TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE NAVARRA

C/Iturrama 10, Oficina 7
31007 PAMPLONA
Tfnos. 848 42 19 64 – 848 42 15 02
E-mail: tribunal.contratos@navarra.es

Expediente: 83/2026

ACUERDO 109/2026, de 8 de octubre, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se resuelve la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por don S. J. S. L., en nombre y representación de PROYELECTRO DISTRIBUCIÓN ACTIVA MULTISECTORIAL, S.L., frente a los pliegos del contrato de "*Renovación del alumbrado público a tecnología LED (año 2026)*", licitado por el Ayuntamiento de Pamplona.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 6 de julio de 2026, el Ayuntamiento de Pamplona publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación del contrato de "*Renovación del alumbrado público a tecnología LED (año 2026)*". La publicación de dicho anuncio en el Portal de Contratación de Navarra se produjo el 7 de julio.

Dicho contrato se dividió en cinco lotes (lote 1 San Juan, lote 2 Iturrama, lote 3 Ermitagaña, lote 4 Azpilagaña y lote 5 Rotxapea), teniendo por objeto en todos ellos el suministro de equipos de alumbrado de calles y la instalación de equipos de alumbrado exterior.

SEGUNDO.- Con fecha 15 de julio, don S. J. S. L. interpuso, en nombre y representación de PROYELECTRO DISTRIBUCIÓN ACTIVA MULTISECTORIAL, S.L., una reclamación especial en materia de contratación pública frente al pliego regulador de dicho contrato, formulando las siguientes alegaciones:

1ª. La configuración de las prescripciones técnicas y del proyecto impugnados impide en la práctica la presentación de una oferta competitiva por parte de la

recurrente, al estar diseñados para productos, modelos y marcas de fabricantes concretos.

2ª. El Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares, en su apartado 5 ("*Soluciones adoptadas en los proyectos y propuestas del licitador*"), establece que las soluciones de proyecto se consideran las más adecuadas y que se les aplica la expresión "o equivalente". Asimismo, prevé la posibilidad de presentar propuestas técnicas equivalentes, exigiendo que las características de las luminarias y los parámetros obtenidos sean de igual o superior exigencia a los contenidos en el proyecto, bajo pena de desestimación de la oferta. El mismo pliego, en su apartado 6 ("*Características del driver programable e instalación de conector Zhaga*"), define un sistema de control y regulación mediante telegestión y propone expresamente el equipamiento de las luminarias mediante el equipo compacto "*Tridonic NFC PRE3 o equivalente en todas sus características y prestaciones funcionales*".

El proyecto y presupuesto correspondientes al lote de San Juan describen las partidas de suministro y colocación de luminarias con un nivel de detalle que incluye:

• La marca y modelo de las luminarias (Schréder IZYLUM NEO3, VINTO MIDI, VINTO MINI, ATP CÓNICA TLAC, etc.).

• La potencia, corriente de alimentación, flujo inicial, temperatura de color, óptica concreta (5303, 5304, 5367, 5393, A7, A8, A12, A30, etc.).

• La vida útil (L95B10_100.000h), garantía 10 años, certificados ISO 9001, 14001, 45001, 50001, EMAS, UNE EN 13032 acreditada ENAC, ENEC, certificado Zhaga D4i.

• La incorporación de drivers electrónicos Tridonic NFC PRE3 de distintas potencias, con regulación entre determinados rangos de corriente, interfaz DALI, capacidad de almacenar perfiles de regulación, y protección contra sobretensiones de 10 kV.

Alega que, aunque el pliego menciona la posibilidad de soluciones "equivalentes", la referencia expresa a marcas y modelos concretos en el proyecto y

presupuesto, la exigencia de reproducir estudios luminotécnicos sobre idénticas secciones representativas del proyecto, con parámetros de cálculo fijados, y la obligación de que todos los parámetros sean "igual o superior" a los del proyecto, hace que, en la práctica, sólo las luminarias de los fabricantes y modelos descritos en el proyecto puedan cumplir literalmente las prescripciones técnicas, quedando excluidas otras soluciones técnicas de fabricantes distintos que podrían satisfacer los requisitos de rendimiento y eficiencia energética.

Señala que en el mercado de luminarias de alumbrado exterior con tecnología LED, la distribución de los productos Schréder y ATP con drivers Tridonic NFC PRE3 y certificaciones específicas está concentrada en un único distribuidor en el ámbito de la licitación, de modo que la configuración del proyecto y del pliego favorece de facto a dicho operador y cierra la competencia a otros fabricantes y distribuidores.

Manifiesta que la documentación de la licitación no contiene una justificación técnica suficiente que explique por qué se ha optado por esas marcas y modelos concretos, ni por qué las exigencias de certificaciones, vida útil y demás parámetros no pueden ser satisfechas por otros productos equivalentes. La referencia genérica a la renovación de luminarias y a la obtención de calificación energética A no basta para justificar la restricción de la competencia.

3ª. Por la experiencia de las anteriores licitaciones es imposible dar variantes a las marcas definidas en los proyectos.

Señala que el Pliego exige que todos los parámetros sean iguales o mejores que los previstos en el proyecto, algo muy difícil de cumplir en la práctica. Una luminaria puede ofrecer mayor eficiencia, más vida útil y mejores prestaciones generales, pero quedar excluida por pequeñas diferencias en criterios concretos. Además, se valoran aspectos como el número de LEDS, cuando lo realmente relevante debería ser el flujo luminoso, la eficiencia energética, la vida útil o el control del deslumbramiento.

Alega que las exigencias de las luminarias se establecen en el proyecto con tal detalle que en la práctica es imposible de cumplir. Igualmente, el requisito de pulsos a tensión de red es muy difícil de encontrar si no es Tridonic, otras casas, como Philips, lo hacen por la red de tensión, pero con un sistema propio de pulsos, no como Tridonic.

Concluye señalando, a este respecto, que existe una evidente falta de igualdad, ya que se impone una carga documental desproporcionada y una penalización de exclusión automática exclusivamente a quienes opten por presentar soluciones técnicas equivalentes.

4ª. En cuanto a la valoración de los criterios de adjudicación, señala que la Propuesta Técnica tiene 45 puntos, pero no se desglosa suficientemente el reparto de puntos, ya que se asignan 25 puntos a la "Memoria explicativa" de forma genérica, sin detallar cuántos puntos corresponden a la planificación, cuántos a los medios humanos y cuántos a los materiales.

Asimismo, señala que, si la consideración principal del contrato es la de suministro, la valoración de la parte accesoria de obras es desproporcionada, porque destina 30 de los 45 puntos subjetivos ("Memoria explicativa del planteamiento de la obra" y "Cronograma del desarrollo de la obra").

Por otra parte, se valora "1.3) Adecuación de la luminaria al entorno (Máximo 15 puntos)" y alega que al no estar baremado cómo se puntuará la adecuación al entorno de una luminaria equivalente frente a la de proyecto se genera una ventaja competitiva injustificada para los licitadores que van a proyecto.

