

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN
PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 23 de abril de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de SITELEC GLOBAL DE SERVICIOS Y OBRAS S.L.U, contra los pliegos que rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado “*Gestión Integral de los Servicios Energéticos del Alumbrado Público y de las Instalaciones de los Edificios Municipales del Ayuntamiento de Galapagar*”, licitado por ese Ayuntamiento, número de expediente 52/2025, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncio publicado el 3 de marzo de 2026, en la Plataforma de Contratación del Sector Público, posteriormente rectificado el día 19 del mismo mes, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado del contrato asciende a 42.320.332,41 euros y su plazo de duración

será de 15 años.

A la presente licitación se presentaron tres ofertas, entre ellas no se encuentra la de la recurrente.

Segundo. - El 17 de marzo de 2026 SITELEC GLOBAL DE SERVICIOS Y OBRAS, S.L.U., presenta en el Registro de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, recurso especial en materia de contratación, que tiene entrada en este Tribunal al día siguiente, solicitando la anulación de diversas cláusulas de los pliegos.

El 24 de marzo de 2026, el órgano de contratación remitió el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, solicitando la desestimación del recurso.

Tercero. - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados de este contrato, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles, para formular alegaciones. No se han presentado alegaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público de la Comunidad de Madrid.

Segundo. - Es preciso realizar un análisis sobre la legitimación de la recurrente para interponer el presente recurso especial en materia de contratación, toda vez que no ha presentado oferta a la presente licitación.

Este Tribunal tiene acordado como criterio interpretativo de la legitimación del

recurrente no licitador, el análisis del perjuicio que le causen al recurrente las cláusulas de los pliegos impugnadas, sin atender a la presentación o no de proposición.

Dicho criterio se basa fundamentalmente en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE de 28/11/2018, asunto C-328/17, ECLI: EU:C:2018:958) que se enmarca en el artículo 1.3 de la Directiva 89/665/CEE, sobre el procedimiento de recurso en contratación pública, que señala que *“Los Estados miembros velarán por que, con arreglo a modalidades detalladas que ellos mismos podrán determinar, los procedimientos de recurso sean accesibles, como mínimo, a cualquier persona que tenga o haya tenido interés en obtener un determinado contrato y que se haya visto o pueda verse perjudicada por una presunta infracción.”*

La propia jurisprudencia citada del TJUE entiende legitimado al operador económico que no ha presentado oferta si impugna las cláusulas de los pliegos que le impiden dicha presentación, incluyendo no solo las condiciones de solvencia de la empresa o aptitudes para contratar, sino también aquellas cláusulas que le impidan presentar una oferta viable y justificada, en condiciones de igualdad con el resto de licitadores.

En consecuencia, la legitimación del recurrente en estos supuesto debe analizarse caso por caso.

En el presente supuesto el recurso se fundamenta en los siguientes motivos de oposición:

- Desproporción y carácter restrictivo de los requisitos de solvencia técnica y profesional (IOs, PSE y medios humanos/económicos). Aquí pone de manifiesto la recurrente que cumple casi todos los requisitos para licitar. Sin embargo, no puede participar en la licitación por establecerse unos umbrales rígidos y desproporcionados, como son los 10 consultores o la facturación en auditoría que debe alcanzar 500.000 € en un ejercicio.

- Exigencia arbitraria de una estructura mínima de personal técnico. Respecto de esta alegación señala la recurrente que la imposición de una estructura mínima rígida le impide concurrir al procedimiento a pesar de disponer de la capacidad técnica necesaria para ejecutar el contrato por lo que dicho personal debería configurarse como una adscripción de medios.
- Exigencia desproporcionada de la certificación UNE 216701 en categoría máxima. Los pliegos introducen una barrera de acceso a esta licitación que no resulta imprescindible.
- Exigencia de certificación en auditoría energética no vinculada al objeto del contrato. Se exigen certificaciones específicas en auditoría energética que no guardan una relación directa con la prestación que deben ejecutarse.
- Contradicción en el expediente de contratación respecto al carácter obligatorio o no de realizar las visitas a las instalaciones, de tal forma que desconoce si en el supuesto de no realizarse la visita por el licitador su oferta será excluida.
- Configuración desproporcionada del umbral mínimo en criterios evaluables mediante juicio de valor (25 puntos sobre 45).

A la vista de las alegaciones realizadas por la recurrente, y en atención a la doctrina expuesta anteriormente, para considerar legitimado al recurrente que impugna los pliegos, pero que posteriormente no presenta oferta, solo admitiremos la legitimación para impugnar aquellas cuestiones que efectivamente le han impedido presentar una oferta viable y justificada, en condiciones de igualdad con el resto de licitadores.

A juicio de este Tribunal acaecen tales circunstancias en los motivos impugnados referentes a la solvencia técnica y profesional exigida y al personal mínimo que debe acreditar la empresa, así como el requerimiento de certificados, pues tales criterios le impiden presentar ofertar si no dispone de ellos.

Por el contrario, no se aprecia un impedimento para presentar oferta, el hecho que según alega la recurrente, exista una contradicción en los pliegos sobre la obligatoriedad de realizar visitas a las instalaciones o la configuración de los criterios evaluables mediante juicio de valor.

Por tanto, se procede a analizar las cuatro primeras alegaciones de la recurrente por considerar que los motivos impugnados le han impedido presentar oferta, y no se legitima a la recurrente para los dos últimos motivos de impugnación.

