

**Recurso 530/2024**  
**Resolución 506/2024**  
**Sección Segunda**

## **RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

Sevilla, 15 de noviembre de 2024

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **OBRAS Y PAVIMENTOS ESPECIALES S.A.** contra los pliegos del contrato denominado «Suministro, instalación y mantenimiento de césped artificial en Campo de futbol, mediante modalidad renting» (Expediente 308/2024) promovido por el Ayuntamiento de Palomares del Rio, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 10 de octubre de 2024 se publicó, en el perfil de contratante de la plataforma de contratación del Sector Público el anuncio de licitación, mediante procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución. Ese mismo día se publicaron en el perfil de contratante los pliegos reguladores de la presente licitación, poniéndose a disposición de los interesados. El valor estimado del contrato asciende al importe de 192.911,99 euros.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

**SEGUNDO.** El 24 de octubre de 2024, la entidad OBRAS Y PAVIMENTOS ESPECIALES S.A. (en adelante, OPSA o la recurrente) presentó ante el registro del órgano de contratación recurso especial en materia de contratación contra los pliegos.

El referido escrito de recurso fue remitido el 8 de noviembre de 2024 a este Tribunal junto con el expediente administrativo y el informe del órgano en cumplimiento del artículo 56.2 de la LCSP, a excepción del listado de licitadores, y determinados anexos del recurso que no figuraban en la documentación inicialmente remitida. Dicha documentación fue remitida finalmente el 12 de noviembre de 2024.

**TERCERO.** Mediante oficio de la Secretaria del Tribunal de fecha 12 de noviembre de 2024 se dio traslado a los interesados concediéndole trámite de alegaciones. A la fecha del dictado y aprobación de la presente resolución, no se ha agotado dicho plazo dada la inadmisión del recurso, al amparo del artículo 55 LCSP que habilita a resolver, acordando esta, una vez recibido el expediente del órgano de contratación, si el Tribunal apreciara que concurre alguno de los motivos de inadmisión.



## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### **PRIMERO. Competencia.**

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y en el artículo 10.3 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, toda vez que el Ayuntamiento de Palomares del Río (Sevilla) no ha manifestado que disponga de órgano propio para la resolución del recurso, habiendo remitido a este Tribunal toda la documentación necesaria para su resolución.

### **SEGUNDO. Legitimación.**

Procede a continuación abordar la legitimación de la entidad recurrente para la interposición del presente recurso especial, dado que la misma, según la documentación que obra en el expediente administrativo remitido, no ha presentado oferta en el procedimiento de licitación.

En este sentido, el primer párrafo del artículo 48 de la LCSP establece que «*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*».

En el supuesto examinado, los motivos esgrimidos por la recurrente denunciando las especificaciones técnicas que restringen o dificultan sus posibilidades de acceder a la licitación en condiciones de igualdad. Por tanto, queda acreditada su legitimación para recurrir pues, precisamente, las bases de la licitación le provocan un perjuicio que pretende remediar con la interposición del recurso y el dictado de una eventual resolución estimatoria de sus pretensiones.

### **TERCERO. Acto recurrible.**

Una vez expuesto lo anterior, procede determinar si el recurso ha sido interpuesto contra alguno de los actos que, de conformidad con lo establecido en el artículo 44 de la LCSP, es susceptible de recurso en esta vía.

En este sentido, el artículo 44.1 de la LCSP, por lo que aquí concierne, establece que “*Serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, los actos y decisiones relacionadas en el apartado 2 de este mismo artículo cuando se refieran a los siguientes contratos que pretendan concertar las Administraciones Públicas o las restantes entidades que ostenten la condición de poderes adjudicadores:*

- a) Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros y de suministro y servicios, que tengan un valor estimado superior a cien mil euros.*
  - b) Acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición que tengan por objeto la celebración de alguno d ellos contratos tipificados en la letra anterior, así como los contratos basados en cualquiera de ellos.*
  - c) Concesiones de obras o de servicios cuyo valor estimado supere los tres millones de euros.*
- (...)”

El presente recurso se interpone contra los pliegos que rigen la licitación de un contrato calificado como mixto en el pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP) de suministro, instalación y



mantenimiento de césped artificial en campo de fútbol, mediante la modalidad de renting, con un valor estimado de 192.911,99 euros.

