

Recurso 499/2025
Resolución 573/2025
Sección Primera

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

Sevilla, 19 de septiembre de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED] contra la resolución de adjudicación del contrato denominado «Suministro de pasarelas de madera, hormigón y flexipasarela enrollables adaptadas para personas con movilidad reducida para las playas de los diferentes municipios costeros que integran la MMCT», respecto al **lote 2** (Expte. 399/2025), convocado por la Mancomunidad de Municipios de la Costa Tropical de Granada, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 16 de junio de 2025, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de suministro indicado en el encabezamiento. Ese mismo día, los pliegos fueron puestos a disposición de los interesados a través del citado perfil, sin perjuicio de varias rectificaciones posteriores debidamente publicadas. El valor estimado del contrato asciende a 123.837,38 euros

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

Tras la tramitación procedimental correspondiente, el 8 de agosto de 2025 el órgano de contratación dictó resolución de adjudicación del contrato. El lote 2 fue adjudicado a la entidad [REDACTED]. La adjudicación se publicó en el perfil de contratante el 11 de agosto.

TERCERO. El 22 de agosto de 2025, la entidad [REDACTED] presentó en el registro del órgano de contratación recurso especial en materia de contratación contra la adjudicación del lote 2 del contrato.

Tras la remisión del escrito de recurso a este Tribunal por parte del órgano de contratación, mediante oficio de la Secretaría de este Órgano de 3 de septiembre de 2025 se requirió a la Mancomunidad Costa Tropical de Granada la documentación necesaria para la tramitación y resolución de aquel.

Si bien se ha recibido en esta sede el expediente de contratación y el listado de licitadores, a la fecha del dictado de la presente resolución el órgano de contratación no ha remitido el informe al recurso, pese a la reiteración realizada por la Secretaría de este Tribunal.

Habiéndose cumplimentado el trámite de alegaciones al recurso por plazo de cinco días hábiles, con traslado del escrito de recurso a los interesados, las ha formulado en plazo la entidad adjudicataria del lote 2, [REDACTED] ([REDACTED], en adelante)

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 Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

SEGUNDO. Legitimación.

La entidad recurrente ostenta legitimación para la interposición del recurso, de conformidad con lo estipulado en el artículo 48 de la LCSP, al estar clasificada su oferta en segundo lugar. Por tanto, una eventual estimación del recurso la situaría en condiciones de obtener la adjudicación del contrato.

TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto el recurso se interpone contra la adjudicación del lote 2 de un contrato de suministro cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de poder adjudicador, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.a) y 2.c) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

El recurso se ha interpuesto de conformidad con lo estipulado en el artículo 50.1.d) de la LCSP.

QUINTO. Sobre el fondo del asunto: alegaciones de las partes.

I. Alegaciones de la entidad recurrente

Solicita la anulación de la adjudicación del lote 2 del contrato, así como la exclusión de la oferta adjudicataria y que se proceda a la adjudicación a su favor. Funda esta pretensión en las dudas razonables que tiene sobre el cumplimiento de los requisitos técnicos establecidos en el pliego de prescripciones técnicas (PPT) respecto al objeto del suministro del lote 2 consistente en flexipasarelas (280 metros).

La recurrente aduce que, por su experiencia en el sector, la adjudicataria, como distribuidora habitual de un determinado modelo de pasarela enrollable, incumpliría los siguientes requisitos técnicos del pliego:



1. “Conectores de aluminio resistentes al tráfico de vehículos ligeros. Los conectores se superpondrán para crear una transición suave entre las dos secciones”. Señala que, como muestran las fotos que refleja en su escrito de impugnación, no se utilizan en la unión de las flexipasarelas conectores de aluminio.

2. “Los materiales no tejidos no se deshilarán en los bordes ni mostrarán ningún tipo de desgaste en la superficie”.

Al efecto, señala que en las imágenes que adjunta se muestran esas incidencias.

3. “Estructura plana cómoda para peatones descalzos”. Esgrime que la flexipasarela comercializada por la adjudicataria es ondulada y resulta incómoda para andar con los pies descalzos.

4. “Los bordes reforzados serán planos y seguros para los usuarios de la playa”. Manifiesta que los bordes de la flexipasarela comercializada por la adjudicataria no son planos sino ondulados, como se aprecia en las fotos que aporta, por lo que crean resaltes y podrían generar un tropiezo para los viandantes.