No obstante lo anterior, en el supuesto de que se estimase alguna de las pretensiones anteriores, procedería analizar el resto de cuestiones planteadas por la recurrente, dado que carece de toda lógica que, si se estima que la recurrente se vio impedida para presentar oferta, no se aprecie legitimación para todos los motivos de impugnación.

Asimismo, se comprueba la representación del recurrente firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues los pliegos fueron publicados el 3 de marzo de 2026, posteriormente rectificadas el día 19 del mismo mes, e interpuesto el recurso el 17 de marzo de 2026, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. - El recurso se interpuso contra los pliegos, en el marco de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2.a) de la LCSP.

Quinto. - Fondo del asunto.

Para una mejor comprensión de las alegaciones de las partes y las consideraciones de este Tribunal, se va a proceder a agrupar las alegaciones de la recurrente como sigue:

PRIMERO: Requisitos de solvencia técnica y profesional

1. Alegaciones de la recurrente.

En primer lugar, alega la recurrente que existe una desproporción y carácter restrictivo de los requisitos de solvencia técnica y profesional (IOs, PSE y medios humanos/económicos).

La Memoria y el expediente de contratación imponen un conjunto de exigencias acumulativas que, lejos de estar proporcionalmente ligadas al objeto principal del contrato -la gestión integral de servicios energéticos del alumbrado público y las instalaciones municipales, con un peso abrumador de suministros y mantenimiento (P1 –P3, más del 78 % del presupuesto) se desvían hacia actividades accesorias o colaterales como la auditoría y consultoría energética, restringiendo de manera injustificada el acceso a la licitación.

Además, de cuatro certificaciones ISO (9001, 500001, 14001/EMAS e ISO 45001) y los tres certificados PSE UNE 216701 categoría 3 (auditoría/consultoría, explotación e inversión), los pliegos exigen medios humanos y económicos que no se justifican para un contrato de empresa de servicios energéticos (ESE): disponer de al menos 10 consultores energéticos y haber facturado al menos 500.000 euros en auditoría y consultoría energética en alguno de los últimos tres ejercicios.

Estas exigencias son paradigmáticas de la desproporción: un operador con 7–8 ingenieros especializados en gestión y mantenimiento de instalaciones energéticas – como es el caso de la recurrente– queda excluido por no alcanzar exactamente la cifra de 10 consultores, pese a contar con capacidad técnica sobrada para las prestaciones principales (P1–P3). Y la exigencia de facturación mínima en “auditoría y consultoría” resulta aún más absurda, ya que el objeto del contrato no es prestar servicios de auditoría externa, ni consultoría independiente, sino suministrar energía, mantener

instalaciones y realizar inversiones financiadas por ahorros; las auditorías internas que realice el adjudicatario en sus propios contratos de ESE no son equiparables a servicios de consultoría a terceros, y nada justifica condicionar la capacidad para un EPC a un volumen de negocio en actividades que apenas forman 15– 16 % del presupuesto (P4–P5).

La Memoria se limita a afirmar genéricamente que estos requisitos acreditan *“experiencia y capacidades profesionales y empresariales suficientes”*, pero no razona por qué un contrato cuyo núcleo son los suministros (49 %) y el mantenimiento (29 %) requieren exactamente 10 consultores ni por qué la facturación en auditoría (actividad marginal) debe alcanzar 500.000 euros en un solo ejercicio.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Al respecto opone el órgano de contratación que el pliego no establece como requisito de solvencia técnica haber facturado 500.000 euros en auditoría y consultoría energética.

A su vez, en cuanto a la solvencia económica, en el recurso se hace referencia a la solvencia técnica, pero se refiere al volumen de facturación. Al respecto indica el órgano de contratación que no supera el límite establecido en el artículo 87. 1.a.) de la LCSP, que establece que *“el volumen de negocios mínimo anual exigido no excederá de una vez y media el valor estimado del contrato, excepto en casos debidamente justificados como los relacionados con los riesgos especiales vinculados a la naturaleza de las obras, los servicios o los suministros.”*

Por lo que se refiere a la exigencia de contratos de la misma naturaleza por el importe anual del valor estimado, que se concreta en que coincidan con los tres primeros dígitos de cualquiera de los CPV establecidos en el contrato, también se establece de forma muy similar a los mínimos supletorios fijados en el artículo 89.3 de la LCSP y la determinación de la similitud del objeto contractual, se efectúa en sentido amplio (los

tres dígitos de todos los CPV formulados), de acuerdo a los mínimos marcados, en caso de no especificarse en los pliegos, por el artículo 89.1.a) de la LCSP.

3. Consideraciones del Tribunal.

En este apartado vamos a centrarnos en dar contestación a la alegación de la recurrente sobre la exigencia de facturación de 500.000 euros en auditoría y consultoría energética, pues el resto de cuestiones que plantea son objeto de desarrollo en las alegaciones posteriores.

Por tanto, vistas las posiciones de las partes procede en primer lugar remitirnos a lo regulado en los pliegos sobre las cuestiones controvertidas.

La cláusula 8.2.1. establece la solvencia técnica y económica:

“A.1. Solvencia técnica:

De conformidad con el artículo 89 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP), la solvencia técnica se acreditará mediante la presentación de:

1.- Conforme al art. 89.1.a) LCSP, los licitadores deberán presentar una relación de los principales contratos de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato, ejecutados en el curso de los tres últimos años, indicando su importe (que no podrá ser inferior al valor estimado anual del contrato), fecha y destinatario (público o privado), avalados por certificados expedidos por el beneficiario. Se exige haber sido titular de, al menos, un contrato de igual naturaleza cuyo CPV coincida con los tres primeros dígitos de los CPV establecidos en el presente contrato.