En cuanto al Criterio Social (10 puntos), donde se valora el compromiso del 50% de contratos indefinidos, alega que es improcedente ya que no tiene vinculación con el objeto del contrato (suministro de luminarias) y no cumple los requisitos del artículo 64 de la LFCP.

Solicita, atendiendo a lo expuesto, que se anule el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares y el proyecto y presupuesto de la licitación, que, por su nivel de

detalle y exigencia, impiden en la práctica la presentación de ofertas equivalentes de otros fabricantes, que se ordene al Ayuntamiento de Pamplona la reformulación de dichos documentos en términos de rendimiento y funcionalidad, vinculados al objeto del contrato y proporcionados, conforme al artículo 60 de la LFCP, garantizando la apertura a soluciones equivalentes y la igualdad de acceso de los operadores económicos, así como que se acuerde la suspensión del procedimiento de licitación en lo que respecta a la aprobación y aplicación de las prescripciones técnicas impugnadas, de conformidad con el artículo 124.4, hasta la resolución de la presente reclamación.

TERCERO.- Con fechas 17 y 20 de julio, el órgano de contratación aportó el correspondiente expediente, presentando igualmente un escrito de alegaciones frente a la reclamación interpuesta, en cumplimiento del artículo 126.4 de la LFCP, en el que señala lo siguiente:

1ª. Calificación del contrato

Señala que, tal y como se indica en el Pliego de Condiciones Particulares del Contrato, su objeto consiste en la ejecución de las actuaciones necesarias para la renovación de las luminarias de alumbrado público exterior a tecnología LED situadas en diferentes barrios de la ciudad de Pamplona, de acuerdo con los proyectos elaborados al efecto. Así pues, el objeto del contrato lo constituye tanto el suministro de nuevas luminarias con tecnología LED como su instalación.

Asimismo, señala que, a la vista de los proyectos elaborados para este contrato, los trabajos necesarios para la instalación de las luminarias no pueden considerarse como accesorios, teniendo bastante relevancia en el conjunto de las prestaciones a realizar, por lo que es más adecuado considerar que estamos ante un contrato mixto.

2ª. Prescripciones técnicas del contrato

Manifiesta que, al darse prestaciones propias de los contratos de obras, ha sido necesaria la elaboración y aprobación de cinco proyectos, los cuales deben definir con

precisión tanto el objeto del contrato como las actuaciones que deben llevarse a cabo, siendo en estos proyectos donde se especifican el tipo de luminarias que deben instalarse. Señala que la reclamación sólo hace referencia al proyecto correspondiente al Lote 1 (San Juan), pero esta circunstancia se da en todos los proyectos y ello se debe a que proyectos de este tipo deben definirse con productos concretos. Además, debe tenerse en cuenta que en los contratos de alumbrado público son esenciales los estudios luminotécnicos para lo cual se utilizan los datos de luminarias concretas para realizar los cálculos y comprobar sus resultados.

Así pues, los proyectos han sido elaborados teniendo en cuenta unas luminarias concretas y de acuerdo a lo indicado en el Pliego de Prescripciones Técnicas del contrato "*las soluciones mediante las cuales se ha realizado cada proyecto se han entendido como las más adecuadas atendiendo a factores funcionales, estéticos, técnicos y económicos*". De este modo, los proyectos han incluido aquellas luminarias que han sido consideradas como las más adecuadas por parte de sus redactores y por la unidad gestora del contrato para poder cumplir de manera satisfactoria con las necesidades del Ayuntamiento de Pamplona, no siendo posible definir las mismas sin concretar el tipo de luminaria.

Alega que, con todo, el hecho de que se especifiquen en los proyectos luminarias concretas no significa que las personas interesadas en el contrato no puedan presentar ofertas a cada uno de los lotes con otro tipo de luminaria diferente a la del proyecto. Así lo deja claro el propio Pliego de Prescripciones Técnicas al señalar que "*se deberá tener en cuenta que a tales soluciones les será aplicada la expresión 'o equivalente'*". Por tanto, pese a que cada uno de los cinco proyectos establece unas soluciones concretas, las personas licitadoras pueden presentar otro tipo de solución, siempre y cuando sea equivalente a la del proyecto correspondiente.

Señala que las prescripciones técnicas establecidas se adecúan al artículo 60 de la LFCP, así como que debe tenerse en cuenta que a la hora de determinar las prescripciones técnicas de un contrato concreto el órgano de contratación posee cierta discrecionalidad, si bien reconoce que la misma no puede tener como efecto la

limitación injustificada de la libre competencia, prohibiendo el artículo 62 de dicha ley foral el establecimiento de barreras técnicas a la libre competencia por parte de las prescripciones técnicas de los contratos.

Manifiesta que, así pues, como norma general la legislación contractual no permite hacer referencia a marcas concretas a la hora de establecer las prescripciones técnicas, aunque a continuación admite tales referencias si se acompañan de la mención "o equivalente". En el presente caso, los proyectos de cada uno de los lotes contienen la determinación de unas luminarias concretas, pero el apartado 5 del Pliego de Prescripciones Técnicas aclara que a las soluciones propuestas por dichos proyectos les será aplicada la expresión "o equivalente" y lo mismo ocurre en el apartado 6 con el driver que debe instalarse con las luminarias.

Alude, a continuación, al Acuerdo 82/2025, de 10 de octubre, de este Tribunal, que resolvió una reclamación interpuesta frente a la exclusión de un licitador en un contrato de renovación de luminarias en diferentes barrios de Pamplona, no haciendo alusión a que las prescripciones técnicas del contrato fueran contrarias a la libre competencia, como ha realizado en alguna otra reclamación en aplicación del artículo 127.2 de la LFCP.

Señala que, en contra de lo defendido por la reclamante, las prescripciones técnicas del contrato no vulneran los principios de igualdad, concurrencia y transparencia ni el de la libre competencia. En primer lugar, la reclamante, como empresa dedicada a la distribución de material eléctrico, puede acudir a cualquiera de las empresas fabricantes de las luminarias indicadas en los proyectos para ofertarlas. Hay que recordar que no hay una única luminaria en cada uno de los proyectos, sino que las luminarias definidas en cada proyecto se corresponden con diferentes marcas comerciales y dentro de estas marcas se proponen diferentes modelos de luminarias. En segundo lugar, hay que volver a reiterar especialmente que las personas interesadas en la licitación pueden ofertar soluciones equivalentes a las de los proyectos, no estando obligados a presentar una oferta con las luminarias definidas en los mismos.

Alega que el Pliego de Prescripciones Técnicas regula expresamente la presentación de ofertas técnicas equivalentes, disponiendo que las mismas deben cumplir una serie de requisitos técnicos, por lo que, al permitir la presentación de soluciones equivalentes a las de los proyectos no se deja a la discrecionalidad de los técnicos municipales la admisión o inadmisión de la propuesta ofertada, sino que se establece una serie de criterios objetivos que la solución equivalente presentada debe cumplir para poder ser admitida.