5. “Logotipo de Accesibilidad en todos los rollos de 10 Metros”. Señala que el producto comercializado por la adjudicataria no incorpora ese logotipo.

Asimismo, expone sus dudas sobre la razonabilidad, veracidad y cumplimiento real del plazo de ampliación de la garantía del producto ofertado por [REDACTED]. Señala que el plazo mínimo de garantía fijado en el pliego es de 36 meses, habiendo propuesto la adjudicataria una ampliación de 120 meses, de forma que el plazo de garantía cubre un total de trece años de vida útil del producto. A juicio de la recurrente, un plazo de garantía tan largo y desproporcionado al que habitualmente se oferta en el mercado hace que la garantía pierda en sí misma su esencia y se convierta en un elemento puramente formal utilizado exclusivamente para la obtención de los puntos necesarios en orden a la adjudicación; como así ha ocurrido pues, siendo criterio de adjudicación la ampliación del plazo de garantía, la adjudicataria recibió la puntuación máxima (30 puntos), mientras que su oferta obtuvo 6 puntos al ofrecer una garantía razonable, real y contrastada con la vida real del producto.

Por último, señala que la adjudicataria no es capaz de asegurar el cumplimiento del plazo ofertado basándose en datos objetivos como el estudio real de la vida útil del producto y, que las fotografías evidencian la inconsistencia del periodo de garantía ofrecido.

II. Alegaciones de la entidad interesada

Se opone a los argumentos del recurso esgrimiendo que la flexipasarela que ofertó cumple todos los requisitos técnicos del PPT. En tal sentido, expone lo siguiente:

1) La crítica realizada en el recurso de que sus conectores no garantizan la resistencia al tráfico de vehículos ligeros no se sostiene porque dos meras fotografías, sin pie que identifique dónde y cuándo o cómo se han realizado y sin ninguna explicación, resultan inadmisibles y acreditan el escaso rigor con el que la recurrente ha analizado la cuestión.

Señala que la pasarela que ofertó es la única que permite el paso seguro y resistente de manera lineal de personas y vehículos, hasta 3,5 toneladas con una tracción superior a 100 kN/m, según la norma ISO 13934-1:2023 de cuya certificación se dispone y adjunta con sus alegaciones.

Afirma que su pasarela es la mejor preparada globalmente para todo tipo de tránsito y sus conectores los más resistentes. Indica que las conexiones de metal en una pasarela no son seguras para uso peatonal descalzo, pu-



diendo fácilmente incurrir en lesiones por quemaduras de segundo y tercer grado en las plantas de los pies; además, el aluminio no es el metal más seguro para el soporte de peso pues se deforma y puede producir cortes. Aduce que ofertó conectores de tereftalato de polietileno precisamente para cumplir con las especificaciones del pliego, contando con la certificación UNE ISO (EN 13501-1) y clasificación UL94 HB en base a su comportamiento ante el fuego y que se trata de la mejor solución técnica pues, al no afectarle la constante contracción y dilatación, no se deshilacha ni rompe lo que le da una vida útil de más de 10 años.

2) El material ofertado no se deshilacha, como ya se ha indicado. Las pasarelas que muestran las fotos incorporadas al recurso podrían ser de cualquier producto dado su estado y se ve claramente que están abandonadas de mantenimiento.

3) La ondulación de la pasarela viene en la parte posterior o interior (reverso) de la lona para que pueda adaptarse a la superficie y así generar estabilidad y firmeza, que es requisito indispensable y de obligado cumplimiento en los pliegos, pero ello no genera molestias dado que la superficie en la que se asienta es arena lo que hace que se forme una superficie plana, cómoda para los peatones. La pasarela tiene un diseño ergonómico con una superficie suave y segura que aporta tracción y no deslizamiento con el agua, humedad, ni arena. La superficie es ondulante de trazado plano para desarrollar la propiedad de tracción. Una pasarela de superficie lisa no puede ser antideslizante por principios de la física y la biomecánica. Y concluye que su pasarela es la única que cuenta con clasificación europea de no deslizamiento “C”, aportando documentación sobre ensayos con la clasificación correspondiente.

4) No es cierto que los bordes sean ondulados. El diseño ergonómico de la pasarela no genera ningún problema en sus bordes que son termosellados y están integrados en la arena.

5) En cuanto a los logotipos de accesibilidad, la pasarela ofertada incorpora de manera personalizada, según solicitud del cliente, el logotipo de accesibilidad universal. Además, es la única pasarela accesible peatonal que lleva incorporado en diseño las bandas blancas para la inclusión de personas con baja visión.

