. 1 y 308.4 de la LCSP. La Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de mayo de 2008, (recurso casación nº 151/2007) puntualiza las diferencias con la licitación conjunta de la dirección de obra, e insiste en el carácter técnico de la justificación, resultando que no basta una mera mención genérica que claramente no guarde relación con los supuestos legales, considerando que en el caso no procedía la licitación conjunta por insuficiente justificación: *"Este Tribunal en su reciente sentencia de 18 de marzo de 2008, recurso de casación 2633/2005 ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el art. 125.1 TRLCAP (RCL 2000, 1380, 2126) (de contenido próximo al artículo 108.1 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre (RCL 2007, 1964) , de Contratos del Sector Público) manifestando que el mencionado precepto "contempla como excepcional una posibilidad de contratación conjunta, cual es la de la elaboración del proyecto y la ejecución de las obras correspondientes, que ni por su objeto, esto es, por la prestación que se contrata junto con la de ejecución, ni por la naturaleza o índole de las razones que pueden llegar a justificarla, puede ser confundida, hasta el punto de superponerse a ella y englobarla o llevarla consigo, con aquella otra posibilidad, igualmente excepcional, de adjudicación a un mismo contratista de la dirección de la ejecución de las obras y del correspondiente contrato de obra, prevista en el artículo 197.2 del citado Texto Refundido -y dentro de algunas fechas en el 45.2 de esa Ley 30/2007-. Esta segunda posibilidad, o mejor dicho, su regulación como excepcional, obedece a una lógica consideración: la del potencial riesgo de menoscabo del rigor y de la eficacia de las funciones de dirección cuando ésta se adjudica al mismo empresario que ha de ser dirigido, supervisado, controlado o vigilado; riesgo que subsiste, agravado incluso, cuando ese empresario, además de ejecutar las obras, elaboró*

su proyecto. En cambio, la previsión de aquella primera obedece a consideraciones de índole más bien técnica, ajenas, separables de las funciones que posteriormente habrá de desenvolver la dirección; como son, en palabras de aquel artículo 125.1, que el sistema constructivo pudiera resultar determinante de las características esenciales del proyecto, o que las características de las obras permitan anticipar diversos tratamientos de trazado, diseño y presupuesto (o como dirá la citada Ley 30/2007 en aquel artículo 108.1, cuando motivos de orden técnico, ligados al destino o a las técnicas de ejecución de la obra, obliguen necesariamente a vincular al empresario a los estudios de las obras, o cuando se trate de obras cuya dimensión excepcional o dificultades técnicas singulares, requieran soluciones aportadas con medios y capacidad técnica propias de las empresas).

En definitiva, el distinto objeto o distintas prestaciones que se aúnan a la de ejecución de la obra en una y otra posibilidad; la diversa naturaleza de las razones que pueden ser aptas., adecuadas, para justificar una y otra de esas dos posibilidades excepcionales; y, sobre todo, la percepción de que el potencial riesgo que se quiere evitar al separar las funciones de dirección subsiste también cuando se contrata conjuntamente la elaboración del proyecto y la ejecución de las obras, obliga a concluir que la licitud de esta contratación conjunta no arrastra por sí sola, por esta sola circunstancia, que la dirección haya de adjudicarse también al ejecutor".

En consecuencia, de la regulación de los artículos 234.1 y 308.4 de la LCSP y la jurisprudencia expuesta, se concluye que la licitación conjunta de la redacción del proyecto y de la ejecución de la obra (como la que aquí se pretende) debe ser excepcional, y por ello su justificación ha de estar limitada a los supuestos taxativamente previstos, y constar en el expediente de modo previo a la licitación.

Pues bien, en el presente supuesto no existe justificación alguna de por qué debe contratarse conjuntamente la elaboración del proyecto y la ejecución de las obras, resultando que la Administración procedió de forma arbitraria al no justificar de modo alguno que concurría alguno de los supuestos que regulan los artículos 234.1 (motivos de orden técnico u obras de dimensión excepcional o con dificultades técnicas singulares) o 308.4 de la LCSP (merma en la calidad de las prestaciones), sin que conste, por tanto, motivo alguno de por qué se acudió a este sistema excepcional de contratación que, dada su naturaleza, impone que se aplique restrictivamente, sin que

pueda pretenderse que estamos ante “acción puramente operativa”, debido a la complejidad que tiene la elaboración de un proyecto de esta naturaleza, lo cual queda acreditado del contenido que el PPT exige que tenga dicho proyecto y que hemos transcrito anteriormente, así como de la previsión recogida en la disposición adicional cuadragésima primera de la LCSP.

A lo anterior debemos dejar apuntado que tampoco concurre el supuesto del artículo 52 bis del Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, el cual permite acudir a la contratación conjunta de la elaboración del proyecto y la ejecución de las obras, cuando el contrato se vaya a financiar con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (siempre debidamente justificado)

Por último, resulta que el órgano de contratación no puede ampararse en que no es necesario efectuar la citada justificación, dado que, al estar ante un contrato mixto, no estamos ante una prestación autónoma en términos contractuales, puesto que la naturaleza de dicho contrato no exceptúa la exigencia de la necesidad de la justificación requerida en los artículos 234 o 308.4 de la LCSP. Y, sobre este extremo, resulta muy ilustrativa la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de abril de 2008, (recurso de casación 3229/2005): “... refiriéndonos ahora ya al art. 125.1 (que como el número 2 de ese artículo y el inciso primero del número 3 en cuanto se refiere a la expresión “el contratista presentará el proyecto al órgano de contratación para su supervisión, aprobación y replanteo” constituye legislación básica dictada al amparo del art. 149.1.18ª de la Constitución (RCL 1978, 2836) y, en consecuencia, es de aplicación general a todas las Administraciones Públicas comprendidas en el art. 1 según dispone la Disposición Final Primera 1 del Real Decreto Legislativo 2/2000 (RCL 2000, 1380, 2126) , el mismo contempla en ese apartado como ya dijimos “la contratación conjunta de elaboración de proyecto y ejecución de las obras correspondientes” y añade que “tendrá carácter excepcional”.

Es decir que en ese contrato, se conjugan dos acuerdos distintos, o uno con una doble prestación a realizar por el contratista, como son, por un lado, la redacción del proyecto y, por otro, la ejecución de la obra que se plasme en el proyecto elaborado. Se trata por tanto de un contrato

de los denominados mixtos que contiene dos prestaciones distintas pero sucesivas, y siempre condicionadas a que la decisión de la Administración excluya finalmente la ejecución de la obra cuando no se alcance el necesario acuerdo sobre los precios en relación con el proyecto, o en el supuesto específico de elaboración de un proyecto de obras singulares de infraestructuras hidráulicas en cuyo caso la ejecución de la obra queda supeditada al estudio por parte de la Administración de la viabilidad de su financiación y a la tramitación del correspondiente expediente de gasto, números 3 y 5 del art. 125 citado. Es decir estos contratos muestran una evidente concatenación entre ambas prestaciones, lo que justifica su elección por la Administración dada la estrecha conjunción que ha de existir entre el proyecto que diseñe las obras y la posterior ejecución de las mismas.