Señala que la reclamante alega que es imposible cumplir todos los requisitos exigidos, no aportando ninguna prueba sobre dicha afirmación. Lo cierto es que el Pliego de Prescripciones Técnicas del contrato permite la presentación de otras soluciones existentes en el mercado, concretando qué debe entenderse por solución equivalente. Los proyectos establecen una serie de soluciones que han sido consideradas como las más adecuadas atendiendo, entre otros, a factores funcionales y técnicos. Por ello, las propuestas equivalentes que puedan ofertarse deben cumplir determinados parámetros funcionales que la unidad gestora del contrato ha considerado relevantes para cumplir con las necesidades del Ayuntamiento de Pamplona. De ahí que se exija en el Pliego de Prescripciones Técnicas que los parámetros de las soluciones equivalentes ofertadas sean de igual o superior exigencia a los contenidos en el proyecto correspondiente. Se trata de parámetros que cabría calificar como normales, básicos y fundamentales atendiendo al objeto del contrato, no siendo en modo alguno arbitrarios e, incluso, algunos de ellos son de exigencia normativa, como sería el caso del número de distribuciones fotométricas o del F.H.S. instalado máximo.

Alega que, asimismo, la reclamante habla de "*carga documental desproporcionada*" para justificar que las soluciones ofertadas son equivalentes a las de proyecto. Sin embargo, debido al objeto del contrato es imprescindible la aportación de estudios luminotécnicos, los cuales deben realizarse sobre idénticas secciones representativas del proyecto para poder comprobar los resultados de la solución ofertada en la misma zona. De este modo, no estamos ante una exigencia desproporcionada de documentación sino ante un requerimiento de aportación de la documentación estrictamente necesaria para comprobar que la solución equivalente ofertada por la

persona licitadora cumple con los requisitos técnicos establecidos por el órgano de contratación y que se adecúa, por tanto, al objeto del contrato y a las necesidades del Ayuntamiento de Pamplona.

3ª. Criterios de adjudicación del contrato

Señala que la reclamante, en el punto cuarto del apartado de alegaciones, introduce una alegación sobre la valoración de los criterios de adjudicación establecidos en el apartado L.1 del Pliego de Condiciones Particulares del Contrato. No obstante, en el "*petitum*" de la reclamación no se pide al Tribunal la anulación de dicho Pliego, sino que se solicita únicamente la del Pliego de Prescripciones Técnicas y del proyecto. Alega que, de este modo, teniendo en cuenta que el artículo 127.2 de la LFCP dispone que "*la resolución que ponga término al procedimiento será congruente con la petición*", no deben tenerse en cuenta estas alegaciones ya que no se realiza ninguna petición respecto a las mismas.

Manifiesta que, con todo, para el caso de que se decida valorar dichas alegaciones, los criterios de adjudicación son conformes con el artículo 64 de la LFCP, ya que están vinculados al objeto del contrato, están formulados de manera precisa y objetiva y permiten la evaluación de las ofertas en condiciones de competencia efectiva.

Señala que la reclamante alega que no tienen vinculación con el objeto del contrato. Por un lado, afirma que el objeto es el suministro de luminarias, olvidando que además de este también forma parte del objeto del contrato su instalación. Por este motivo, los criterios que valoran la colocación e instalación de las luminarias están claramente vinculados al objeto del contrato, como es el caso del criterio social.

Por otro lado, la reclamante critica que "*si la consideración principal del contrato es la de suministro, la valoración de la parte accesoria de obras es desproporcionada, porque destina 30 de los 45 puntos subjetivos ("Memoria explicativa del planteamiento de la obra" y "Cronograma del desarrollo de la obra")*". Pese a que se ha considerado como prestación principal la de suministros, en modo alguno cabría

calificar las prestaciones correspondientes a los contratos de obras como accesorias. De haberlo sido, no haría falta calificar el contrato como mixto, sino que nos encontraríamos ante un contrato de suministros, ya que de acuerdo con el artículo 29.1 de la LFCP también "*se considerará un contrato de suministros aquel cuyo objeto sea el suministro de productos y, de forma accesoria, obras de colocación e instalación*". En el presente caso, las prestaciones correspondientes a los contratos de obras (colocación e instalación de las luminarias) tienen gran relevancia dentro del contrato. Tal es así que el apartado H) del Pliego de Condiciones Particulares del Contrato, al establecer la solvencia técnica o profesional, dispone que "*se exige a las personas licitadoras haber realizado durante los últimos tres años instalaciones de alumbrado público exterior mediante tecnología LED, nuevas o de renovación, por valor del presupuesto de licitación del lote correspondiente*".

Concluye señalando que este Tribunal ha establecido reiteradamente que los órganos de contratación gozan de discrecionalidad técnica en la fijación de los criterios de adjudicación, así como que desestimó una alegación similar en su Acuerdo 88/2023, de 30 de noviembre. Así pues, el hecho de que el Pliego de Condiciones Particulares del Contrato incluya criterios de adjudicación relativos a la parte del contrato correspondiente a la colocación e instalación de luminarias no contraría la regulación establecida en el artículo 64 de la LFCP, ni la doctrina de los Tribunales administrativos de contratación pública.

Atendiendo a lo expuesto, solicita la acumulación de la presente reclamación con las restantes presentadas frente a los pliegos de este mismo contrato, así como la desestimación de todas ellas.

CUARTO.- El 21 de julio se solicitó al órgano de contratación que procediera a completar el expediente remitido, lo que hizo en la misma fecha.

QUINTO.- Por Acuerdo 96/2026, de 15 de septiembre, de este Tribunal, se declaró la pérdida sobrevenida del objeto de la presente reclamación especial; decisión que, no obstante, fue posteriormente dejada sin efecto por el Acuerdo 100/2026, de 23

de septiembre, de este mismo órgano, al haberse advertido un error de hecho en el mismo.

SEXTO.- No consta la existencia de otras personas interesadas a las que deba dársele traslado de la reclamación conforme a lo dispuesto en el artículo 126.5 de la LFCP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Conforme a lo previsto en el artículo 4.1.c) de la LFCP, la misma se aplicará a los contratos públicos celebrados por las Entidades Locales de Navarra y, de acuerdo con el artículo 122.2 de la misma norma, son susceptibles de impugnación los pliegos de contratación.

SEGUNDO.- La interposición de la reclamación se ha realizado en la forma y dentro del plazo legalmente previstos en los artículos 126.1 y 124.2.a) de la LFCP.

TERCERO.- La reclamación ha sido interpuesta por persona legitimada al tratarse de una empresa interesada en la licitación y adjudicación de un contrato público, cumpliendo con ello el requisito establecido en los artículos 122.1 y 123.1 de la LFCP.

CUARTO.- La reclamación se fundamenta en la infracción de las normas de publicidad, concurrencia y transparencia en la licitación o adjudicación del contrato y, en particular, de los criterios de adjudicación fijados y aplicados, conforme a lo dispuesto en el artículo 124.3.c) de la LFCP.

QUINTO.- Con carácter previo al análisis de las cuestiones de fondo planteadas en la reclamación, este Tribunal debe pronunciarse sobre la petición formulada por la reclamante relativa a la suspensión del procedimiento de licitación.