■ aporta, como prueba de sus afirmaciones, un informe técnico emitido por el Ayuntamiento de Santoña (Cantabria) sobre el mismo producto y, subsidiariamente, señala que los argumentos vertidos en el recurso son improcedentes porque su verificación se ha de producir en fase de ejecución y no de adjudicación, concluyendo que *“dudar de que el adjudicatario de un contrato, como es este el caso, no entregará el material que cumpla con las especificaciones técnicas del Pliego es prejuzgar, es anticiparse a los hechos, es basar un recurso en una presunción no fundada en Derecho”*.

Por otro lado, ■ muestra su oposición al motivo del recurso en el que se cuestiona la ampliación del plazo de garantía que ofertó. Aduce que el argumento de la recurrente está basado nuevamente en una hipótesis infundada, toda vez que su oferta está basada en la vida útil del producto, circunstancia que permite asegurar esa durabilidad y asumir las posibles incidencias que pudieran darse.

Con carácter subsidiario, alega que la oferta de la recurrente fue incorrectamente valorada en el plazo de ejecución ofertado, puesto que el criterio limitaba la reducción del plazo a 15 días ofreciendo aquellos 10 días y pese a ello recibió 10 puntos.



SEXTO. Sobre el fondo del asunto: consideraciones del Tribunal

Expuestas las alegaciones de las partes, procede su examen. Con carácter previo, debemos indicar que la oposición que realiza la entidad interesada a la puntuación recibida por la oferta recurrente en el criterio de adjudicación relativo al plazo de ejecución no puede admitirse en esta vía especial. Las alegaciones de los interesados solo pueden mostrar su oposición a los argumentos del recurso, sin que quepa introducir en ellas argumentos que, a modo de reconvención, supongan una pretensión nueva del interesado -en este caso, la entidad adjudicataria- contra la posición obtenida por la recurrente en la licitación.

Una vez aclarado lo anterior, la cuestión por resolver es si la proposición de la adjudicataria en el lote 2 del contrato cumple o no determinados requisitos técnicos del PPT -y, por tanto, debiera o no ser excluida- y si la ampliación del plazo de garantía ofertado es razonable, veraz y de cumplimiento posible.

Hemos de comenzar por el motivo relativo al incumplimiento de determinados requisitos técnicos del PPT que, a juicio de la recurrente, debería determinar la exclusión de la oferta adjudicataria; y, para ello, conviene partir de la doctrina del Tribunal en esta materia.

Así, en nuestra reciente Resolución 474/2025, de 1 de agosto, indicábamos que *«Como señalamos en nuestra Resolución 397/2015, de 25 de noviembre, “(...) hemos de distinguir entre aquellas características técnicas del objeto contractual que son requisitos mínimos necesarios para poder participar en la licitación (v.g. unas determinadas medidas, peso o altura del producto que se desea adquirir, cuyo incumplimiento determinarán que la oferta no sea apta para responder a las necesidades descritas por la Administración) y otro tipo de exigencias del PPT como la aquí analizada, referidas a obligaciones que asume el adjudicatario, cuyo incumplimiento no puede presumirse ab initio. (...) Solo cuando el incumplimiento sea expreso, de modo que no quepa duda alguna que la oferta es incongruente o se opone abiertamente a las prescripciones técnicas contenidas en el pliego, procede la exclusión. De otro lado el incumplimiento ha de ser claro, es decir referirse a elementos objetivos, perfectamente definidos en el pliego de prescripciones técnicas, y deducirse con facilidad de la oferta, sin ningún género de dudas, la imposibilidad de cumplir con los compromisos exigidos en los pliegos. Así no es admisible motivar el incumplimiento acudiendo bien a razonamientos técnicos más o menos complejos fundados en valoraciones subjetivas, bien a juicios técnicos o de valor relativos a la capacidad o aptitud de los licitadores para cumplir lo ofertado. En cuanto al informe de valoración de los criterios dependientes de un juicio de valor, hemos señalado reiteradamente que es un acto discrecional sujeto a la doctrina jurisprudencial de la discrecionalidad técnica”.*

En la Resolución de este Tribunal 285/2024, de 31 de julio, se abundaba sobre esta cuestión y se decía:

«De lo declarado en estos párrafos que acabamos de transcribir de la sentencia 429/2021, de 24 de marzo (casación 5570/2019), en particular de su fundamento jurídico cuarto, destacamos ahora las siguientes consideraciones:

** El artículo 84 del Reglamento aprobado por Real Decreto 1098/2001 enumera los supuestos que permiten al órgano de contratación excluir una proposición: si la propuesta no concuerda con la documentación examinada y admitida, si excede del presupuesto base de licitación, si varía sustancialmente el modelo establecido, o si incurre en un error manifiesto en el importe de la proposición o el licitador reconoce que su propuesta adolece de error o inconsistencia que la hacen inviable.*

** Cabe entender también que procede ese rechazo si la oferta del licitador es contraria al PPT, que es de obligado cumplimiento, o si la propuesta es contradictoria consigo misma, sin que para apreciarlo haya que esperar a la ejecución del contrato (cfr. la sentencia de la misma Sección Cuarta 404/2021, de 22 de marzo (casación 4334/2019).*



** Una propuesta es admisible para su valoración aun cuando en ella el licitador no haga expresa referencia a ciertos aspectos del contenido del PPT, pues se parte de la presunción legal de que ha aceptado incondicionalmente los pliegos por el hecho de presentar la oferta tal y como prevé el artículo 145.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.*

** En cada caso habrá que determinar que la no reiteración de lo previsto en el PPT como conjunto de exigencias técnicas de obligado cumplimiento no implica una propuesta que las desconozca o que las incumpla. Pues bien, no apreciamos la necesidad de completar, matizar ni aclarar las consideraciones que acabamos de reseñar.*

En este sentido en la citada sentencia tras analizar pronunciamientos anteriores y la postura sobre esta cuestión por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se concluye que: «Pues bien, esa conclusión a que llega la Sala de instancia, derivada del examen de los datos y circunstancias concurrentes en el caso y de lo establecido en las cláusulas por las que se rige el contrato al que se refiere la controversia, resulta enteramente conciliable y respetuosa con la jurisprudencia que antes hemos reseñado, en la que, como hemos visto, se interpretan de manera estricta, o, si se prefiere, restrictiva, los supuestos que permiten al órgano de contratación excluir una proposición; y también concuerda con esa otra línea jurisprudencial a la que antes hemos aludido, relativa a la vertiente subjetiva del concurso, en la que se pone de manifiesto que tanto en el Derecho de la Unión Europea como en el plano de la legislación interna se advierte una clara tendencia a favorecer el acceso a la licitación de los contratos». Considerando que se debe interpretar con carácter restrictivo las causas exclusión de un licitador por un supuesto incumplimiento de una cláusula del PPT».>>

Por tanto, el incumplimiento ha de ser claro, es decir, referirse a elementos objetivos perfectamente definidos en el PPT y debe deducirse con facilidad de la oferta, sin ningún género de dudas, la imposibilidad de cumplir con los compromisos exigidos en los pliegos; de tal suerte que solo cuando el incumplimiento sea expreso y no quepa duda de que la oferta es incongruente o se opone abiertamente a las prescripciones técnicas contenidas en el pliego, procede el rechazo de la oferta presentada.

En el supuesto examinado, ha de tenerse en cuenta que los criterios de adjudicación, conforme a la cláusula 19 del PCAP, son la oferta económica (máximo de 60 puntos), el periodo de garantía (máximo 30 puntos) y el plazo de ejecución (máximo 10 puntos); por tanto, a través de la documentación aportada por los licitadores para su valoración con arreglo a los citados criterios no era, en principio, posible determinar el cumplimiento de todos los requisitos técnicos del PPT por parte de los productos ofertados. En cualquier caso, el pliego ha sido aceptado por los licitadores a la hora de presentar sus ofertas (artículo 139 de la LCSP), debiendo considerar, a la luz de su contenido, que la acreditación del cumplimiento de aquellos requisitos será exigible en todo caso al adjudicatario quien, en caso de ejecución indebida de la prestación conforme a lo exigido en el PPT, incurrirá en las penalidades correspondientes o incluso en causa de resolución del contrato conforme a lo estipulado en el artículo 211 de la LCSP.

Sin perjuicio de lo anterior, debe señalarse que la recurrente construye el motivo relativo al incumplimiento sobre la base de dudas razonables, aportando fotografías que no aseguran que se trate del producto ofertado por la adjudicataria y que, asimismo, representan pasarelas en mal estado de mantenimiento. Sobre la base de estas fotografías no es posible justificar en modo alguno el incumplimiento del PPT por parte de la oferta adjudicataria. En cambio, la adjudicataria, con ocasión de sus alegaciones frente al recurso y documentación adjunta, sí sostiene e intenta acreditar las características del producto ofertado y su ajuste al PPT; cuestión que, en última instancia, como hemos manifestado, corresponderá determinar al órgano de contratación en la ejecución del contrato.