Pero, además de lo anterior, lo que caracteriza a esta modalidad del contrato de obras es también su naturaleza, o como dice el precepto, el carácter excepcional del contrato, que sólo podrá aplicarse en los supuestos que enumera en los apartados a) y b) de ese número 1 del artículo 125. Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española lo excepcional es aquello que "constituye excepción de la regla común" o, en una segunda acepción, aquello "que se aparta de lo ordinario, o que ocurre rara vez". Y a la vista de estas consideraciones la norma en ese precepto incluye dos supuestos en los apartados antes mencionados como son aquellos que se producen "cuando el sistema constructivo pudiera resultar determinante de las características esenciales del proyecto" y "cuando las características de las obras permitan anticipar diversos tratamientos de trazado, diseño y presupuesto". Supuestos que se muestran como alternativos entre sí, de manera que la elección de uno excluye al otro y viceversa, de forma que la Administración optará por uno u otro atendidas las características -término que utiliza la norma legal en ambos supuestos- bien del proyecto o de la obra." De acuerdo con la Sentencia expuesta, por mucho que estemos ante un contrato mixto, al pretender contratar conjuntamente la redacción del proyecto y la ejecución de la obra (además de prestaciones del contrato de suministro), se debe justificar que concurre alguno de los motivos que permiten dicha contratación conjunta. Es decir, celebrar un contrato mixto no exime de dicha obligación de justificación.

En definitiva, este motivo del recurso debe ser estimado, anulándose los Pliegos que rigen el contrato, dado que la naturaleza del contrato y su objeto se han configurado infringiendo las previsiones de los artículos 15, 18, 99.1, 231, 234 y 308.4 de la LCSP,



Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón

resultando que el tratamiento del contrato del proyecto de obras no ha sido el correspondiente al contrato de servicios, sino que se ha efectuado como si fuera una prestación propia del contrato de obras, sin que se haya justificado de modo alguno la excepcionalidad de la contratación conjunta del contrato de redacción de obras y de ejecución de obras que exigen los artículos 234 y 308.4 de la LCSP.

SEXTO.- SOBRE LA SOLVENCIA TÉCNICA REQUERIDA.

Si bien ya han sido anulados los Pliegos aquí impugnados, el principio de congruencia nos obliga a entrar a conocer del resto de motivos de impugnación.

Así, en segundo lugar, debemos analizar si el certificado UNE 147301 exigido como criterio de solvencia técnica, resulta ajustado a derecho. Sobre dicha alegación, resulta que la cuestión controvertida se centra en determinar si el criterio de solvencia exigido se ajusta al régimen jurídico de la contratación del sector público, por cuanto está, o no, vinculado al objeto del contrato, o es restrictivo del principio de libre competencia, por su carácter desproporcionado.

I.- Configuración del PCAP, normativa y doctrina aplicable.

El PCAP exige la siguiente solvencia técnica:

- a. Una relación de los **principales suministros** realizados de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato en el curso de como máximo, los tres últimos años, en la que se indique el importe, la fecha y el destinatario, público o privado de los mismos. Los suministros efectuados se acreditarán mediante certificados expedidos o visados por el órgano competente, cuando el destinatario sea una entidad del sector público, o cuando el destinatario sea un comprador privado, mediante un certificado expedido por éste o, a falta de este certificado, mediante una declaración del empresario.
- b. **Descripciones y fotografías de los productos** a suministrar, cuya autenticidad pueda certificarse a petición de la entidad contratante.

- c. **Certificados** expedidos por los institutos o servicios oficiales encargados del control de calidad, de competencia reconocida, que acrediten la conformidad del producto a:
- Certificado ISO 9001:2008 (Gestión de la Calidad), que asegure que la empresa tiene procesos eficaces para garantizar la calidad del producto.
 - Certificado ISO 14001:2004 (Gestión Ambiental), que asegure que la empresa controla su impacto ambiental.
 - FIFA Laboratory Test Report (FIFA QUALITY o QUALITY PRO), que acredite que cumple los estándares.
 - UNE EN 15330-1, que acredite los requisitos técnicos de rendimiento y seguridad de césped deportivo.
 - UNE 147301, como documento de referencia para la construcción, inspección y mantenimiento de superficies de hierba artificial destinadas específicamente para la práctica del deporte del pádel.
 - ISO 45001 (Seguridad y Salud en el Trabajo), que acredite que la empresa tiene procedimientos para prevenir accidentes y proteger la salud de sus trabajadores.

trabajadores.

Todas las referencias a las etiquetas, los sellos o los certificados mencionados, emitidos por los organismos competentes en la materia, se entenderán efectuadas a cualquier medio de acreditación válido en derecho que proporcione un grado de fiabilidad equivalente

En relación a la solvencia, el artículo 74.2 de la LCSP establece que “*Los requisitos mínimos de solvencia que deba reunir el empresario y la documentación requerida para acreditar los mismos se indicarán en el anuncio de licitación y se especificarán en el pliego del contrato, debiendo estar vinculados a su objeto y ser proporcionales al mismo.*”. Siendo que la solvencia técnica en el contrato de suministros –de conformidad con el régimen jurídico aplicable al presente contrato- debe acreditarse por uno o varios de los medios establecidos en el artículo 89 de la LCSP, entre los cuales nos encontramos “f) *Certificados expedidos por los institutos o servicios oficiales encargados del control de calidad, de competencia reconocida, que acrediten la conformidad de productos perfectamente detallada mediante referencias a determinadas especificaciones o normas técnicas.*”

Asimismo, en este contexto, debemos señalar que la Junta Consultiva de Contratación del Estado en su expediente 38/2015 decía: “*Es claro, por tanto, que la entidad contratante dispone de la facultad de fijar el objeto del contrato y de una amplia discrecionalidad técnica a la hora de fijar los pedimentos de solvencia adecuados para su ejecución. (...) La contestación debe ser igualmente genérica en el sentido de que los certificados exigidos deben contener requisitos de solvencia que tienen que estar, como señala el artículo 74*



Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón

de la Ley de Contratos del Sector Público, vinculados al objeto del contrato y ser proporcionales al mismo. Esto significa que cualquier condición de solvencia exigible a los licitadores tiene que tener una relación directa con las prestaciones que constituyen el objeto del contrato y deben estar ligadas al mismo como elemento racionalmente adecuado para lograr el fin último de la contratación pública, esto es, la realización de la prestación a satisfacción de la entidad pública contratante cumpliendo las exigencias de interés público que deben estar contenidas en los pliegos contractuales. A ello se debe añadir que no sólo debe existir esa conexión racional entre el objeto y las condiciones de solvencia, sino que las mismas deben ser proporcionadas a aquél. Esta exigencia es completamente lógica pues, de no observarse, se podría generar una barrera injustificada a la concurrencia efectiva de aquellos licitadores que puedan cumplir el objeto del contrato y que, por un exceso de la entidad contratante, queden excluidos.