Al respecto, procede indicar que la LFCP, modificada por la Ley Foral 17/2021, de 21 de octubre, prevé la suspensión automática del acto recurrido por la mera

interposición de la reclamación. Así, el artículo 124.4 dispone que "*La impugnación de actos de trámite o de la adjudicación de un contrato, acuerdo marco o la impugnación de un encargo a un ente instrumental conllevará la suspensión automática del acto impugnado hasta el momento en que el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra adopte un Acuerdo sobre la reclamación presentada*".

Por su parte, el artículo 125 del mismo cuerpo legal, en el que se regulan las medidas cautelares, señala en su apartado 1º que "*Los interesados en la licitación y adjudicación de un contrato público podrán solicitar del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, en los plazos señalados en el artículo anterior, la adopción de medidas cautelares para corregir la infracción alegada o para impedir que se causen otros perjuicios a los intereses afectados, incluidas la suspensión del procedimiento o de cualquier decisión adoptada en el seno del mismo, siempre y cuando, en los citados casos, no se produzca la suspensión automática del acto impugnado prevista en el artículo 124.4 de esta ley foral".*

Por último, el apartado 3º del mismo precepto prevé que "*El Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra recabará de la entidad afectada el expediente administrativo o la documentación del contrato. El órgano de contratación dispondrá de dos días hábiles para presentarlo y para efectuar las alegaciones que considere oportunas. Transcurrido dicho plazo, se haya aportado o no la documentación requerida, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra resolverá motivadamente, en el plazo de cinco días hábiles. Finalizado dicho plazo sin que se haya notificado la resolución expresa, se entenderá desestimada la solicitud, salvo que se haya solicitado la suspensión de un acto o del procedimiento de licitación, en cuyo caso la falta de notificación en plazo tendrá carácter estimatorio de la solicitud de suspensión.*

Lo dispuesto en este apartado se entiende sin perjuicio de la suspensión automática de los actos de trámite, del acto de adjudicación, de un acuerdo marco o del encargo a un ente instrumental cuando se presente una reclamación especial en materia de contratación pública contra dichos actos".

Por lo tanto, con la interposición de la reclamación se produce la suspensión automática del acto impugnado y, con ella, la del propio procedimiento de contratación, sin que resulte necesario realizar un pronunciamiento expreso respecto a la petición realizada por la entidad reclamante.

SEXTO.- En otro orden de consideraciones, el órgano de contratación ha solicitado la acumulación de la presente reclamación con las demás formuladas frente al mismo pliego regulador.

Conviene significar, a este respecto, que el artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, preceptúa lo siguiente: "*El órgano administrativo que inicie o tramite un procedimiento, cualquiera que haya sido la forma de su iniciación, podrá disponer, de oficio o a instancia de parte, su acumulación a otros con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión, siempre que sea el mismo órgano quien deba tramitar y resolver el procedimiento. Contra el acuerdo de acumulación no procederá recurso alguno*".

Tal y como sostuvo este Tribunal en su Acuerdo 5/2023, de 23 de enero —con remisión a lo contenido en el Acuerdo 117/2021, de 27 de diciembre, así como en la Sentencia de 4 de marzo de 1989 del Tribunal Supremo—, "*no existe un deber por parte de la Administración de acumular los procedimientos, tratándose en todo caso de una potestad de ejercicio discrecional, tal y como resulta con claridad del precepto legal transcrito, que establece que "podrá disponer, de oficio o a instancia de parte, su acumulación" por tanto, resultará determinante para adoptar la decisión que exista una identidad sustancial o íntima conexión entre las reclamaciones que aconseje su acumulación".* En ese sentido, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, en su Resolución 223/2022, de 8 de abril, señaló que en la adopción de dicha decisión debe atenderse a la claridad expositiva de los asuntos sometidos a consideración del tribunal.

Aplicada la doctrina expuesta al supuesto examinado, aun cuando se constata que las diversas reclamaciones se interponen frente al pliego de un mismo contrato y se fundamentan en motivos análogos, razones de claridad expositiva aconsejan su resolución de forma separada, garantizándose, en todo caso, la necesaria unidad de criterio en las decisiones que se adopten.

SÉPTIMO.- Sentado lo anterior, la presente reclamación tiene por objeto la impugnación del pliego del contrato licitado por el Ayuntamiento de Pamplona, consistente en la ejecución de las actuaciones necesarias para la renovación de las luminarias de alumbrado público exterior a tecnología LED situadas en diferentes barrios de Pamplona, de acuerdo con los proyectos elaborados al efecto.

Sostiene la reclamante que la configuración de las prescripciones técnicas y del proyecto impide, en la práctica, la presentación de una oferta competitiva, al entender que se encuentran diseñados para favorecer a productos, modelos y marcas de fabricantes concretos; asimismo, invoca la infracción de la LFCP en lo atinente a determinados criterios de adjudicación previstos en las condiciones particulares del contrato. Por todo ello, solicita la anulación del pliego técnico y del proyecto, interesando que se ordene al Ayuntamiento de Pamplona la reformulación de dichos documentos en términos de rendimiento y funcionalidad —garantizando la apertura a soluciones equivalentes y la igualdad de acceso de los operadores económicos—, así como la suspensión del procedimiento de licitación.

Por su parte, el órgano de contratación solicita la acumulación de la presente reclamación con las restantes presentadas frente al mismo pliego, postulando simultáneamente la desestimación de todas ellas. A tal efecto, sostiene que los pliegos permiten la presentación de soluciones técnicas equivalentes y defiende que los criterios de adjudicación se ajustan a lo dispuesto en el artículo 64 de la LFCP.

Así pues, delimitados los términos de la controversia, procede analizar las alegaciones formuladas por la entidad reclamante.

OCTAVO.- En primer término, según ha quedado expuesto, la reclamante alega que tanto el pliego de prescripciones técnicas particulares como el proyecto —referido exclusivamente al lote1, correspondiente al barrio de San Juan— resultan limitativos de la competencia. Ello por cuanto, a su juicio, aun cuando se menciona la posibilidad de presentar soluciones equivalentes, en la práctica el nivel de detalle requerido lo imposibilita. El órgano de contratación, por su parte, rechaza tal extremo y señala que la presentación de soluciones equivalentes se encuentra expresamente prevista en el pliego, si bien condicionada al cumplimiento de los requisitos luminotécnicos recogidos en los diversos proyectos.

Para la resolución de la cuestión controvertida, procede examinar el pliego del contrato, cuyo objeto, según ha quedado expuesto, consiste en "*la ejecución de las actuaciones necesarias para la renovación de las luminarias de alumbrado público exterior a tecnología LED situadas en diferentes barrios de la Ciudad de Pamplona, de acuerdo con los proyectos elaborados al efecto*". Dicho contrato ha sido calificado como mixto de suministro y de obras, ostentando la primera de las prestaciones el carácter de prestación principal, de conformidad con lo establecido en la cláusula B.1 de las condiciones particulares.