En el presente supuesto, el órgano de contratación ha remitido al Tribunal el escrito de recurso especial atendiendo a la calificación jurídica del contrato en los pliegos.

Pues bien, como ya ha señalado este Tribunal en varias de sus resoluciones, (véase, por todas, la Resolución 135/2017 de 27 de junio) la calificación que el pliego haga del contrato no debe condicionar nuestra competencia, que es una cuestión de orden público que ha de ser apreciada por el Tribunal, por lo es necesario atender a la definición que de cada tipo contractual hace la LCSP.

Por tanto, aun cuando no sea objeto de la presente controversia la calificación jurídica de la contratación proyectada en los pliegos, lo primero que debemos analizar es la naturaleza jurídica del contrato objeto de impugnación para estudiar posteriormente si cumple los requisitos que la Ley establece en orden a la susceptibilidad de impugnación mediante el recurso especial en materia de contratación.

Por su parte el órgano de contratación, respecto a la naturaleza del contrato, nada indica en el informe al recurso emitido en cumplimiento del artículo 56.2 de la LCSP, sino que, por el contrario, a la vista de las alegaciones efectuadas por la recurrente en las que se denuncia el carácter restrictivo de las especificaciones técnicas exigidas y la omisión de la publicación de la memoria justificativa de la necesidad de idoneidad de la contratación y sobre la necesidad de aquellas, el órgano se allana a las pretensiones de la recurrente.

Procede, por tanto, que acudamos a las previsiones establecidas en el PCAP respecto del objeto del contrato.

La cláusula 2.1.1 del PCAP establece:

*“El objeto del contrato al que se refiere el presente pliego es el señalado en el apartado B del cuadro-resumen, de acuerdo con las condiciones establecidas en el Pliego de Prescripciones Técnicas y, en su caso, las modificaciones que puedan acordarse”.*

El referido apartado B del cuadro resumen (CR) “DEFINICIÓN DEL OBJETO DEL CONTRATO” prevé lo siguiente:

“CONTRATO MIXTO DE SUMINISTRO, INSTALACION Y MANTENIMIENTO, MEDIANTE RENTING, DE PAVIMENTO DE CESPED ARTIFICIAL EN CAMPO DE FUTBOL MUNICIPAL. CPV: 39293400-6”

Por otra parte, el PPT dispone que *“El contrato tiene por objeto el suministro, instalación y mantenimiento de césped artificial, a través de la modalidad de renting en el campo de futbol municipal de Palomares del Rio, así como su mantenimiento.*

*El presente contrato tiene por objeto la sustitución del césped artificial del campo de fútbol del Polideportivo Municipal de Palomares del Rio y consistirá en el desmontaje de la capa actual y su depósito en instalaciones municipales; la reparación de los desperfectos que se detecten en la capa elástica; el suministro e instalación del nuevo césped; el marcaje de las líneas que delimitan el terreno de juego del campo de fútbol 7 y la gestión adecuada de todos los residuos que se produzcan.*

*(...)*” (el subrayado es nuestro)



La cláusula 1 del PPT. “DESMONTAJE, SUMINISTRO E INSTALACIÓN” desglosa las diferentes fases en que consiste la prestación distinguiendo las siguientes, por lo que aquí nos interesa:

“Fase 1: Desglose del césped existente para el desmontaje.

*Con anterioridad al inicio de los trabajos de desmontaje propiamente dichos, se procederá a la limpieza superficial de las zonas contaminadas ( cáscaras de frutos secos, colillas, etc) mediante la utilización de maquinaria especial para la extracción del granulado de caucho, dotada de un cepillo regulable en profundidad y de una cinta transportadora para el vertido del relleno de granulado de caucho contaminado extraído en Big Bags, con el fin de evitar que formen parte del relleno que va a ser reutilizado en el sistema de césped.*

Posteriormente se realiza un plano de desglose con la ubicación de los rollos que van a ser cortados para establecer de forma eficaz el programa de desmontaje y acopios en obra. Figura 1.

*(se inserta a continuación el detalle de desglose de rollos de desmontaje).*

Fase 2: Corte de rollos:

*Tras la limpieza y comprobación de la superficie, se realiza el corte del primer rollo. Mediante la utilización de un equipo Turf Cutter provisto de cuchilla central de corte y palpador de medición se realiza el corte de los rollos de césped artificial en sentido transversal a una anchura de 2.00 m. Mediante esta operación se dejan los rollos ya cortados de forma más rápida preparados para la siguiente operación. Figura 2:*

*(...)*

Fase 3: Retirada del césped artificial y mix de rellenos de arena de cuarzo y granulado de caucho.