Por otra parte, este Tribunal, ya en nuestro Acuerdo 2/2011, de 6 de abril, señalamos que el principio de igualdad, en la fase de solvencia, es de gran importancia práctica; pues lo que se pretende a la hora de valorar la aptitud de un contratista, es determinar la auténtica capacidad para hacer efectiva, en las condiciones pactadas, la prestación en cuestión que se demanda por el ente contratante, por cuanto lo importante, en la contratación pública, es la correcta ejecución del contrato adjudicado. Para contratar con los poderes adjudicadores los contratistas deben cumplir una serie de requisitos previos que hacen referencia a la capacidad de obrar, la solvencia económica y financiera y la solvencia técnica. Las condiciones de solvencia económica y financiera y profesional o técnica, además, tienen que estar vinculadas a su objeto y ser proporcionales al mismo.

De manera que, las exigencias de capacidad y solvencia se conforman como un requisito o condición *sine qua nom*, cuyo incumplimiento justifica la exclusión del licitador. Y ello para garantizar la consecución del interés público, que es causa de todo contrato público. De ahí la importancia de su ajustada concreción, pues el carácter desproporcionado de la solvencia que se exija, o la no directa vinculación, son un elemento de restricción indebida de la competencia. Y así, se recordaba en nuestros Acuerdos 9/2013, 45/2013 y 9/2014, en los que indicamos que corresponde al órgano de contratación determinar los requisitos que se van a exigir, debiendo estar vinculados a su objeto y ser proporcionales al mismo, de forma que no deberán exigirse requisitos

de solvencia que no observen la adecuada proporción con la complejidad técnica del contrato y con su dimensión económica. Ni requisitos que, por su aplicación práctica, alteren de hecho la solvencia mínima exigida, desnaturalizando el propio procedimiento de licitación elegido.

Como ya establecimos en nuestro Acuerdo 9/2014: *"En el Derecho en general, y el ordenamiento jurídico de la contratación en particular, el principio de prohibición de exceso o proporcionalidad en sentido amplio, alude a la idoneidad de la solvencia o del compromiso de adscripción medios personales o materiales exigidos para la ejecución de un determinado contrato. Los presupuestos sobre los que se asienta el principio de proporcionalidad son dos: uno formal, constituido por el principio de legalidad, y otro material, que podemos denominar de justificación teleológica.*

El primero, exige que toda medida restrictiva del acceso a un contrato público se encuentre prevista por la ley. Es un presupuesto formal, porque no asegura un contenido determinado de la medida, pero sí es un postulado básico para su legitimidad y garantía de previsibilidad de la actuación de los órganos de contratación de las entidades del sector público.

El segundo presupuesto, de justificación teleológica, es material, porque introduce en el enjuiciamiento de la admisibilidad e idoneidad de los concretos requisitos de solvencia, o del compromiso de adscripción de medios personales o materiales, la necesidad de gozar de la fuerza suficiente para enfrentarse a los valores representados por los principios básicos de la contratación del sector público, expresamente recogidos en el artículo 1 TRLCSP.

El principio de proporcionalidad requiere, en definitiva, que toda limitación de los derechos, de quienes están llamados a concurrir a una licitación pública, tienda a la consecución de fines legítimos, y sea cualitativa y cuantitativamente adecuada".

II.- Valoración del Tribunal. Resolución del fondo del asunto.

Una vez sentada la normativa y la doctrina aplicable procede analizar la certificación exigida a efectos, de determinar si se encuentran dentro de los parámetros requeridos.

La UNE 147301 se refiere a superficies deportivas de hierba artificial para la

práctica del pádel, la cual señala que: *“El objetivo de esta norma es servir como documento de referencia para la construcción, inspección y mantenimiento de superficies de hierba artificial destinadas a la práctica del pádel.*

Esta norma española incluye ensayos de laboratorio, ensayos in situ y ensayos de identificación de producto para este tipo de superficie deportiva, de modo que se asegure que las propiedades de rendimiento deportivo evaluadas sobre el producto en laboratorio son reproducibles en la propia instalación e identificadas con las fichas técnicas declaradas por los fabricantes del material.”

Por lo tanto, dicho certificado garantiza la seguridad y calidad de las pistas de pádel. Pues bien, la cláusula 2.2 del PPT relativa al pavimento deportivo a suministrar, comprende la *“instalación de sistema de césped artificial para tenis”* y la *“instalación de sistema de césped artificial para fútbol”*, resultando que, como señala el recurrente, no existen campos de pádel en la Ciudad Deportiva de Ejea de los Caballeros.

Así, en primer lugar, resulta que ni la Memoria justificativa ni el PCAP motivan la inclusión del certificado ahora discutido (UNE 147301). En este sentido debemos destacar que el informe del órgano de contratación emitido en virtud del artículo 56.2 de la LCSP, sí que efectúa una justificación sobre la exigencia de dicho certificado como criterio de solvencia técnica. Sin embargo, no es en el informe del órgano de contratación, elaborado con ocasión de la interposición del presente recurso especial, donde se deben justificar los motivos por los cuales se exige dicho certificado, sino que dichos motivos deben constar en el expediente de contratación para que, de acuerdo con los principios de transparencia, publicidad e igualdad de los licitadores, sean conocidos por todos, siendo que, el informe del órgano de contratación, lo que debería haber hecho es defender la justificación –en este expediente inexistente- de por qué se exigen dichos criterios de solvencia, tal y como requiere el artículo 116.4 c) de la LCSP.

Sin la justificación necesaria, este Tribunal no puede apreciar que exista una vinculación directa del certificado exigido (el cual se refiere a la superficie de pistas de pádel) con el objeto del contrato (relativo a la superficie de pistas de tenis y de fútbol), dado que por mucha similitud que exista entre el tenis y el pádel, ya existe un certificado

especifico que garantiza la calidad y seguridad en las superficies de tenis y fútbol, como es la UNE 15330 que, como se observa del PCAP, también es exigida, y cuyo objeto y campo de aplicación es el siguiente: *“Esta norma europea especifica los requisitos de rendimiento, de durabilidad, de identificación del producto y de ensayo de las instalaciones para superficies deportivas de hierba artificial utilizadas principalmente en exterior. Abarca cinco categorías de superficie, en función de su uso deportivo principal:*

- superficies destinadas principalmente al hockey;*
- superficies destinadas principalmente al fútbol;*
- superficies destinadas principalmente al rugby para entrenamiento;*
- superficies destinadas principalmente al tenis;*
- superficies destinadas principalmente al uso multideportivo.*

Los requisitos se aplican a superficies utilizadas para deportes comunitarios, deporte escolar y deportes recreativos. Para los niveles de competición profesional y de élite, muchos organismos deportivos han publicado sus propias especificaciones; los requisitos de estos organismos podrían diferir de los que se detallan en esta norma europea, y se recomienda que los diseñadores de las instalaciones se aseguren de seleccionar superficies que ofrezcan el nivel correcto de rendimiento correspondiente al nivel de competición previsto sobre el campo o pista.

Esta norma europea consta de dos partes. La primera parte describe los requisitos para los ensayos de los productos en laboratorio para asegurarse de que pueden aportar los niveles requeridos de rendimiento deportivo y la interacción entre jugador/superficie requeridos para el uso previsto, y de que están fabricados a partir de materiales de calidad aceptable.