El objeto contractual se divide en cinco lotes, correspondientes a sendos barrios; en cada uno de los cuales se contempla la renovación de un número distinto de luminarias, contando cada lote con su respectivo proyecto.

La cláusula I, relativa a la "*Documentación a presentar por las personas licitadoras*", dispone que en el sobre B, denominado "*Archivo electrónico con la oferta cualitativa*", se deberá aportar, entre otros documentos, el siguiente:

"4) Presentación de ofertas técnicas 'equivalentes': En el caso de presentación de propuestas técnicas 'equivalentes' a la solución adoptada en el proyecto del lote correspondiente, el ofertante deberá aportar la documentación que se indica en los apartados 5 y 6 del Pliego de Prescripciones Técnicas, teniéndose que cumplir obligatoriamente todas las características y parámetros establecidos en dichos

apartados. Serán excluidas aquellas ofertas que no justifiquen o cumplan con las características y parámetros indicados en el Pliego de Prescripciones Técnicas.

En el supuesto de que el licitador se comprometa a realizar la instalación con las soluciones técnicas incluidas en el proyecto correspondiente, deberá manifestarlo en su propuesta, no debiendo aportar documentación adicional."

Por su parte, la cláusula 1 del pliego de prescripciones técnicas particulares establece que "*Mediante la redacción de los proyectos correspondientes, se da solución a cada una de las zonas, habiéndose considerando para ello las características funcionales y estéticas de las mismas, así como el cumplimiento de la reglamentación vigente, y teniendo siempre presentes criterios de eficiencia energética".*

En su cláusula 5, titulada "*Soluciones adoptadas en los proyectos y propuestas del licitador*" se señala que "*Para la realización de los cálculos lumínicos se ha tenido en cuenta lo dispuesto en el Real Decreto 1890/2008, que aprueba el Reglamento de eficiencia energética en instalaciones de alumbrado exterior y sus Instrucciones técnicas complementarias EA-01 a EA-07 y la Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de Cambio Climático y Transición energética.*

Atendiendo a las características de los lugares actuación que comprende cada proyecto o lote, se ha procedido a la clasificación de las vías y se han realizado los cálculos en función de los valores de referencia establecidos en las clases de alumbrado correspondientes.

Cada uno de los proyectos presenta varios estudios representativos de las zonas de afección que los integran.

En todos los proyectos de la licitación, la Calificación Energética obtenida es A

Las soluciones mediante las cuales se ha realizado cada proyecto se han entendido como las más adecuadas atendiendo a factores funcionales, estéticos, técnicos y económicos.

Se deberá tener en cuenta que ***a tales soluciones les será aplicada la expresión 'o equivalente'.***

Presentación de ofertas técnicas 'equivalentes'

En el caso de presentación de propuestas técnicas 'equivalentes' a la solución adoptada en el Proyecto de la licitación, ***las propuestas deberán ser concretas y firmes, indicando marca y modelo de las luminarias y componentes con los que se comprometen a realizar la obra.***

En todos los casos, las características de las luminarias y los parámetros obtenidos en la propuesta correspondiente deberán ser de igual o superior exigencia a los contenidos en el Proyecto correspondiente. ***En caso contrario, la oferta será desestimada."***

El pliego establece, seguidamente, los requisitos técnicos de las luminarias, así como la obligación de presentar Estudios luminotécnicos y de eficiencia y clasificación energética realizados sobre idénticas secciones representativas del proyecto correspondiente, una tabla resumen de las luminarias y los planos donde se reflejen las soluciones equivalentes.

Por último, la cláusula 6 "Características del driver programable e instalación de conecto Zhaga", establece que "*La instalación de alumbrado será dotada de un sistema de control que permita la programación (modificación y regulación) del nivel luminoso mediante telegestión de la forma que se explica a continuación.*

El driver instalado en cada luminaria deberá cumplir con la dualidad funcional de permitir la regulación de niveles luminotécnicos de dos maneras:

Por un lado, mediante programación por pulsos a tensión de red, tanto de forma individual desde la caja de registro del soporte, como de forma colectiva desde el centro de mando. Por otro lado, mediante radiofrecuencia a través de nodos de comunicaciones instalados en la base Zhaga que se ha provisto a la luminaria. El driver deberá cumplir con el protocolo de comunicaciones D4i.

(…)

Se propone el equipamiento de las luminarias mediante el equipo compacto que reúne los requisitos anteriormente citados: Tridonic NFC PRE3 o equivalente en todas sus características y prestaciones funcionales, dimensionado para la potencia concreta de cada luminaria."

A estos efectos, procede traer a colación las disposiciones legales aplicables al supuesto examinado, debiendo partir del análisis de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, cuyo Considerando 74 señala que "*Las especificaciones técnicas elaboradas por los compradores públicos tienen que permitir la apertura de la contratación pública a la competencia, así como la consecución de los objetivos de sostenibilidad. Para ello, tiene que ser posible presentar ofertas que reflejen la diversidad de las soluciones técnicas, las normas y las especificaciones técnicas existentes en el mercado, incluidas aquellas elaboradas sobre la base de criterios de rendimiento vinculados al ciclo de vida y a la sostenibilidad del proceso de producción de las obras, suministros y servicios.*

Por consiguiente, al redactar las especificaciones técnicas debe evitarse que estas limiten artificialmente la competencia mediante requisitos que favorezcan a un determinado operador económico, reproduciendo características clave de los suministros, servicios u obras que habitualmente ofrece dicho operador. Redactar las especificaciones técnicas en términos de requisitos de rendimiento y exigencias funcionales suele ser la mejor manera de alcanzar ese objetivo. Unos requisitos funcionales y relacionados con el rendimiento son también medios adecuados para favorecer la innovación en la contratación pública, que deben utilizarse del modo más amplio posible. Cuando se haga referencia a una norma europea o, en su defecto, a una norma nacional, los poderes adjudicadores deben tener en cuenta las ofertas basadas en otras soluciones equivalentes. La responsabilidad de demostrar la equivalencia con respecto a la etiqueta exigida ha de recaer en el operador económico.

Para probar la equivalencia, debe ser posible exigir a los licitadores que aporten pruebas verificadas por terceros. No obstante, deben permitirse también otros medios de prueba adecuados, como un expediente técnico del fabricante, cuando el operador económico de que se trate no tenga acceso a dichos certificados o informes de ensayo, ni la posibilidad de obtenerlos en el plazo fijado, siempre que el operador económico de que se trate pruebe así que las obras, suministros o servicios cumplen los requisitos o criterios establecidos en las especificaciones técnicas, los criterios de adjudicación o las condiciones de ejecución del contrato."

A su vez, el artículo 42.2 de la citada norma dispone que "*Las especificaciones técnicas proporcionarán a los operadores económicos acceso en condiciones de igualdad al procedimiento de contratación y no tendrán por efecto la creación de obstáculos injustificados a la apertura de la contratación pública a la competencia*".