2.- Conforme al art. 76.2 LCSP, los licitadores presentarán:

- Declaración indicando la maquinaria, material y equipo técnico del que se dispondrá para la ejecución de los trabajos o prestaciones, a la que se adjuntará la documentación acreditativa pertinente y que debe incluir como mínimo los siguientes equipos:*

- Detector de averías subterráneas.*

- Camión cesta para una altura igual o superior a 16 metros, con sistema de comunicación y GPS.*

- Luxómetro registrador.*

- Luminancímetro registrador Elementos de medición y control de tomas de tierra, aislamiento y tensiones de paso y contacto.*

- Elementos de medición múltiples de potencia, tensión, intensidad y coseno de fi.*

-Indicación del personal técnico o de las unidades técnicas, integradas o no en la empresa, participantes en el contrato, especialmente aquellos encargados del control de calidad.”

Refiere la recurrente que los pliegos exigen una facturación mínima en “*auditoría y consultoría*” de 500.000 euros, circunstancia que niega el órgano de contratación.

Al respecto, sorprende a este Tribunal que el recurrente impugne diversas cláusulas del pliego sin indicar expresamente dónde se encuentran recogidas las afirmaciones que realiza. Así señala que, los pliegos exigen una facturación mínima en auditoría y consultoría de 500.000 euros, sin indicar de dónde obtiene esa conclusión, pues no se desprende del textual de la solvencia técnica exigida en el PCAP.

El PCAP determina que el importe “*no podrá ser inferior al valor estimado anual del contrato y “Se exige haber sido titular de, al menos, un contrato de igual naturaleza cuyo CPV coincida con los tres primeros dígitos de los CPV establecidos en el presente contrato”.*

Los CPV establecidos en el PCAP son:

<i>Código CPV</i>	<i>Descripción</i>
<i>09310000-5</i>	<i>Electricidad</i>
<i>3150000-1</i>	<i>Material de iluminación y lámparas eléctricas</i>
<i>31527200-8</i>	<i>Luces para alumbrado exterior</i>
<i>45259000-7</i>	<i>Reparación y mantenimiento de instalaciones</i>
<i>45316000-5</i>	<i>Trabajos de instalación de equipos de iluminación y señalización</i>
<i>45316100-6</i>	<i>Instalación de equipos de alumbrado exterior.</i>
<i>50232000-0</i>	<i>Servicios de mantenimiento de instalaciones de alumbrado público y semáforos</i>
<i>50232100-1</i>	<i>Servicios de mantenimiento de alumbrado público de calles</i>
<i>50232110-4</i>	<i>Puesta a punto de instalaciones de alumbrado público</i>
<i>71314200-4</i>	<i>Servicios de gestión energética</i>

Como se puede observar ninguno de ellos va referidos a auditoria o consultoría, por lo tanto, se desestima la pretensión de la recurrente.

SEGUNDO: Exigencia arbitraria de una estructura mínima de personal técnico

1. Alegaciones de la recurrente.

Alega la recurrente que la configuración de los pliegos obliga a las empresas interesadas a acreditar la existencia de un número determinado de profesionales técnicos vinculados a la organización empresarial, lo que constituye una condición especialmente restrictiva desde el punto de vista de acceso al procedimiento de licitación.

En el presente caso, el expediente de contratación no contiene una explicación detallada que permita comprender por qué resulta imprescindible exigir el número concreto de profesionales técnicos que establecen los pliegos. La Administración se limita a incorporar esta exigencia como un requisito de solvencia técnica, sin analizar si dicha estructura resulta realmente necesaria para ejecutar las prestaciones objeto del contrato.

La ejecución de un contrato de gestión energética puede realizarse mediante diferentes modelos organizativos. Algunas empresas optan por estructuras empresariales amplias con un elevado número de técnicos en plantilla, mientras que otras empresas utilizan modelos organizativos más flexibles que combinan equipos internos con colaboraciones externas o con especialistas que participan en proyectos concretos. Ambos modelos organizativos pueden resultar igualmente eficaces para ejecutar contratos de servicios energéticos.

Continúa defendiendo la recurrente que, exigir que todos los medios personales estén disponibles desde el momento de la licitación, introduce una rigidez innecesaria que no responde a las necesidades reales de la ejecución del contrato. La Administración podría haber exigido simplemente el compromiso de adscripción de determinados

medios personales durante la ejecución del contrato, sin imponer una estructura mínima previa como requisito de participación.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación alega que, en la misma medida que en los pliegos no se establece la exigencia de haber facturado 500.000 euros en auditoría y consultoría energética, tampoco consta en los pliegos el requisito de que se disponga de diez consultores.

Sorprende al órgano de contratación que el recurrente alegue restricciones en los pliegos a la concurrencia que, en modo alguno, existen.

Así, el recurrente indica literalmente: *“Exigir que todos los medios personales estén disponibles desde el momento de la licitación introduce una rigidez innecesaria que no responde a las necesidades reales de la ejecución del contrato. La Administración podría haber exigido simplemente el compromiso de adscripción de determinados medios personales durante la ejecución del contrato, sin imponer una estructura mínima previa como requisito de participación”*. Sin embargo, sigue alegando, realmente, en los pliegos se establece como dice la recurrente que deberíamos haber actuado.