*(...) (se insertan fotografías del detalle de todo el proceso)*

Fase 4: Gestión del Mix de arena y granulado de caucho.

*(...)*

Fase 5: Limpieza y acondicionamiento de la superficie.

*(...)*

Fase 6: Retirada y almacenamiento de los rollos.

*(...)*

Fase 7: Limpieza de la superficie.

*(...)*

Fase 8: Nuevo sistema de césped artificial y descripción de los trabajos.

*Suministro e instalación de 6.625 m2 sistema de césped artificial de última generación mediante sistema TUFTING de una medida d egalaga 5/8 con 12 punt/dm, resultando 7.500 punt/m2 con filamentos del césped del tipo X3 o similar en tres tonos verde de 60 mm de altura y 19.300 Dtex.(...)*



## Fase 9: Descripción de los Elementos del Césped Artificial

### 9.1 ESTRUCTURA CÉSPED ARTIFICIAL (...)

### 9.2 INSTALACIÓN.

*Los rollos del césped se extienden a lo largo del terreno de juego y su unión se realiza mediante la aplicación de cinta de unión geotextil impermeable de 300 mm de anchura sobre la que se aplica adhesivo de poliuretano (PU) bi-componente obteniéndose una mejor relación de adhesión con el poliuretano aplicado en la parte inferior del rollo de césped. (...)*

## 2. MANTENIMIENTO.

*El mantenimiento tendrá carácter anual debiendo realizarse las siguientes actuaciones:*

- *Limpieza de la superficie.*
- *Descompactación del granulado del caucho.*
- *Cepillado de la fibra de césped artificial.*
- *Inspección de las líneas de juego y juntas.*
- *Retirada de mañas hierbas existentes y aplicación de herbicidas.” (el subrayado es nuestro)*

De las cláusulas transcritas junto con la descripción gráfica de las actuaciones a realizar –que figura en la documentación obrante en el expediente remitido-, se deduce claramente que estamos en presencia de un contrato mixto de obras y servicios y no como afirma el órgano de contratación de un contrato mixto de suministro y servicios, mediante la modalidad de renting.

A este respecto, hay que señalar que, según establece el artículo 13.1 de la LCSP, estaremos en presencia de un contrato de obras cuando la prestación tenga por objeto la realización de una obra o la ejecución de alguno de los trabajos enumerados en el Anexo I de la LCSP que precisamente incluye, entre otras, en la clase 45.23 -por remisión hecha en la clase 45.21- “Construcción de autopistas carreteras (...) y centros deportivos” “*la construcción de equipamientos de estadios, piscinas (...) y otras instalaciones deportivas excluidos sus edificios*”.

De lo anterior se infiere que el suministro e instalación de césped artificial objeto del presente contrato, se incardina en las actividades recogidas en el Anexo I del citado texto legal.

Por lo tanto, en el presente caso debemos concluir que el objeto del presente contrato está integrado fundamentalmente por prestaciones que implican la realización de actividades que pueden enmarcarse en el contrato de obras, según los artículos antes citados, y por prestaciones correspondientes a un contrato de servicios.

En suma, constatado que estamos en presencia de un contrato mixto, para la determinación del régimen jurídico aplicable a este tipo de contratos, en cuanto a su adjudicación, hemos de estar al contenido del artículo 18 LCSP, que coincide en esencia con lo establecido en el artículo 3 de la Directiva 2014/24/UE, el cual dispone que “*cuando un contrato contenga prestaciones correspondientes a otro u otros de distinta clase se atenderá en todo caso, para la determinación de las normas que deban observarse en su adjudicación, al carácter de la prestación que tenga más importancia desde el punto de vista económico*”.