A mayor abundamiento, la exclusión de la oferta sobre la base de posibles incumplimientos del PPT debe ser objeto de interpretación restrictiva, como ya hemos expuesto, por cuanto supone la sanción más grave para el licitador que queda apartado del proceso selectivo; de modo que solo aquellos incumplimientos claros y objetivos que se opongan abiertamente al cumplimiento de los compromisos exigidos en los pliegos y/o a la cobertura de la necesidad pública que se pretende satisfacer a través del contrato deberán acarrear la exclusión de la oferta. Tal doctrina resulta más adecuada a los principios de proporcionalidad y de mayor concurrencia, evitando posiciones formalistas que no favorecen la elección de la mejor oferta.

Con base en lo expuesto no es posible acoger este motivo del recurso.

En un segundo motivo, la recurrente muestra sus dudas sobre la veracidad y cumplimiento real de la ampliación en 120 meses del plazo mínimo de garantía de 36 meses fijado en el pliego. Aduce que la misma se ha realizado con la finalidad exclusiva de obtener la máxima puntuación en el criterio de adjudicación que valora la citada ampliación y que la adjudicataria no es capaz de asegurar su cumplimiento basándose en datos objetivo sobre la vida útil del producto. Señala también que las fotografías que aporta con el recurso evidencian la inconsistencia del periodo de garantía ofrecido.

Pues bien, la cláusula 19 del PCAP señala como criterio de adjudicación, ponderado con un máximo de 30 puntos, el periodo de garantía y su tenor es el siguiente: *“Se valorará la ampliación del plazo de garantía mínima exigida (36 meses) otorgándose 30 puntos a la oferta que mayor plazo de garantía ofrezca (expresado en meses), 0 puntos al que no amplíe el plazo mínimo exigido, y el resto se puntuarán de forma proporcional”*.

Asimismo, conforme se indica en el acta de la sesión de la mesa de contratación, de 8 de julio de 2025, la recurrente ofertó una ampliación del plazo de garantía de 24 meses recibiendo 6 puntos en el criterio, frente a la ampliación de 120 meses propuesta por la adjudicataria y en base a la que recibió 30 puntos.

No obstante, tampoco puede acogerse el motivo expuesto que se construye nuevamente sobre la base de dudas razonables y acudiendo a fotografías de pasarelas deterioradas que no aseguran en modo alguno que se trate del producto ofertado por la adjudicataria, ni son demostrativas de su vida útil, pues tampoco aseguran que hayan tenido un adecuado mantenimiento.

Por otro lado, sin prejuzgar la legalidad del criterio de adjudicación, lo cierto es que el PCAP ha sido aceptado por los licitadores y constituye ley entre las partes, no constando su impugnación. En este sentido, para la obtención de puntos en el criterio bastaba la realización de la oferta, sin mayor justificación respecto a la efectividad real de la ampliación ofertada del plazo de garantía. No podemos, pues, presumir la irrazonabilidad de la oferta adjudicataria sin datos objetivos que lo acrediten y con base en suposiciones, cuando además el pliego no exige justificación alguna de lo ofertado, ni limita los términos en que los licitadores pueden formular sus proposiciones en este criterio.

Por cuanto se ha argumentado procede la desestimación del recurso, no resultando necesario el examen de la ficha técnica del producto ofertado por la adjudicataria, en la medida que el pliego no la exigía expresamente y, como se ha indicado, es el órgano de contratación en fase de ejecución el que deberá comprobar tales extremos. Aparte de ello, el Tribunal ha quedado debidamente ilustrado sobre la cuestión controvertida a la luz de las alegaciones de las partes y documentación aportada por ellas.

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



ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED] [REDACTED] contra la resolución de adjudicación del contrato denominado «Suministro de pasarelas de madera, hormigón y flexipasarela enrollables adaptadas para personas con movilidad reducida para las playas de los diferentes municipios costeros que integran la MMCT», respecto al **lote 2** (Expte. 399/2025), convocado por la Mancomunidad de Municipios de la Costa Tropical de Granada

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento de adjudicación respecto al lote 2.

TERCERO. Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

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.