La segunda sección describe los requisitos para las superficies instaladas, para asegurarse de que sus propiedades de rendimiento deportivo e interacción entre jugador/superficie son adecuadas para el uso previsto.

Ciertas superficies cubiertas en esta norma europea están diseñadas para permitir a los jugadores llevar calzado equipado con tacos. En la Norma EN 15306 se indica un ejemplo representativo de taco. A efectos de esta norma europea, no se consideran tacos los perfiles moldeados múltiples que se encuentran con frecuencia en el calzado utilizado en superficies de hierba artificial, con o sin relleno de arena.

Cuando la evaluación del cumplimiento con esta norma requiera la intervención de una tercera parte independiente para el ensayo de superficies deportivas de hierba artificial, se recomienda acudir a un laboratorio certificado



Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón

EN ISO/IEC 17025 para los métodos de ensayo apropiados que se especifican en esta norma.”

Por ello, siendo que existe un certificado que sí que está directamente vinculado con el objeto del contrato y que ya es exigido por el PCAP, junto con (i) una relación de principales suministros realizados, (ii) descripciones y fotografías de los productos a suministrar, (iii) certificado ISO 9001:2008 (Gestión de la Calidad), (iv) certificado ISO 14001:2004 (Gestión Ambiental), (v) FIFA Laboratory Test Report (FIFA QUALITY o QUALITY PRO), y (vi) certificado ISO 45001 (Seguridad y Salud en el Trabajo), resulta que la exigencia de un certificado referido a la superficie de pádel no guarda relación con el objeto del contrato, y resulta desproporcionado en relación con la complejidad y dimensión económica del contrato, así como del hecho que ya se exigen otros muchos criterios para acreditar la solvencia técnica, que son suficientes para atestiguar la aptitud del eventual adjudicatario. Por ello, requerir el certificado UNE 147301, supone la exigencia de un requisito excesivo de solvencia que dificulta la licitación de empresarios que están capacitados para ejecutar el contrato, siendo el respeto al principio de proporcionalidad el límite de la posibilidad concedida al órgano de contratación para elegir los medios de acreditación de solvencia, puesto que, requiriendo el certificado aquí discutido, se está impidiendo a los empresarios que participen en condiciones de igualdad, ya que se están creando obstáculos injustificados a la apertura de la contratación pública a la competencia.

De conformidad con lo expuesto, el motivo analizado debe ser estimado, al considerar que el criterio de solvencia analizado no está justificado, no está vinculado al objeto del contrato, y resulta desproporcionado.

SÉPTIMO.- SOBRE LOS CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN EVALUABLES DE FORMA AUTOMÁTICA.

El recurrente considera que se configuran varios criterios de adjudicación evaluables de forma automática sin justificar su necesidad ni su razón, así como que la fórmula económica empleada es inadecuada.



Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón

I.- Configuración de los criterios de adjudicación en el expediente contractual.

En primer lugar, debemos atender a la configuración que efectúa el PCAP de los criterios de adjudicación discutidos.

CRITERIOS EVALUABLES AUTOMÁTICOS.

- Oferta económica: HASTA 35 PUNTOS.

Se aplicará un criterio de proporcionalidad respecto a la oferta más reducida a la que se le atribuirá la puntuación máxima, evaluando la ponderación de las demás con arreglo a la siguiente fórmula:

$$P = (35 \times \text{mín}) / \text{Of}$$

- P = Puntuación obtenida.
- 35 = Puntuación máxima para este criterio.
- Mín = Oferta económica más baja ofertada.
- Of = Oferta del licitador evaluado.

El redondeo se realizará al alza por $\frac{1}{2}$ punto. Las ofertas económicas deberán referirse a productos que cumplan estrictamente con las especificaciones del PPTP.

- Criterios cualitativos. De 0 a 65 puntos.

Se otorgarán hasta 65 puntos de acuerdo con la valoración de una relación de aspectos relacionados, sin tolerancias, con la calidad del césped a suministrar:

1. Espesor del monofilamento principal (en micrómetros). Hasta un máximo de 10 puntos.

- Entre 320 y 379 micras: 1 punto.
- Entre 380 y 414 micras: 5 puntos.
- \geq de 415 micras: 10 puntos.

2. Espesor del hilo fibrilado principal, en caso de ofertar 1 ó 2 de estos, (en micrómetros). Hasta un máximo de 15 puntos.

- Entre 90 micras y 110 micras: 1 punto.
 - Entre 111 micras y 119 micras: 8 puntos
 - \geq 120 micras: 15 puntos



Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón

3. Dtex. del monofilamento secundario. Hasta un máximo de 10 puntos.

- Hasta 2000 dtex: 1 punto.
- Entre 2001 y 2150 dtex: 5 puntos.
- \geq de 2151 dtex: 10 puntos.

4. Arrancamiento del penacho en seco y mojado: Máximo de 15 puntos.

- Entre 40N y 54N ambos: 1 punto.
- Entre 54N y 74N ambos: 8 puntos.
- Más de 75N ambos: 15 puntos.

5. Fijación utilizada: Máximo de 4 puntos.

- uso de latex: 1 punto.
- uso de termosoldadura o woven: 2 puntos.
- uso de poliuretano: 4 puntos.

6. Dtex total de la fibra: Máximo de 5 puntos.

- Entre 13.000 y 17.500: 1 punto.
- Entre 17.501 y 18.999: 3 puntos.
- \geq de 19.000: 5 puntos.

(...)

8. ETIQUETA ECOLOGICA. Hasta 1 puntos.

Que los tejidos hayan sido elaborados con fibras textiles de polietileno que cumplan con los requisitos establecidos para la obtención de la etiqueta europea ecológica o la de OEKO TEX Made in Green:

Sí: 1 punto.

No: 0 puntos.

La memoria justificativa motiva la elección de estos criterios de adjudicación en los siguientes términos: *“Por aplicación del art. 145.3.f LCSP se han incorporado a los pliegos más de un criterio de valoración, tanto de carácter económico como cualitativo, en la distribución del baremo para adjudicar el contrato. La selección del adjudicatario conforme a criterios de calidad-precio, permitirán mayor eficiencia en la utilización de los recursos económicos y la obtención de suministros de gran calidad, que responda lo mejor posible a las necesidades.*

De carácter económico, los criterios se relacionarán con los costes, valorándose la oferta económica de cada una de las cuotas del arrendamiento mediante fórmula válida conforme a los principios contractuales, que tengan en cuenta la reducción de la cuota de arrendamiento, pero manteniendo los constantes niveles de calidad del pliego técnico.



Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón

La fórmula no compromete la calidad porque solo premia el precio una vez que la calidad ya está asegurada y controlada previamente, ya que antes de aplicar la fórmula, todas las ofertas tienen que cumplir estrictamente el PPTP. La fórmula prevista en el pliego asignará más puntuación a las ofertas más baratas, pero solo entre las que ya demuestren cumplir con la calidad exigida.