El órgano de contratación opone que los medios humanos mínimos exigidos para ejecutar el presente contrato se recogen en la cláusula 12.2 del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT), donde se exige ocho personas para ejecutar el contrato:

Un (1) ingeniero jefe de servicio (director técnico anterior), un (1) Administrativo/a, un (1) Encargado General con al menos 5 años de experiencia en el mantenimiento de instalaciones similares, dos (2) Oficiales 1ª para mantenimiento eléctrico del

alumbrado público con dedicación completa y dos (2) Oficiales 1ª para el mantenimiento de instalaciones térmicas de los edificios con dedicación completa.

Alega el órgano de contratación que, como se puede observar se trata de un equipo humano vinculado al objeto contractual y claramente mínimo dada la complejidad del contrato. En su defensa transcribe todas las prestaciones que comprenden el objeto del contrato.

A lo anterior añade que, el contrato se ejecuta durante las 24 horas del día y los 365 días del año, con tiempos máximos de respuesta en caso de avería, e incide en la complejidad del contrato que tiene un valor estimado de más de cuarenta y dos millones de euros, por un plazo de quince años, por lo que obviamente para su ejecución se va a requerir un personal muy superior al mínimo establecido en el PPT. En este sentido destaca que, la ejecución del contrato por ocho personas supone en las veinticuatro horas de prestación del servicio, una media de menos de tres personas por turno.

Por otro lado, la totalidad de la prestación, en contra de lo argumentado por el recurrente, no ha de ser realizada por el adjudicatario toda vez que se permite concertar con terceros la realización parcial de la prestación a través de la subcontratación de conformidad con la cláusula 29 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y del artículo 215 de la LCSP.

3.Consideraciones del Tribunal.

Frente a lo alegado por la recurrente de que en la presente licitación se exige un mínimo de 10 consultores, requisito que limita la concurrencia, y que, además, el Ayuntamiento tenía que haber exigido simplemente el compromiso de adscripción de medios personales, sin imponerlo como un requisito de participación; al respecto es preciso destacar que el PPT en su cláusula 12, que se denomina “*obligaciones a cumplir en la ejecución*”, en su apartado 2 se refiere a los medios humanos, e indica

que la adjudicataria tiene que contar con el personal suficiente en número, cualificación y experiencia adecuados para garantizar el desarrollo correcto del servicio, siendo el personal mínimo solicitado para desarrollar el servicio: Un (1) ingeniero jefe de servicio (director técnico anterior), un (1) Administrativo/a, un (1) Encargado General con al menos 5 años de experiencia en el mantenimiento de instalaciones similares, dos (2) Oficiales 1ª para mantenimiento eléctrico del alumbrado público con dedicación completa y dos (2) Oficiales 1ª para el mantenimiento de instalaciones térmicas de los edificios con dedicación completa.

De esta cláusula se desprende que el personal mínimo exigido son 7 personas, entre las que se encuentra un administrativo, por tanto, no se alcanza a comprender la conclusión a la que llega la recurrente sobre que se exige un mínimo de 10 consultores.

Por otro lado, la recurrente alega que el personal exigido se tenía que haber configurado como adscripción de medios, y el órgano de contratación defiende que así se ha configurado en los pliegos ese personal. Sin embargo, no se pueden acoger las alegaciones del órgano de contratación pues, tal y como se ha determinado en el PCAP, es un requisito de solvencia:

“A.1.- Solvencia técnica:

(...)

“2.- Conforme al art. 76.2 LCSP, los licitadores presentarán:

• Declaración indicando la maquinaria, material y equipo técnico del que se dispondrá para la ejecución de los trabajos o prestaciones, a la que se adjuntará la documentación acreditativa pertinente y que debe incluir como mínimo los siguientes equipos:

(...)

-Indicación del personal técnico o de las unidades técnicas, integradas o no en la empresa, participantes en el contrato, especialmente aquellos encargados del control de calidad.”

El hecho de configurarse en el PCAP como solvencia técnica, implica que la empresa deberá disponer de dicho personal a fecha final de presentación de ofertas, pues de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 140.4 de la LCSP:

“Las circunstancias relativas a la capacidad, solvencia y ausencia de prohibiciones de contratar a las que se refieren los apartados anteriores, deberán concurrir en la fecha final de presentación de ofertas y subsistir en el momento de perfección del contrato”.

Por tanto, se estima la pretensión de la recurrente, a efectos de que se determine en los pliegos, si el personal exigido es prescripción técnica en ejecución del contrato o, por el contrario solvencia técnica o solvencia técnica adicional, como compromiso de adscripción de medios, como se desprende de las alegaciones del órgano de contratación.

En cualquier caso, se opte por un medio u otro, se deberá justificar adecuadamente en el expediente de contratación, de conformidad con el artículo 116.4 de la LCSP.

TERCERO: Exigencia desproporcionada de certificación UNE 216701 en categoría máxima y de certificaciones en auditoría energética no vinculadas al objeto del contrato.

1. Alegaciones de la recurrente.

Alega la recurrente que uno de los elementos más restrictivos de los pliegos es la exigencia de que las empresas licitadoras acrediten la certificación UNE 216701 en categoría máxima.

La obtención de este nivel de certificación no depende exclusivamente de la capacidad técnica de la empresa para ejecutar contratos de gestión energética, sino también de factores relacionados con la dimensión empresarial y con el volumen de actividad desarrollado por la empresa en el mercado.

Continúa defendiendo la recurrente que la Administración no ha acreditado en el expediente de contratación que la correcta ejecución del contrato requiera necesariamente que el adjudicatario disponga de dicha certificación en su nivel máximo. En ausencia de una justificación específica que explique la necesidad de este requisito, su inclusión en los pliegos debe considerarse desproporcionada.