Así, el artículo 18.1 LCSP establece, por lo que aquí nos interesa, lo siguiente: “*Para la determinación de las normas que regirán la adjudicación de los contratos mixtos cuyo objeto contenga prestaciones de varios contratos regulados en esta ley, se estará a las siguientes reglas:*

*a) Cuando un contrato mixto comprenda prestaciones propias de dos o más contratos de obras, suministros o servicios se atenderá al carácter de la prestación principal (...)*

En este sentido, como señaló la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (JCCA) en su informe 4/13, de 27 de junio de 2014, “*A pesar de la duda que puede surgir a la hora de calificar este tipo de contratos por el hecho de que su objeto comprenda no solamente la obra de instalación sino también la adquisición de equipos o de elementos esenciales al propio objeto del contrato (como luminarias, por ejemplo), debemos considerar que la adquisición de tales elementos si bien no constituye una obra en sí misma, sí queda englobada dentro del objeto principal de la misma, como es una construcción o instalación determinada. En este sentido, lo relevante es el sentido teleológico del contrato que se celebre, esto es, la finalidad de éste atendido el conjunto de prestaciones que tenga por objeto, de manera que, si lo relevante es la obra en un bien inmueble, independientemente de la adquisición previa de los elementos que se van a destinar a esa obra, ese contrato solo se puede calificar como contrato de obra. Así aparece en el mismo art. 6, párrafo 2 en el que no se obsta para la definición de lo que se entiende por obra, la existencia de una pluralidad o un conjunto de trabajos, siempre que todos ellos se encuentren destinados a cumplir por sí mismos una función económica o técnica, supeditándolo solo al hecho de que tenga por objeto un bien inmueble.*”

En el anexo II del PCAP se cuantifican las diferentes prestaciones (a pesar de que no se desglosan dentro del objeto del contrato) en las siguientes partidas:

*Actuaciones previas 15.819,88 €*  
*Suministro e instalación de sistema de césped artificial 143.243,31 €*  
*Mantenimiento 3.047,72 €*

Pues bien, no obstante, la previsión anterior, el objeto principal del contrato que se proyecta, por las razones anteriormente expuestas, es la obra consistente en la instalación del césped artificial y no su mantenimiento, ascendiendo el importe de esta a la suma de los importes señalados para el suministro e instalación del sistema que se pretende contratar.

Al respecto el artículo 44.1 de la LCSP, establece que serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, entre otros, los actos que se refieran a los siguientes contratos:

*«a) Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a cien mil euros».*

Debe tenerse en cuenta que el legislador, a la hora de determinar los contratos sujetos al recurso especial, ha optado por un criterio cuantitativo objetivo, su valor estimado, considerando que aquellos contratos que no alcancen el valor estimado determinado en la LCSP no deben gozar de la especial protección que supone el recurso especial.

En consecuencia, concurre causa de inadmisión del recurso porque se refiere a un contrato no susceptible de recurso especial por razón de su valor estimado, de acuerdo con lo previsto en el artículo 44.1 a) de la LCSP,



siendo competente este Tribunal para la apreciación del incumplimiento de los requisitos para la admisión del presente recurso de conformidad con lo establecido en el artículo 55 de la LCSP.

La concurrencia de la causa expuesta hace innecesario un pronunciamiento sobre los restantes requisitos de admisión del recurso, así como respecto al fondo del asunto.

#### **CUARTO. Consideración en virtud del artículo 44.6 de la LCSP.**

Una vez sentado lo anterior, cabe recordar que el artículo 44.6 de la LCSP dispone que «*Los actos que se dicten en los procedimientos de adjudicación de contratos de las Administraciones Públicas que no reúnan los requisitos del apartado 1 podrán ser objeto de recurso de conformidad con lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; así como en la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*», por lo que en atención al principio de colaboración interadministrativa, procede remitir el escrito de recurso especial presentado ante este Tribunal al órgano competente, con fundamento en los artículos 14.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y 116 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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

#### **ACUERDA**

**PRIMERO.** Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **OBRAS Y PAVIMENTOS ESPECIALES S.A.** contra los pliegos del contrato denominado «Suministro, instalación y mantenimiento de césped artificial en Campo de futbol, mediante modalidad renting» (Expediente 308/2024) promovido por el Ayuntamiento de Palomares del Rio, al no ser el contrato susceptible de recurso especial en materia de contratación.

**SEGUNDO.** Remitir el escrito de recurso al órgano de contratación al objeto de que proceda, en su caso, a su tramitación como recurso administrativo, de acuerdo con lo previsto en el Capítulo II del Título V de la citada Ley 39/2015, de 1 de octubre.

**NOTIFÍQUESE** la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, 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 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