De carácter cualitativo, se integran criterios relacionados con distintas características técnicas del producto, mejora de los plazos de puesta en funcionamiento, así como algunos aspectos ambientales de la fibra textil, al objeto de contribuir con el presente contrato a la consecución de objetivos como los objetivos ODS 12 y 13 sobre la producción y consumo responsable y acción por el clima, respectivamente.

Puesto que la fibra de polietileno se considera fibra textil conforme al Anexo I, cuadro 2, nº 36 del REGLAMENTO (UE) nº 1007/2011 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 27 de septiembre de 2011 relativo a las denominaciones de las fibras textiles y al etiquetado y marcado de la composición en fibras de los productos textiles y por el que se derogan la Directiva 73/44/CEE del Consejo y las Directivas 96/73/CE y 2008/121/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, se deberán aplicar los criterios de adjudicación previstos en el artículo 34.1 de la LUECPA, referidos a la durabilidad del bien, asignándole, al menos, el 20% de la ponderación. Igualmente, conforme a dicho artículo, se valorará como uno de los criterios de adjudicación que los productos textiles hayan sido elaborados con fibras que cumplan con los requisitos establecidos para la obtención de la etiqueta europea ecológica o la de OEKO TEX Made in Green (es una etiqueta de producto que se emite para textiles o cuero que han sido probados para sustancias nocivas, producido en instalaciones respetuosas con el medio ambiente, así como en lugares seguros y socialmente responsables).”

II.- Sobre los “criterios cualitativos”.

En primer lugar, debemos atender a los denominados “criterios cualitativos”, dejando para un análisis posterior el criterio de adjudicación referido a la etiqueta ecológica y a la fórmula económica empleada.

De los criterios cualitativos transcritos del PCAP – espesor del monofilamento principal, espesor del hilo fibrilado principal, dtex. del monofilamento secundario,

arrancamiento del penacho en seco y mojado, fijación utilizada y dtex total de la fibra-, a los que se les otorga una puntuación de 59 puntos, se observa que siendo aspectos relacionados “con la calidad del césped a suministrar”, son susceptibles de entrar en el concepto de mejora. Cuestión de extrema importancia, dado que, si jurídicamente son considerados “mejoras”, deberán cumplir los límites del artículo 145.7 de la LCSP, pero, si no son conceptuados como tales, no deben atender a dichos límites sin perjuicio de cumplir el resto de requisitos que establece el artículo 145 de la LCSP.

a) Expediente de contratación.

En el presente supuesto, se observa que el PPT exige una serie de requisitos mínimos que debe reunir el césped a suministrar [el subrayado y la negrita son nuestros] “Instalación de sistema de césped artificial para TENIS, en colores a definir por la propiedad, con un césped monofilamento (no se admiten otras variantes) de 12mm de longitud, galga 3/16 y **9.300 dtex**, lastrado con arena de, al menos, 46.000 puntadas/m2 y **1.350 gr/m2 de peso de fibra**....”

Instalación de sistema de césped artificial para FUTBOL, en terreno de juego de unas dimensiones de 5.586 m2 (98x57), compuesto de los siguientes elementos, y con las siguientes características técnicas mínimas que podrán ser mejoradas por los licitadores, en cuanto a la calidad y características técnicas del césped:

- Lámina de polietileno galga 800 instalada incluso solapes.

Césped artificial de última generación para la práctica del fútbol, suministrado en rollos de anchura de 4 metros, y longitud equivalente a la anchura del terreno de juego, con combinación de 2 hilos monofilamento cosidos en la misma puntada y **fabricados en su totalidad de polietileno** lubricado con resistencia a la abrasión y a los rayos UVA, con 12 punt/dm, resultando 7.500 punt/m2, de 50 mm de altura y **13.000 dtex**. La fibra estará compuesta por 2 hilos monofilamento diferentes en la misma puntada.

No se considerarán sistemas con bases elásticas, ni Tufting en galgas alternas. Estará certificado al menos FIFA QUALITY y/o QUALITY PRO y EN 15330-1. Backing o basamento dotado de doble capa de polipropileno, con peso mínimo de 200 g/m2 y **una resistencia al arranque de 30-50N**.

- Se procederá a instalar el césped con capa inferior -relleno de estabilización- mediante proceso



Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón

de lastrado con arena de cuarzo redondeada, lavada y seca, con un 97% de sílice, granulometría entre 0,4-1mm, y capa superior con extendido de granulado de SBR, color negro, granulometría entre 0,5-2,5mm.

La proporción y cantidad de rellenos a aportar será la que venga determinada en cada una de las propuestas de los licitadores, para la que deberán de aportar tanto ficha técnica con detalle de sus parámetros, así como informes completos de FIFA QUALITY y/o QUALITY PRO, UNE 15330-1 y NF P90-112 del producto propuesto en el Sobre "B" para su comprobación y validación.

- Para la unión de los rollos se utilizará adhesivo de poliuretano bicomponente extendido sobre juntas de unión geotextiles impermeables."

En este sentido, los criterios de adjudicación 1 y 2 se refieren al grosor del hilo, y el criterio 3 a la densidad y robustez del hilo secundario (la del monofilamento principal está determinado en el PPT). Por lo tanto, los criterios 1, 2 y 3 son prestaciones adicionales a los requisitos mínimos establecidos en el Pliegos, por referirse a extremos no contemplados en el PPT pero que mejoran la calidad del producto a suministrar, dado que suponen un plus a esas condiciones, incrementando la calidad del producto a suministrar, estando ante prestaciones adicionales y distintas a las definidas en el PCAP.

En contraposición, el criterio 4 se refiere a la fuerza para arrancar una hebra de césped (en el PPT ésta se configura entre 30-50N), el criterio 5 al material de recubrimiento (en el PPT se alude al poliuretano aunque no se refiera expresamente a la fijación utilizada) y el criterio 6 a la suma total del peso de todos los hilos por penacho (en el PPT se refiere a 9.300 dtex para el césped de tenis y a 13.000 dtex para el césped de fútbol). Es decir, los criterios 4, 5 y 6 se refieren a prestaciones que ya están incluidas en el Pliego, pero incluyendo aspectos que optimizarían estos extremos.

b) Sobre las mejoras.

El artículo 145.7 de la LCSP establece que: "*En el caso de que se establezcan las mejoras como criterio de adjudicación, estas deberán estar suficientemente especificadas. Se considerará que se cumple esta exigencia cuando se fijen, de manera ponderada, con concreción:*

los requisitos, límites, modalidades y características de las mismas, así como su necesaria vinculación con el objeto del contrato.

En todo caso, en los supuestos en que su valoración se efectúe de conformidad con lo establecido en el apartado segundo, letra a) del artículo siguiente, no podrá asignársele una valoración superior al 2,5 por ciento.

Se entiende por mejoras, a estos efectos, las prestaciones adicionales a las que figuraban definidas en el proyecto y en el pliego de prescripciones técnicas, sin que aquellas puedan alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni del objeto del contrato.

Las mejoras propuestas por el adjudicatario pasarán a formar parte del contrato y no podrán ser objeto de modificación.”