Por su parte, el apartado 4 del mismo precepto prevé que, "*Salvo que lo justifique el objeto del contrato, las especificaciones técnicas no harán referencia a una fabricación o una procedencia determinada, o a un procedimiento concreto que caracterice a los productos o servicios ofrecidos por un operador económico determinado, o a marcas, patentes o tipos, o a un origen o a una producción determinados con la finalidad de favorecer o descartar ciertas empresas o ciertos productos. Tal referencia se autorizará, con carácter excepcional, en el caso en que no sea posible hacer una descripción lo bastante precisa e inteligible del objeto del contrato en aplicación del apartado 3. Dicha referencia irá acompañada de la mención «o equivalente».*"

Por su parte, la LFCP señala en su artículo 60 que "*Los pliegos reguladores de la contratación contendrán las especificaciones técnicas necesarias para la ejecución del contrato, que se denominarán prescripciones técnicas. Estas prescripciones podrán referirse al proceso o método específico de producción o prestación o a un proceso específico de otra fase de su ciclo de vida, siempre que estén vinculadas al objeto del contrato y guarden proporción con el valor y los objetivos de este. Si una norma de la Unión Europea establece requisitos de accesibilidad aplicables al contrato, dicha norma habrá de citarse en las prescripciones técnicas".*

Asimismo, el artículo 62 de la citada norma establece la prohibición de barreras técnicas a la libre competencia en los siguientes términos: *"1. Las prescripciones técnicas de los contratos deberán permitir el acceso de quien vaya a licitar en condiciones de igualdad y no podrán tener como efecto la creación de obstáculos injustificados a la libre competencia entre las empresas.*

2. No podrán establecerse prescripciones técnicas que mencionen productos de una fabricación o procedencia determinadas o procedimientos especiales que tengan

por efecto favorecer o eliminar a determinadas empresas o productos, a menos que dichas prescripciones técnicas resulten indispensables para la definición del objeto del contrato. En particular, queda prohibida la referencia a marcas, patentes o tipos o a un origen o procedencia determinados.
No obstante, se admitirán tales referencias acompañadas de la mención "o equivalente", cuando no exista posibilidad de definir el objeto del contrato a través de prescripciones técnicas lo suficientemente precisas e inteligibles."

La doctrina de este Tribunal al respecto resulta profusa, habiendo señalado en su Acuerdo 38/2024, de 25 de junio, que "*corresponde al órgano de contratación, dentro del ámbito de la discrecionalidad técnica que tiene reconocida, definir, en la forma que mejor convenga al interés público que con la contratación pretende satisfacer, las características técnicas de la prestación a ejecutar, siendo así que, tal y como se dijo en nuestro Acuerdo 79/2019, de 11 de octubre, "en la definición del objeto contractual juegan un papel relevante las prescripciones técnicas que tienen que regir la contratación, cuya finalidad es definir las características técnicas de la prestación necesarias para la correcta ejecución del contrato y, en consecuencia, necesarias para la satisfacción de la necesidad pública que, precisamente, justifica la contratación, atribuyéndose, conforme a los artículos 40 y 46 LFCP, la competencia para su aprobación al órgano de contratación. Esta decisión del órgano de contratación en cuanto al establecimiento de los requisitos técnicos exigibles queda dentro del ámbito de la discrecionalidad que tiene atribuida para definir las características propias del servicio a prestar, respetando los principios de igualdad y concurrencia, y sin que resulte admisible que las especificaciones técnicas en tal sentido determinadas en el pliego sean sustituidas a elección de los licitadores; debiendo los licitadores ajustar sus proposiciones a los pliegos que rigen la licitación y, por ende, a las prescripciones técnicas al efecto determinadas".*

Asimismo, en el Acuerdo 107/2025, de 22 de diciembre, sostuvimos que el ejercicio de la discrecionalidad del órgano de contratación en cuanto al establecimiento de los requisitos técnicos no puede tener como efecto la limitación injustificada de la libre competencia. A tal efecto, se invocó la Resolución 183/2021, de 28 de junio, del

Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias, conforme a la cual "*Lo que pretende el legislador con este precepto (artículo 126 LCSP) es garantizar el acceso de los licitadores y la concurrencia en los procedimientos de contratación, sin que el establecimiento en los PPT por parte del Órgano de Contratación de condicionantes técnicos injustificados para la ejecución o el fin del contrato pueda limitar o restringir la concurrencia.*

Unido a lo anterior, debemos partir de la premisa de que es el órgano de contratación el que, conocedor de las necesidades que demanda la Administración y conocedor también del mejor modo de satisfacerlas, debe configurar el objeto del contrato atendiendo a esos parámetros, sin que esta discrecionalidad en la conformación de la prestación a contratar pueda ser sustituida por la voluntad de los licitadores y sin que la mayor o menor apertura a la competencia de un determinado procedimiento de adjudicación tenga que suponer en sí misma una infracción de los principios de competencia, libre acceso a las licitaciones e igualdad y no discriminación, cuando encuentra su fundamento en las necesidades o fines a satisfacer mediante la contratación de que se trate.

Y es que la mayor o menor apertura de los contratos públicos a la competencia no supone, en todo caso, una infracción de los principios de libre concurrencia y de igualdad de trato cuando la supuesta menor apertura encuentra su fundamento en las necesidades o fines a satisfacer mediante la contratación de que se trate y dichas necesidades están además debidamente justificadas en el expediente, excepción hecha de aquellos supuestos en que las prescripciones técnicas se definan en términos tales que solo exista un licitador que pueda cumplirlas, todo lo cual exige una prueba adecuada y el examen objetivo de la concurrencia que haya podido existir en la licitación de que se trate".

Como bien señala la Resolución 87/2018, de 9 de julio, de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, para que se pueda considerar la existencia de una barrera de entrada la prescripción técnica denunciada debe cumplir, por lo que interesa al objeto del recurso, dos condiciones. La primera de ellas es que se fije un requisito técnico que solo puede ser cumplido por un producto o tipo de producto concreto, lo que provocaría una barrera o dificultad para el acceso a la licitación de las empresas que no lo comercializan, y la

segunda, que tal condición sea arbitraria, es decir, no estrictamente exigida por el cumplimiento de la finalidad del contrato, la cual podría quedar igualmente satisfecha con otras soluciones técnicas que, sin embargo, las prescripciones no permiten. Para la apreciación de estas circunstancias, debe tenerse en cuenta que el poder adjudicador cuenta con un amplio margen de discrecionalidad en la configuración del objeto del contrato; finalmente, debe ponderarse la proporcionalidad de la medida, de modo que no se impongan requisitos obligatorios cuyo valor añadido para el objeto de la prestación no compensa su efecto restrictivo de la concurrencia, sin perjuicio de la inserción, en su caso, de dichos requisitos como criterios de adjudicación."