En este caso, la Administración podría haber optado por exigir la posesión de certificación en categorías inferiores o por permitir la acreditación de la solvencia técnica mediante medios equivalentes. Sin embargo, al exigir la categoría máxima de certificación, los pliegos introducen una barrera de acceso que no resulta imprescindible.

Por otro lado, alega que la auditoría energética constituye una actividad profesional específica que consiste en el análisis detallado de los consumos energéticos de una instalación con el objetivo de identificar oportunidades de mejora en términos de eficiencia energética. Esta actividad suele desarrollarse en el ámbito de la consultoría energética y responde a una lógica distinta de la que caracteriza a los contratos de gestión energética.

Aunque determinadas actuaciones incluidas en el contrato pueden requerir la realización de análisis energéticos o estudios técnicos, estas actividades no constituyen el núcleo principal de las prestaciones objeto del contrato. En consecuencia, exigir certificaciones específicas en auditoría energética introduce un requisito que no guarda una relación directa con las prestaciones que deben ejecutarse. Además, la exigencia de certificaciones en auditoría energética favorece claramente a aquellas empresas cuyo modelo de negocio se centra en la consultoría energética.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación alega que el certificado UNE 216701 no constituye un estándar excepcional o inaccesible, sino que es actualmente cumplido por un número significativo de operadores económicos del sector de los servicios energéticos, incluyendo tanto grandes grupos empresariales como empresas especializadas. Ello evidencia que se trata de un requisito alineado con la realidad del mercado para contratos de elevada complejidad, como es el que nos encontramos, con una variedad amplia de prestaciones, que integra prestaciones de suministro, mantenimiento, inversión y gestión energética, implicando además la asunción de riesgos operativos y financieros relevantes. En este contexto, la certificación exigida constituye un medio idóneo para acreditar la capacidad técnica y organizativa para afrontar este tipo de contratos integrales.

Por otro lado, el recurrente cuestiona que se pueda requerir el Certificado de Auditoría y Consultoría Energética, al no considerarlo vinculado al contrato. Sin embargo, la labor de auditoría y consultoría energética forma parte fundamental del contrato. El contrato incluye análisis energético, diagnóstico, evaluación de ahorros, control de consumos, optimización energética. El adjudicatario obtendrá rentabilidad por la ejecución de este contrato en base a su capacidad de implementar aquellas medidas de eficiencia energética a partir de una labor de auditoría, consultoría e inversión. El contrato, especialmente, en la Prestación P1 requiere dicha labor como principal. No es posible rentabilizar el contrato sin dicha actuación.

Continúa defendiendo el órgano de contratación que, el contrato incluye labores de revisión y adecuación de las instalaciones y de avance progresivo en la mejora de la eficiencia energética mediante la incorporación de equipos e instalaciones, que fomenten el ahorro de energía, la eficiencia energética y la utilización de energías renovables. El propio recurrente cuantifica esta labor en su recurso en un 15/16 por ciento del presupuesto. Esto es, incluso dando por buena la cifra fijada por el propio recurrente, estaríamos hablando de una actividad que comprende cerca de siete

millones del valor estimado del presente contrato. Como vemos, son cifras que hacen proporcionales las exigencias previstas en los pliegos.

Por último, refiere el órgano de contratación, que la recurrente menciona en su recurso el resto de certificaciones exigidas: “certificaciones ISO (9001, 50001, 14001/EMAS e ISO 45001)”, sin cuestionarlas por lo que considera que no se opone a las mismas.

No obstante, a continuación, señala el órgano de contratación que la exigencia de los certificados UNE-EN ISO 9001, ISO 50001, ISO 14001 (o EMAS) e ISO 45001 se ajusta plenamente a lo dispuesto en la normativa de contratación pública, al constituir medios directamente vinculados al objeto del contrato. En efecto, dichas certificaciones permiten acreditar, respectivamente, la adecuada gestión de la calidad en la prestación del servicio, la capacidad de optimización y control del consumo energético, la correcta gestión de los impactos ambientales derivados de la actividad y la garantía de condiciones seguras en la ejecución de trabajos técnicos sobre instalaciones. Lejos de constituir requisitos arbitrarios o restrictivos, se trata de estándares ampliamente implantados en el sector, cuya exigencia resulta proporcionada a la complejidad del contrato y orientada a garantizar su correcta ejecución, admitiéndose además expresamente certificados equivalentes.

3. Consideraciones del Tribunal

El PCAP en la cláusula 8.2.1., A.1, referente a la solvencia técnica establece:

“Se exigen la presentación de los certificados de PSE conforme a norma UNE 216701 o equivalente para:

- *Auditoría y consultoría energética - Categoría 3*
- *Explotación - Categoría 3*
- *Inversión – Categoría 3”*

La recurrente reprocha que, la exigencia de certificación UNE 216701 en su grado máximo, no está justificada en el expediente de contratación por lo que considera que

es limitativa de la concurrencia. Sin embargo, el órgano de contratación alega que su exigencia es proporcional a la complejidad del contrato, pues cualquier empresa con capacidad para ejecutar el contrato dispone de esa certificación.

Llegados a este punto, procede remitirnos al artículo 146.4 de la LCSP en el que se establece que, en el expediente se justificará adecuadamente los criterios de solvencia técnica. Revisado por este Tribunal la memoria justificativa que consta en el expediente de contratación se evidencia que no existe la más mínima justificación sobre la necesidad de exigir esta certificación por lo que infringe dicho precepto.