Así, toda mejora supone un plus sobre los requisitos fijados en el pliego y una ventaja para la Administración que puede obtener sin un sobrecoste, pero su admisión está sujeta a ciertos límites. Como ya señalamos en nuestros Acuerdos 8/2012, de 7 de febrero y 45/2015, de 16 de abril “*por mejora hay que entender todo aquello que perfecciona la prestación del contrato sin que venga exigido o determinado en las prescripciones que definen el objeto del mismo. Es imprescindible, en consecuencia, su vinculación al objeto de la prestación (objetividad) y la justificación de en qué mejora, porqué lo mejora, y con arreglo a qué criterios se valoran tales circunstancias.*”

Asimismo, debemos traer a colación la Resolución 591/2019 del TACRC en la que se dispone en lo que aquí interesa que “*La expresión prestaciones adicionales a las definidas en el contrato se puede entender de dos maneras distintas:*

- a) Todas las adicionales que excedan de la prestación que los pliegos establecen como obligatoria*
- b) Solamente aquellas prestaciones adicionales no definidas en los pliegos.*

Este Tribunal ya ha tenido ocasión de estudiar estas cuestiones con anterioridad, por todas, resolución número 20/2019, de 11 de enero de 2019, habiéndose decantado por la segunda interpretación propuesta, dado que el referido precepto después de fijar la definición, especifica que las prestaciones adicionales no pueden alterar la naturaleza de las prestaciones establecidas en el PPT, ni el objeto del contrato. Es evidente que las prestaciones ofrecidas, no obligatorias, que mejoren las mismas prestaciones establecidas en los pliegos, en ningún caso van a alterar la

naturaleza de dichas prestaciones, ni el objeto del contrato. Por lo que parece que las “mejoras” a las que se refiere el artículo 145.7 LCSP son las prestaciones adicionales y distintas a las definidas en el contrato”

Expuestos los requisitos que han de cumplir las mejoras para ser consideradas como tales, podemos concluir que los criterios de adjudicación 4, 5 y 6 no pueden entenderse encuadrados en el concepto de mejoras, dado que se refieren a prestaciones adicionales que exceden de los requisitos configurados en los Pliegos, mientras que los criterios de adjudicación 1, 2 y 3 sí que suponen un plus a lo ya dispuesto en el Pliego. En apoyo a este argumento, la Resolución 45/2025, de 30 de enero del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, señaló que el concepto de mejoras, como prestaciones adicionales, se extenderá a las que figuran no exigidas en el pliego de prescripciones técnicas, no valoradas en el presupuesto base de licitación, que no alteren la naturaleza de dichas prestaciones y estén vinculadas con el objeto del contrato. Y los criterios 4,5 y 6 sí que se refieren a aspectos que figuran en el PPT

La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en su informe 1/2020 define los conceptos de valoración y de mejora en los siguientes términos: “*Los criterios de valoración son aquellos que permiten, mediante una evaluación comparativa de la calidad de las ofertas en los aspectos propios de cada criterio, ponderar y clasificar adecuadamente aquellas.*

Pueden ser dependientes de un juicio de valor o de la aplicación de una fórmula, deben cumplir los requisitos previstos en el artículo 145 LCSP y en particular han de estar vinculados al objeto del contrato en el sentido del apartado 6 de dicho artículo y han de evitar ser discriminatorios respecto de los potenciales participantes en el procedimiento de selección del contratista. (...)

Las mejoras son, en palabras de la propia LCSP, prestaciones adicionales a las que figuraban definidas en el proyecto y en el pliego de prescripciones técnicas que no pueden alterar la naturaleza de dichas prestaciones ni del objeto del contrato. El artículo 145.7 del texto legal permite calificarlas como criterios de adjudicación. Deben estar perfectamente definidas en los documentos rectores del contrato”.

En definitiva, los criterios 4,5 y 6 no pueden ser considerados mejoras, pues recaen sobre requisitos exigidos en el PPT y su puntuación obedece a un plus de calidad en los tres casos. No se cumple en definitiva el requisito de tratarse de prestaciones adicionales. Visto que los criterios de adjudicación impugnados -en el caso de los criterios 4,5 y 6- no obedecen a la naturaleza jurídica de mejoras, no es preceptivo el establecimiento de los límites referidos en el artículo 145.7 de la LCSP, límites que sí que deben ser observados en el caso de los criterios 1, 2 y 3.

c) Sobre la admisibilidad los criterios de adjudicación 4, 5, 6

Si bien hemos concluido que los criterios 4, 5 y 6 no pueden considerarse mejoras a los efectos del artículo 145.7 de la LCSP, debemos analizar si los mismos son conformes a derecho, dado que el recurrente entiende que no están debidamente justificados.

Así, los criterios de adjudicación deben observar los siguientes requisitos:

- Claridad, definición y publicidad. Deben estar claramente determinados en los pliegos, con un método de valoración preciso que eviten la discrecionalidad excesiva.
- Deben justificarse en el expediente de contratación
- Deben estar vinculados al contrato
- Deben estar formulados de manera objetiva con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad la puntuación debe ser coherente con la importancia del criterio en la ejecución del contrato y no conferirán al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada
- Deben garantizar la competencia efectiva.

De todos estos requisitos, que debemos adelantar que cumplen los criterios de adjudicación configurados en el PCAP, el recurrente denuncia que existe una falta de justificación de su elección. Pues bien, si bien hubiera sido más conveniente que la justificación del informe del órgano de contratación emitido al amparo del artículo 56.2 de la LCSP hubiera sido la que constara en el expediente de contratación, no podemos

negar que la motivación de la memoria justificativa, aunque escueta, justifica la vinculación al objeto del contrato, por cuanto que *“son criterios relacionados con distintas características técnicas del producto”*. Y el PCAP refiere que se valoran *“una relación de aspectos relacionados, sin tolerancias, con la calidad del césped a suministrar”*. Y al tratar de mejorar los requisitos mínimos exigido en el PPT, resulta evidente su vinculación al objeto del contrato, por cuanto se refiere a aspectos expresamente regulados en el PPT. En conclusión, aunque la motivación es escueta, es suficiente para cumplir las previsiones de los artículos 116.4 y 145.1 de la LCSP, dado que sirve para que los licitadores conozcan las razones por las cuales el órgano de contratación ha escogido estos criterios de adjudicación –obtener una mayor calidad en la prestación tratando de mejorar los requisitos técnicos mínimos-.

d) Sobre la admisibilidad los criterios de adjudicación 1, 2 y 3, configurados como mejoras a los efectos del artículo 145.7 de la LCSP.

Habiendo concluido que los criterios 1, 2 y 3 entran en el concepto de mejora, debemos analizar si los mismos cumplen los requisitos establecidos en el artículo 145.7 de la LCSP para ser configurados como tales criterios de adjudicación. Así:

1. Deberán estar suficientemente especificadas. En este sentido, se considerará que esta exigencia se cumple cuando se fijan, de manera ponderada, con concreción, los requisitos, límites, modalidades, y características de las mismas, así como su necesaria vinculación con el objeto del contrato.