En aplicación de dichas previsiones legales y de la doctrina citada, en el Acuerdo 88/2023, de 30 de noviembre, este Tribunal calificó como limitativas de la competencia las prescripciones técnicas que, por ser coincidentes con las de un producto de un fabricante concreto, no permitían la presentación de variantes o alternativas. A este respecto, se advirtió que "*la cuestión ha de resolverse de manera casuística, en consideración a las circunstancias concurrentes en la licitación que nos ocupa, atendiendo a la definición de las características técnicas realizada por el órgano de contratación y a su justificación e idoneidad, para poder determinar si las mismas resultan o no vulneradoras de la libre competencia*".

En el supuesto examinado, sin embargo, este Tribunal aprecia que, aun cuando los proyectos técnicos exigen marcas y modelos concretos de luminarias —varía la firma comercial según el lote de que se trate—, la cláusula 5 del pliego de prescripciones técnicas particulares autoriza la presentación de soluciones equivalentes. Esta precisión resulta aplicable de igual modo al *driver* de las luminarias, respecto del cual la cláusula 6 contempla el modelo Tridonic NFC PRE3 o equivalente.

Dicha exigencia, al contrario de lo afirmado por la parte reclamante, se encuentra debidamente justificada en el expediente. A este respecto, la cláusula 1 del propio pliego técnico preceptúa que en la redacción de los proyectos se han considerado las características funcionales y estéticas de cada una de las zonas, el cumplimiento de la reglamentación vigente y la observancia de criterios de eficiencia energética. En

sintonía con ello, la cláusula 5 reitera que las soluciones incorporadas en los proyectos se han entendido como las más adecuadas en atención a factores funcionales, estéticos, técnicos y económicos.

Previsiones frente a las cuales la parte reclamante se limita a alegar que los requerimientos técnicos previstos solo pueden ser cumplidos por las luminarias o el *driver* descritos en los proyectos, o bien que las luminarias de la marca Schreder y ATP con *drivers* Tridonic NFC PRE3 se concentran en un único distribuidor; afirmación esta que, además de no probarse en modo alguno, viene referida únicamente al lote 1, por ser el proyecto de dicho lote el que prevé las citadas marcas.

Alega la parte reclamante, asimismo, que tampoco se justifica en la documentación de la licitación la razón por la que las exigencias de certificaciones, vida útil y demás parámetros no pueden ser satisfechas por otros productos equivalentes. No obstante, tal alegación carece de consistencia pues, según ha quedado acreditado, el pliego de prescripciones técnicas permite expresamente la presentación de propuestas equivalentes.

Por lo que se refiere a los parámetros de valoración técnica, la parte reclamante argumenta que se valoran aspectos como el número de LEDS, cuando lo realmente relevante a su juicio debería ser el flujo luminoso, la eficiencia energética, la vida útil o el control del deslumbramiento. Cuestión esta en relación con la cual ha de insistirse en la discrecionalidad que asiste al órgano de contratación para el establecimiento de las prescripciones técnicas, las cuales no pueden ser sustituidas a voluntad de los licitadores.

Finalmente, por lo que respecta a la alegación de la parte reclamante relativa a la supuesta desproporción en la carga documental impuesta a quienes opten por presentar soluciones equivalentes, conviene recordar que la acreditación de dicha equivalencia constituye una carga del licitador, tal y como este Tribunal señaló en su Acuerdo 71/2023, de 21 de septiembre. A este respecto, en el presente caso es el propio pliego técnico el que establece la documentación a presentar por los licitadores a efectos de

acreditar la equivalencia de prestaciones, extremo del que advierte, asimismo, la cláusula I del condicionado del contrato, sin que se aprecie justificación alguna para calificar de desproporcionadas las exigencias requeridas.

Procede señalar, para finalizar la cuestión aquí debatida, que el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales avaló en su Resolución 500/2019, de 9 de mayo, la inclusión de marcas de luminarias concretas en contratos cuyo objeto consistía en la renovación del alumbrado público con luminarias LED. A tal efecto, el citado órgano estimó que dicha previsión se encontraba justificada por la complejidad inherente al objeto contractual, sin que ello supusiera una limitación injustificada de la competencia al facultarse expresamente la oferta de soluciones equivalentes, como también sucede en el caso sometido a la consideración de este Tribunal.

Señala dicha resolución que "*Comenzando en primer lugar por la alegada exclusión injustificada de la licitación, al exigirse luminarias cuyas características se definen con referencia a modelos de marcas determinadas, debe partirse de la premisa de que es al órgano de contratación a quien le corresponde definir las necesidades que, por medio del contrato que licita, pretende atender, en el bien entendido caso de que ello no suponga una infracción del ordenamiento jurídico y los principios de buena administración. (...).*

La pretensión de dichos apartados, como pone de relieve la STS de 9 de febrero de 2005 es "garantizar la apertura de la contratación mediante la libre competencia que afianza el principio de igualdad de oportunidades".

Dicha problemática, fue asimismo abordada por la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en su informe 62/2007, de 26 de mayo, sobre aplicación de marcas comerciales en la definición de las especificaciones técnicas en los contratos cuyo objeto es la compra o el arrendamiento de ordenadores y demás equipos informáticos, estableciendo que "Como establecen los citados artículos de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y de la Ley de Contratos del Sector Público (actualmente apartados 1 y 6 del artículo 126 de la LCSP) y permite el último párrafo del artículo 23.8 de la citada Directiva (actualmente apartado 4 del artículo 42 de la Directiva 2014/24/UE), las referencias a marcas comerciales constituyen una

excepción a las normas generales en relación con las especificaciones técnicas, lo que implica que el precepto debe ser interpretado de manera restrictiva, de tal forma que al órgano de contratación que quiera aplicarlas le incumbe la carga de la prueba de que se dan efectivamente las circunstancias que justifican la excepción (...)".

En definitiva, el objeto de la citada normativa contractual es, por un lado, evitar que queden injustificadamente excluidas algunas entidades licitadoras del procedimiento de adjudicación, y por otro lado, que las referencias a una fabricación o una procedencia determinada, o a un procedimiento concreto que caracterice a los productos o servicios ofrecidos por un empresario determinado, o a marcas, patentes o tipos, o a un origen o a una producción determinados, constituyan una excepción a las normas generales en relación con las prescripciones técnicas, lo que implica que debe ser interpretado de manera restrictiva, de tal forma que al órgano de contratación que quiera aplicarlas le incumbe la carga de la prueba de que se dan efectivamente las circunstancias que justifican la excepción.

En este sentido se ha manifestado este Tribunal, entre otras, en sus Resoluciones 17/2012, de 18 de enero, 672/2015, de 17 de julio, 620/2016, de 29 de julio, y 851/2018, de 1 de octubre.

Dicho de otro modo, del citado precepto resulta que el órgano de contratación está obligado con carácter general a no incluir en las prescripciones técnicas referencias a marcas, patentes o tipos de los objetos del suministro, siendo imperativo que los defina ya en términos de rendimiento o de exigencias funcionales, ya por referencia a especificaciones técnicas, o mediante la combinación de ambos métodos, en los términos fijados por el apartado 5 del artículo 126 LCSP.