A la misma conclusión hemos de llegar sobre la exigencia del certificado de *“Auditoría y consultoría energética - Categoría 3”* pues, aunque el órgano de contratación argumenta en su informe al recurso que este certificado es proporcional si se atiende a la complejidad del contrato, lo cierto es que no existe justificación alguna en el expediente de contratación sobre esta exigencia.

Esta justificación no es baladí, pues forma parte del principio de transparencia que debe estar presente en la contratación pública, de tal forma que tanto los licitadores como los órganos revisores, ante una eventual impugnación de los pliegos, puedan verificar que los criterios de solvencia exigidos son proporcionales, sin que pueda pretenderse suplir esa justificación a través de un informe al recurso interpuesto.

En consecuencia, procede la anulación de los pliegos y se ordena la retroacción a los efectos de que se justifique debidamente en el expediente de contratación la exigencia de tales certificados.

Estimadas en parte las pretensiones de la recurrente y, en consonancia con lo indicado en el fundamento de derecho segundo, sobre la legitimación de la recurrente, procede analizar el resto de cuestiones planteadas por la misma.

CUARTO: Visitas a las instalaciones

1. Alegaciones de la recurrente.

Señala la recurrente que, en el expediente de contratación, existe una contradicción en relación con el régimen de visitas a las instalaciones objeto del contrato.

Al respecto alega que, determinados documentos del expediente, indican que la realización de visitas a las instalaciones tiene carácter voluntario y que su finalidad consiste únicamente en facilitar a los licitadores el conocimiento de las infraestructuras que deberán gestionar en caso de resultar adjudicatarios del contrato.

Sin embargo, otros documentos incluidos en el expediente, así como determinadas comunicaciones relacionadas con la licitación, sugieren que la asistencia a dichas visitas tendría carácter obligatorio y que la falta de asistencia podría incluso dar lugar a la exclusión del procedimiento de contratación.

Además, la imposición de visitas obligatorias a las instalaciones, puede constituir en sí misma una restricción de la competencia si no se encuentra debidamente justificada. Este tipo de exigencias puede dificultar la participación de empresas que no se encuentran ubicadas en el mismo ámbito territorial que la entidad contratante.

A juicio de la recurrente, el Ayuntamiento debe justificar por qué resulta imprescindible exigir la asistencia a visitas presenciales como requisito para participar en el procedimiento.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Al respecto opone el órgano de contratación que el PCAP es claro al indicar en el Anexo IX que *“La visita no tendrá carácter obligatorio, aunque sí se recomienda hacerla”*.

Como se observa, la visita no es obligatoria, la recomendación que se efectúa simplemente es a efectos de que se obtengan ofertas ajustadas a la situación del municipio y a las propias instalaciones existentes. Sin embargo, no se excluye a ninguna oferta que no haya realizado la visita. La regulación de las visitas se efectúa para organizar a los servicios municipales de forma que se puedan llevar a efecto por todas las empresas interesadas.

3.Consideraciones del Tribunal.

Vistas las alegaciones de las partes, hay que señalar en primer lugar, que la recurrente alega contradicciones en los distintos documentos que conforman el expediente de contratación, sin determinar en qué documentos se evidencian tales afirmaciones.

No obstante lo anterior, revisado por este Tribunal el PCAP se constata que en el Anexo IX, que tiene por título “*Vistas al Ayuntamiento de Galapagar*” en el último párrafo se indica “*La visita no tendrá carácter obligatorio, aunque sí se recomienda hacerla*”. Sin embargo, en el primer párrafo de dicho Anexo se indica: “*Los licitadores deberán visitar el municipio e instalaciones del Ayuntamiento de Galapagar sobre los que se efectuará el servicio objeto de contratación*”, lo que lleva a una contradicción pues “deber” implica obligación.

A lo anterior añadir que, consta publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público, un documento denominado “*Solicitud de visitas obligadas*” en cuyo textual se indica:

“(…) se comunica a las empresas interesadas que se han programado visitas obligatorias a las instalaciones objeto del contrato.

(…)

La asistencia a una de las visitas programadas tendrá carácter obligatorio para todas las empresas licitadoras, advirtiéndose de que la no asistencia podrá implicar la exclusión de la licitación en los términos previstos en el pliego administrativo.”

De este documento se desprende que existe una contradicción en el PCAP y lo publicado en PCSP, pues, aunque se alude a “*solicitud de visitas*”, luego se indica que las visitas son obligatorias. Por tanto, se evidencia la contradicción manifestada por la recurrente.

También alega la recurrente que la obligación de realizar visitas a las instalaciones limita la concurrencia, por el hecho de que algún licitador no esté ubicado en ese ámbito territorial. Sin embargo, esta alegación carece de toda lógica pues el desplazamiento a las instalaciones no es un límite a la concurrencia en sí mismo, otra cuestión es el que las visitas sean obligatorias o no.

De acuerdo con lo anterior, ante la contradicción puesta de manifiesto, se estiman las alegaciones de la recurrente en el sentido de que se redacten los pliegos y demás documentos contractuales, de tal forma que no exista contradicción sobre la obligatoriedad o no de realizar las visitas a las instalaciones y, éstas deberían establecerse con carácter voluntario, atendiendo a lo manifestado por el órgano de contratación en su informe al recurso.

QUINTO: Configuración desproporcionada del umbral mínimo en los criterios de adjudicación evaluables mediante juicio de valor.