Sobre este extremo, debemos remitirnos a lo dicho en el apartado anterior en relación a la justificación de los criterios de adjudicación. Asimismo, la configuración de los criterios y de la puntuación, permite concluir que no se establecen de forma genérica ni abstracta, sino que están determinados en relación a aspectos concretos, conteniendo límites mínimos y máximos, dado que se configuran diversos parámetros a los cuales se le vincula una puntuación concreta.

2. Habrá de tratarse de prestaciones adicionales a las que figuren definidas en el proyecto y en el pliego de prescripciones técnicas.

Como se ha razonado en el apartado b), concurre este extremo, dado que estamos ante prestaciones adicionales.

3. No podrán alterar ni el objeto ni la naturaleza de las prestaciones del contrato.

Al configurarse como prestación adicional, no establecidas como características mínimas que debe reunir el producto y tratarse de criterios de adjudicación, que implican que el licitador puede ofertarlas o no, podemos afirmar que no alteran el objeto del contrato ni la naturaleza de las prestaciones.

4. No se les podrá asignar una valoración superior al 2,5 %, cuando la importancia en el baremo de los criterios sujetos a juicio de valor supere a la de los criterios evaluables mediante cifras o porcentajes obtenidos de la mera aplicación de fórmulas.

Al no darse el presupuesto de que el baremo de los criterios sujetos a juicio de valor supere a la de los criterios evaluables de forma automática, no es necesario observar dicho límite.

Asimismo, debemos añadir que estos criterios cumplen también los requisitos expresados en el apartado anterior, a cuya fundamentación nos remitimos.

En definitiva, los criterios de adjudicación relativos a los criterios cualitativos son conformes a derecho, por lo que el motivo del recurso debe ser desestimado en relación a los mismos. No obstante, siendo que los Pliegos han sido anulados, se recomienda al órgano de contratación que, si las necesidades persisten y vuelven a iniciar un expediente de contratación, los criterios 1, 2 y 3 se identifiquen adecuadamente como mejoras.

III.- Sobre la etiqueta ecológica.

En relación al criterio de adjudicación referido a que *“los tejidos hayan sido elaborados con fibras textiles de polietileno que cumplan con los requisitos establecidos para la obtención de la etiqueta europea ecológica o la de OEKO TEX Made in Green.”*,

debemos destacar que el mismo cumple los requisitos expuestos en el apartado II.c) del presente Fundamento.

Su justificación consta de manera precisa en la memoria justificativa que hemos transcrito en el apartado I. del presente Fundamento. A las razones expuestas en la memoria justificativa debemos acoger los argumentos expuestos en el informe del órgano de contratación, dado que no añade justificación alguna, sino que defiende la ofrecida en la memoria justificativa: *“El suministro consiste en una lámina de polietileno, un termoplástico que se puede procesar en forma de fibras textiles susceptibles de ser entrelazadas para formar tejidos. Esta capacidad de conversión en fibra lo sitúa dentro del ámbito de productos textiles, en los términos definidos por la normativa aplicable. Concretamente, el Reglamento (UE) nº 1007/2011, de 27 de septiembre de 2011, relativo a las denominaciones de las fibras textiles y al etiquetado y marcado de la composición en fibras de los productos textiles (anexo I, cuadro 2, número 26) reconoce al polietileno como una fibra textil. A su vez, el artículo 3.1.a) del mismo Reglamento define “producto textil” como aquel que esté compuesto exclusivamente por fibras textiles. En este contexto, la lámina de polietileno descrita en el pliego de prescripciones técnicas particulares puede ser considerada adquisición de producto textil a efectos jurídicos.*

Es por ello que esta parte entendió aplicable el artículo 34 de la Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, referido a la adquisición de productos textiles, reforzado en que el Reglamento (UE) nº 1007/2011, de 27 de septiembre de 2011, relativo a las denominaciones de las fibras textiles y al etiquetado y marcado de la composición en fibras de los productos textiles, contempla el polietileno como una fibra textil (número 26, cuadro 2, anexo I).

Por otro lado, de la dicción del criterio de adjudicación se desprende que no se refiere a la posesión formal de una etiqueta específica, sino que lo relevante es que las fibras empleadas en los tejidos cumplan las condiciones necesarias para acceder a ellas, valorando así prácticas sostenibles y seguras sin imponer una marca concreta ni limitar la concurrencia. (...)”

En este sentido, acogemos plenamente el argumento ofrecido por el órgano de contratación, procediendo a desestimar este motivo de recurso, por cuanto que la configuración de la denominada “etiqueta ecológica” como criterio de adjudicación se

ajusta plenamente a las previsiones de la LCSP y del artículo 34.1 de la LUECPA.

IV.- Sobre la fórmula económica.

Por último, debemos atender a la adecuación a derecho de la fórmula económica empleada para valorar con, hasta 35 puntos, la oferta económica. En el PCAP consta, tal y como hemos transcrito, una fórmula proporcional inversa que, según señala el órgano de contratación en su informe, minimiza el criterio económico, con la intención de *“mantener los constantes niveles de calidad del pliego técnico, con el objetivo de obtener suministros de gran calidad”*.

Podríamos decir que la fórmula proporcional inversa trata de restar valor y agresividad a la puntuación de la oferta económica, dado que en ella se compara la oferta de menor importe con la oferta cuya puntuación económica se calcula. La misma toma como referencia no el presupuesto de licitación sino las ofertas de los licitadores, contemplando la utilización de las magnitudes denominadas “importe de la oferta mínima” –para el numerador– y la “oferta correspondiente al licitador que se valora” –para el denominador–. De esta manera reduce las diferencias de puntuación aun implicando asignar puntos a ofertas que no ofrecen rebaja alguna sobre el precio máximo, reduciendo el peso real de dicho criterio de adjudicación cuando concurre con otros criterios.

Para resolver la cuestión controvertida debemos partir de la Resolución 1051/2018 del TACRC, cuyos argumentos –en los extremos que aquí pasamos a transcribir- compartimos plenamente: *“Sexto. A) Sobre los parámetros a los que debe ajustarse el órgano de contratación al establecer la fórmula para evaluar las proposiciones económicas dijimos en nuestra Resolución 906/2014 que “lo único que impone en este sentido el TRLCSP es que se concrete en el Pliego la fórmula elegida, que esta atribuya una puntuación superior a la oferta más barata y menor a la más cara y que se guarde la adecuada proporción en la atribución de puntos a las intermedias”, rechazando en aquella ocasión asumir como propio el criterio auspiciado por el Tribunal de Cuentas en contra de la utilización de fórmulas que distribuyeran la puntuación según la rebaja que entrañaran respecto del tipo de licitación.*

Añadimos igualmente que “Fuera de estos principios elementales, el órgano de contratación cuenta con un margen de libertad para decantarse por una u otra fórmula, para optar por una regla de absoluta proporcionalidad o, por el contrario, introducir modulaciones en ella que no sean arbitrarias ni carentes de lógica o, en fin, distribuir la puntuación por la baja que cada oferta realiza respecto del presupuesto de licitación o en proporción a la oferta más económica. A fin de cuentas, si la entidad adjudicadora puede elegir la ponderación atribuida a cada criterio de adjudicación (cfr.: artículo 150.4 TRLCSP y Sentencia del TJCE, Sala Sexta, 4 de diciembre de 2003 – asunto C-448/01-), no parece posible negarle la libertad de elegir la fórmula de distribución de los puntos”. Doctrina esta que reiteramos expresamente en nuestras Resoluciones 542/2015, 681/2016, 1064/2016, 208/2017, 230/2018 y 237/2018. En la primera de ellas, hicimos contar, además, discrepando del criterio seguido por la Junta Consultiva de Aragón, que “No creemos, en consecuencia, que el Derecho Comunitario o el Derecho interno impongan indefectiblemente la utilización de un método proporcional puro en la evaluación de la oferta económica”; admitimos entonces que es posible “utilizar fórmulas que se traduzcan en una función no lineal, de manera que no se siga una regla de proporcionalidad absoluta entre baja y puntuación obtenida, pues, a fin de cuentas, el factor ahorro no tiene siempre la misma importancia, especialmente cuando se alcanzan determinados niveles”, si bien, en el caso que entonces nos ocupaba, rechazamos la legalidad de la fórmula elegida al constatar que “la distribución de los puntos carece de toda explicación razonable, pues otorga un tratamiento virtualmente idéntico a licitadores que hayan podido formular bajas de muy diverso alcance” (en concreto, a partir de bajas del 3% las diferencias entre empresas eran “prácticamente inapreciables”).”

El recurrente considera que con la fórmula empleada se acrecienta la valoración de los criterios técnicos. Pues bien, nada ilegal hay en ello.

La Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, señala en su Considerando 89 que la noción de criterios de adjudicación es clave en la Directiva, por lo que, para evitar confusión con los criterios de adjudicación actualmente conocidos como la «oferta económicamente más ventajosa» en las Directivas 2004/7/CE y 2004/18/CE, procede utilizar una terminología distinta para abarcar dicho concepto: la «mejor relación calidad-

precio». Y, sobre este extremo, el Considerando 92 indica que: *“Al evaluar la mejor relación calidad-precio, los poderes adjudicadores deberían determinar los criterios económicos y de calidad relacionados con el objeto del contrato que utilizarán a tal efecto. Estos criterios deben, pues, permitir efectuar una evaluación comparativa del nivel de rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato tal como se define en las especificaciones técnicas. En el contexto de la mejor relación calidad-precio, la presente Directiva incluye una lista no exhaustiva de posibles criterios de adjudicación que incluyen aspectos sociales y medioambientales. Se debe alentar a los poderes adjudicadores a elegir los criterios de adjudicación que les permitan obtener obras, suministros y servicios de gran calidad que respondan lo mejor posible a sus necesidades. Los criterios de adjudicación elegidos no deben conferir al poder adjudicador una libertad de decisión ilimitada y deben asegurar la posibilidad de una competencia real y equitativa e ir acompañados de modalidades que permitan verificar de manera efectiva la información facilitada por los licitadores. (...)”*.

Como vemos, la Directiva 2014/24/UE, al establecer que los contratos deben ser adjudicados a la oferta más ventajosa, entiende que ésta puede contemplar una mejor relación calidad-precio. Habiendo sido transpuestas estas previsiones en nuestra LCSP, en el artículo 145 y 146 de la LCSP, debemos destacar que el artículo 145.4 de la LCSP establece que: *“Los órganos de contratación velarán por que se establezcan criterios de adjudicación que permitan obtener obras, suministros y servicios de gran calidad que respondan lo mejor posible a sus necesidades (...)”* y el artículo 146.2 de la LCSP que *“Cuando se utilicen una pluralidad de criterios de adjudicación, en su determinación, siempre y cuando sea posible, se dará preponderancia a aquellos que hagan referencia a características del objeto del contrato que puedan valorarse mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de las fórmulas establecidas en los pliegos.”*

Pues bien, del Pliego aquí recurrido se observa que todos los criterios de adjudicación son valorables de forma automática, mediante cifras concretas, otorgando 35 puntos a la oferta económica –de acuerdo una fórmula de proporcionalidad inversa– y 65 puntos a criterios cualitativos que, como hemos analizado anteriormente, van dirigidos a mejorar la calidad de los productos a suministrar. De forma que, con estos criterios se permite hacer una evaluación comparativa de la calidad de las ofertas, y al



Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón

estar referidos a cuestiones objetivas y formulados en términos claros, sin otorgar libertad incondicional de decisión al órgano de contratación, podemos afirmar que aseguran la competencia de los licitadores.

Así pues, siendo que ninguno de los preceptos de la Directiva o de la LCSP autoriza a pensar que se han impuesto al órgano de contratación límites o pautas adicionales a los ya expuestos, esto es, que la fórmula que figure en el Pliego atribuya una determinada puntuación, siempre que su formulación no vulnere los principios básicos de la contratación pública (que no es el caso), y siendo que el órgano de contratación goza de libertad para poder establecer en los Pliegos los criterios de valoración y la ponderación que corresponde a cada uno de ellos, debemos rechazar los argumentos del recurrente, por cuanto que la fórmula explicitada en el PCAP guarda relación con uno de los elementos del contrato (el precio), asignando la puntuación más alta a la oferta más barata y la puntuación más baja a la oferta más cara y que la distribución de los puntos entre las restantes se hace de acuerdo con la debida proporción.

En conclusión, debemos desestimar este motivo del recuso por cuanto que la fórmula empleada no incurre en infracción alguna de la LCSP ni de los principios rectores de la contratación pública.

Vistos los preceptos legales que resulta de aplicación, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, por unanimidad de sus miembros, en sesión celebrada el 26 de septiembre de 2025, adopta el siguiente

III. ACUERDO

PRIMERO. - Estimar el recurso especial interpuesto por la mercantil “OBRAS Y PAVIMENTOS ESPECIALES S.A.” frente a los pliegos que rigen el procedimiento de contratación denominado «Suministro con instalación, mediante arrendamiento



Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón

financiero, de césped artificial; adquisición de equipamiento deportivo y realización de actuaciones de adecuación del terreno», promovido por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Ejea de Los Caballeros, anulando los Pliegos, así como los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación, con la finalidad, de que, si subsisten las necesidades del órgano de contratación, se convoque una nueva licitación que observe las consideraciones jurídicas expuestas en los Fundamentos Quinto y Sexto del presente Acuerdo.

SEGUNDO. - Levantar la suspensión del procedimiento acordada mediante Resolución 54/2025, de 11 de agosto.

TERCERO. - Recordar al órgano de contratación que, de conformidad con lo establecido en el artículo 57 de la LCSP, deberá dar conocimiento a este Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a este Acuerdo.

CUARTO. - Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento y ordenar su inserción en la sede electrónica del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón.

Este Acuerdo es definitivo en vía administrativa y ejecutivo en sus propios términos en virtud del artículo 59 de la LCSP, y contra el mismo sólo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su 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.