1. Alegaciones de la recurrente.

Expone la recurrente que el PCAP establece un umbral mínimo de 25 puntos sobre los 45 cualitativos como condición inexcusable para acceder a la apertura del sobre económico, operando como un filtro excluyente que impide valorar ofertas que, aunque no alcancen ese porcentaje (55,5 % de la puntuación máxima cualitativa), podrían resultar claramente más ventajosas en términos económicos o en el conjunto de la valoración global.

Considera la recurrente que resulta especialmente grave establecer un umbral tan

elevado y rígido que limite la competencia, en una fase previa a la comparación económico-técnica integral, privando al Ayuntamiento de propuestas potencialmente más eficientes que cumplieran sobradamente los requisitos mínimos, pero no brillaran en aspectos cualitativos secundarios o más susceptibles de subjetividad.

El PCAP no justifica específicamente por qué ese umbral concreto del 55,5 % es imprescindible para garantizar la calidad del servicio, ni valora alternativas menos excluyentes como un porcentaje menor (40-45 %), o la ausencia de umbral con exigencia de puntuación mínima por criterio individual, que preservaría mejor el principio de concurrencia.

El PCAP se limita a establecer ese umbral de forma mecánica, sin explicar por qué 25 puntos es el mínimo "suficiente" para un contrato donde predominan suministros y mantenimiento (P1-P3), ni por qué no bastaría con un nivel inferior que aún garantizara la solvencia técnica.

Esta combinación de un peso elevado para criterios subjetivos (45 puntos) y un umbral excluyente alto (55,5 %) agrava el riesgo de discrecionalidad evaluadora y desplaza el eje de la adjudicación, desde la objetividad hacia apreciaciones cualitativas de difícil contrastación, contraviniendo los principios de transparencia, objetividad y eficacia en el gasto consagrado en los artículos 1, 132, 145 y 146 de la LCSP.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Opone el órgano de contratación que la valoración de 25 puntos está por debajo del 50 % de la puntuación en el conjunto de los criterios cualitativos para continuar en el proceso selectivo. Para defender su postura señala que la puntuación a otorgar es la siguiente:

<i>CRITERIOS EVALUABLES MEDIANTE JUCIOS DE VALOR - CALIDAD</i>		
<i>Criterio</i>	<i>Puntos</i>	<i>Descripción</i>

JV1	5	<i>Propuesta Gestión Energética (P1)</i>
JV2	5	<i>Propuesta Plan de Mantenimiento de las Instalaciones (P2 + P3)</i>
JV3	5	<i>Plan de mejora y renovación de las instalaciones (P4)</i>
JV4	5	<i>Plan de inversiones en ahorro energético y energías renovables (P5)</i>
JV5	5	<i>Plande comunicación. Se valorará la propuesta técnica aportada por el icitador quemás se ajuste al diseño de un plan de acción singular para la difusión de la sostenibilidad del proyecto. Con especial atención a la concienciación escolar</i>
JV6	30	<i>Mejora Propuesta: Anexo VI. III Diseño, proyección y construcción de una red de Caloren la zona de entorno de la calle Guadarrama, entre las instalaciones municipales del Polideportivo, velódromo, piscina climatizada, colegio Jacinto Benavente. El objetivo de esta propuesta es reducir los consumos energéticos del edificio de forma drástica, eficiente y sostenible para evitar así la emisión de CO2 innecesaria.</i>
TOTAL	45	

“La valoración de los criterios sometidos a un juicio de valor se llevará a cabo de acuerdo con los siguientes tramos:

- Criterios con un máximo de 5 puntos:

o *Mínimo (1 punto): Se muestra una calidad de la prestación mínima con el desarrollo de algunos aspectos de forma muy somera.*

o *Escaso (2 puntos): Se muestra una calidad de la prestación escasa con el desarrollo de algunos aspectos de forma liviana.*

o *Suficiente (3 puntos): Se muestra una calidad de la prestación suficiente con el desarrollo de algunos aspectos de forma aceptable.*

o *Bueno (4 puntos): Se muestra una calidad de la prestación buena con el desarrollo de algunos aspectos de forma desarrollada.*

o *Excelente (5 puntos): Se muestra una calidad de la prestación muy buena con el desarrollo de algunos aspectos de forma exhaustiva.*

Criterios con un máximo de 20 puntos:

o *Mínimo (1 a 3 puntos): Se muestra una calidad de la prestación mínima con el desarrollo de algunos aspectos de forma muy somera.*

o *Escaso (3 a 5 puntos): Se muestra una calidad de la prestación escasa con el desarrollo de algunos aspectos de forma liviana*

o *Suficiente (5 a 10 puntos): Se muestra una calidad de la prestación suficiente con el desarrollo de algunos aspectos de forma aceptable.*

o *Bueno (10 a 15 puntos): Se muestra una calidad de la prestación buena con el desarrollo de algunos aspectos de forma desarrollada.*

o Excelente (15 a 20 puntos): Se muestra una calidad de la prestación muy buena con el desarrollo de algunos aspectos de forma exhaustiva.”

Por tanto, la puntuación mínima a otorgar es de seis puntos (la puntuación mínima por cada apartado es de 1 punto), por lo que realmente las puntuaciones oscilan de un mínimo de seis puntos a un máximo de cuarenta y cinco puntos. En este sentido el umbral exigido es inferior a la mitad de la puntuación en estos criterios. Por tanto, la exigencia se articula por debajo del umbral mínimo establecido en el artículo 146 de la LCSP.

Continúa el órgano de contratación argumentando que, la exigencia de un umbral mínimo responde a una necesidad objetiva de garantizar la calidad de la ejecución del contrato, conforme al artículo 145.2 de la LCSP. La situación es evidente en un contrato tan complejo como el planteado. Sin embargo, el no establecer umbral alguno podría implicar la selección de un licitador por únicamente la valoración económica de la prestación, sin que se preste en las condiciones mínimas debidas de calidad en el servicio. El contrato exige una propuesta técnica adecuada, no una mera oferta barata. Se trata de una contratación integral con inversiones, riesgos de ejecución, objetivos de ahorro y descarbonización y necesidad de continuidad del servicio; el umbral opera para evitar que pasen a la fase decisoria ofertas técnicamente insuficientes en un contrato donde la calidad de la solución condiciona toda la vida de la relación contractual.

3. Consideraciones del Tribunal.

El PCAP establece la siguiente baremación para los criterios de adjudicación:

- Criterios sujetos a la evaluación mediante la aplicación de fórmulas: 55 puntos.
- Criterios de adjudicación evaluables mediante juicios de valor: 45 puntos. Las proposiciones que no superen un umbral mínimo establecido no continuarán en el procedimiento de selección por considerar que no reúnen las condiciones mínimas de

calidad. El umbral mínimo establecido para pasar a la siguiente fase es de 25 puntos en total.

Reprocha la recurrente que el umbral exigido para pasar a la siguiente fase es excesivo, pues supone el 55,55 % de la puntuación atribuida a los criterios de adjudicación evaluables mediante juicio de valor, a lo que opone el órgano de contratación que el umbral es inferior al 50 % de la valoración de los criterios evaluables mediante juicio de valor.

Fundamenta sus alegaciones el órgano de contratación en que, como hay seis criterios de adjudicación y como la puntuación mínima es de 1 punto, ello implica que la valoración de los criterios va de 6 puntos a 45 puntos, y por tanto el umbral exigido es inferior a la mitad de la puntuación en estos criterios. Sin embargo, este Tribunal no alcanza a comprender el razonamiento del órgano de contratación, pues si lo que pretende argumentar es que como la horquilla es de 6 a 45 puntos, ello supone una puntuación de 39 puntos, el umbral de 25 puntos está por encima del 50 % de la valoración de los criterios de adjudicación.

Llegados a este punto señalar que el artículo 146.3 párrafo segundo de la LCSP establece que *“En el caso de que el procedimiento de adjudicación se articule en varias fases, se indicará igualmente en cuales de ellas se irán aplicando los distintos criterios, estableciendo un umbral mínimo del 50 por ciento de la puntuación en el conjunto de los criterios cualitativos para continuar en el proceso selectivo.”*

De acuerdo con este precepto, cuando el procedimiento de adjudicación se articule en varias fases, se establecerá un umbral mínimo del 50 % de puntuación en el conjunto de los criterios cualitativos, esto es, los criterios evaluables mediante juicio de valor. Destacar que se establece un umbral mínimo del 50 por ciento, por lo que de acuerdo con este precepto el umbral puede ser superior.

Como hemos indicado anteriormente, los criterios de adjudicación evaluables mediante juicio de valor, en la presente licitación de valorarán con un máximo de 45 puntos. Por tanto, el umbral mínimo exigido de 25 puntos, supera el mínimo del 50 por ciento determinado en el artículo 146.3 de la LCSP, siendo conforme con lo estipulado en dicho precepto.

Al margen de lo anterior, reprocha la recurrente que no consta justificación alguna en el expediente de contratación de por qué se requiere ese umbral mínimo, como efectivamente ha podido constatar este Tribunal.

Consta en la memoria justificativa y en el PCAP los criterios de adjudicación evaluables mediante juicio de valor, en los que se determinar la forma en que serán valorados, pero no se justifica la elección de esos criterios ni tampoco la determinación del umbral, incumpliendo lo dispuesto una vez más el artículo 116.4 de la LCSP que exige que se justifique adecuadamente en el expediente de contratación los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato.

En consecuencia, se estima esta pretensión de la recurrente.

De acuerdo con lo expuesto en la presente Resolución, procede la estimación del recurso a los efectos de que se justifique en el expediente de contratación, el personal técnico exigido, determinando si se configura como prescripción técnica, compromiso de adscripción de medios o solvencia técnica; la solvencia técnica exigida referente a los certificados cuestionados por la recurrente, así como la elección de los criterios de adjudicación evaluables mediante juicio de valor, incluyendo el umbral que se determine en su caso, de conformidad con lo regulado en el artículo 116.4 de la LCSP. Asimismo, se deberá determinar en el expediente de contratación, en el PCAP y demás documentos contractuales, que las visitas no son obligatorias, tal y como informa el órgano de contratación.

Por último, señalar que, en el PCAP se cita el artículo 89 de la LCSP para referirse a la solvencia técnica. Dicho precepto es aplicable a los contratos de suministros; sin embargo, el presente contrato es calificado como contrato de servicios, por lo que la cita deberá realizarse al artículo 90 de la LCSP.

En consecuencia, se anulan los pliegos de la presente licitación.

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

ACUERDA

Primero. - Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto la representación legal de SITELEC GLOBAL DE SERVICIOS Y OBRAS S.L.U, contra los pliegos que rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado “*Gestión Integral de los Servicios Energéticos del Alumbrado Público y de las Instalaciones de los Edificios Municipales del Ayuntamiento de Galapagar*”, licitado por ese Ayuntamiento, número de expediente 52/2025, anulando los pliegos y en consecuencia el procedimiento de licitación.

Segundo. - De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio,

Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.

EL TRIBUNAL