Esto no obstante la LCSP permite definir los bienes objeto del suministro mediante marcas, patentes o tipos en dos supuestos especiales, en primer lugar, cuando así lo justifique el objeto del contrato, en segundo, con carácter extraordinario, cuando no sea posible hacer una descripción lo bastante precisa e inteligible de los bienes en la forma ordinaria prevista en el artículo 126.5 LCSP, en cuyo caso la referencia a marca, patente o tipo ha de ir acompañada de la mención «o equivalente».

Es por tanto preciso que en el expediente de contratación quede justificada la concurrencia de alguna de aquellas dos reglas especiales que permiten describir los bienes suministrados por referencia a marcas, patentes o tipos y, además, en el caso de

que la regla especial se funde en la imposibilidad de descripción precisa e inteligible por los métodos señalados en el artículo 126.5 de la LCSP, se acompañe la referencia a marca, patente o tipo de la concreta expresión "o equivalente", sin que pueda el órgano de contratación decidir arbitrariamente como define los bienes objeto del contrato."

El análisis del proyecto y del pliego técnico del contrato en la citada resolución detalla las características físicas, técnicas y funcionales que han de reunir las luminarias LED a instalar, así como las características técnicas y funcionales de los puntos de luz, sus cálculos y el correspondiente presupuesto, entre otros extremos. El pronunciamiento concluye que, aunque se toman ciertos modelos como referencia, se permite la presentación de soluciones equivalentes, justificando esta fórmula en la imposibilidad de definir de forma precisa e inteligible el objeto del contrato exclusivamente mediante las características técnicas o funcionales de los bienes que lo constituyen.

Así, señala que "*si se atiende al contenido del propio Proyecto y del Pliego de Prescripciones Técnicas resulta que, dada la singularidad del objeto ofertado, su correcta definición debe basarse, no exclusivamente sino adicionalmente, en referencias de modelos o marcas de luminarias –de diversos fabricantes- existentes en el mercado. Y a partir de la configuración de esos modelos preexistentes poder definir el objeto y las necesidades del contrato, eso sí, no circunscribiendo las posibles ofertas sólo a esos modelos del mercado, sino admitiendo la posibilidad que se oferten esos mismos o cualesquiera otros de características equivalentes. Equivalencia que se incluye, en todo caso y de forma expresa, en la definición y regulación que se contemplan en el Proyecto y en el Pliego de Prescripciones Técnicas.*

Y desde esa perspectiva, mediante la expresa definición de las características funcionales y técnicas que se recogen en esos documentos, aunque se apoye adicionalmente en la referencia a determinadas marcas o modelos, pero sin limitarla sólo a estos sino también a otros equivalentes, se debe entender que se han cumplido las prescripciones que recoge ese artículo 126 de la LCSP."

Por todo lo expuesto, este Tribunal no estima que las prescripciones técnicas y los proyectos analizados resulten limitativos de la competencia. A este respecto, la parte reclamante no ha acreditado en modo alguno la imposibilidad real de ofertar soluciones equivalentes, circunstancia que, por el contrario, se encuentra expresamente prevista en el pliego regulador.

NOVENO.- En otro orden de consideraciones, la parte reclamante discute la legalidad de dos de los criterios de adjudicación previstos en la cláusula L de las condiciones particulares del contrato, concretamente los denominados "*Propuesta técnica*" y "*Criterio social*". Frente a ello, el órgano de contratación argumenta en sentido contrario que en el *petitum* de la reclamación no se solicita la anulación de dicho condicionado, sino exclusivamente la del pliego técnico y del proyecto, por lo que, de conformidad con el artículo 127.2 de la LFCP, tales alegaciones no deben ser tenidas en cuenta. Sin perjuicio de lo anterior, entiende que los criterios de adjudicación resultan conformes a lo preceptuado en el artículo 64 de la LFCP.

A efectos de dirimir la cuestión relativa a la admisibilidad de tales alegaciones, procede examinar lo preceptuado en el citado artículo 127.2 de la LFCP, a cuyo tenor "*La resolución que ponga término al procedimiento será congruente con la petición y decidirá motivadamente sobre la anulación de las decisiones ilegales adoptadas durante el procedimiento de adjudicación, incluyendo la supresión de las características técnicas, económicas o financieras discriminatorias contenidas en el anuncio de licitación, anuncio de información previa, pliegos de contratación o cualquier otro documento relacionado con la licitación o adjudicación".*

A este respecto, procede traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 2016 (Rec. 1418/2014), conforme a la cual *"la jurisprudencia de este Tribunal Supremo distingue, cuando estudia aquel vicio de incongruencia omisiva, tres conceptos discernibles en el proceso contencioso-administrativo, que denomina "argumentos", "cuestiones" y "pretensiones". Es así, porque éstas, constituidas por la decisión o decisiones que la parte pide, tienen tras sí: primero, el motivo o motivos de impugnación (o de oposición), que expresan el vicio o vicios, la o las infracciones*

jurídicas que se imputan (o el obstáculo que impide acogerlas), y que constituyen, que pasan a ser la o las cuestiones planteadas; y, segundo, la argumentación jurídica, constituida por las razones que a juicio de la parte determinan el vicio o lo contrario. Y los distingue para afirmar que el deber de congruencia exige del juzgador que se pronuncie sobre las pretensiones y que analice las cuestiones; y para matizar que, en cambio, no sucede lo mismo con los argumentos, que sólo constituyen el discurrir lógico-jurídico de la parte y no imponen al juzgador el deber de responder a través de un discurso propio necesariamente paralelo, bastando con que el suyo sea adecuado y suficiente para resolver las cuestiones y decidir sobre las pretensiones", señalando igualmente que "a) Se incurre en el vicio de incongruencia tanto cuando la sentencia omite resolver sobre alguna de las pretensiones y cuestiones planteadas en la demanda (SSTS 15 de febrero, 9 de junio y 10 de diciembre de 2003, 13 de junio de 2006, STS de 25 de junio de 2007), es decir la incongruencia omisiva o por defecto; como cuando resuelve sobre pretensiones no formuladas, o sea incongruencia positiva o por exceso (sentencias de 13, 21 y 27 de octubre de 2004, 13 de junio de 2006, 5 de diciembre de 2006); o sobre cuestiones diferentes a las planteadas incongruencia mixta o por desviación (así entre otras 4 de abril de 2002, 17 de julio y 21 de octubre de 2003)."

El mismo Tribunal Supremo señala en su Sentencia 1846/2017, de 28 de noviembre, que "*En efecto, debemos tener en cuenta que la incongruencia, en su modalidad omisiva, conforme tiene declarado reiteradamente la jurisprudencia de este Tribunal Supremo, comporta una discordancia entre las pretensiones accionadas oportunamente por las partes en el proceso y la decisión dictada por los Tribunales, discordancia que conforme a la reiterada jurisprudencia de esta Sala, siguiendo lo declarado por el Tribunal Constitucional, afecta al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, porque se deja de prestar esa protección cuando algunas de las pretensiones de las partes no son resueltas en las sentencias. En ese sentido se ha declarado por la jurisprudencia de esta Sala -por todas, sentencia de 19 de junio de 2012, dictada en el recurso 3934/2010, con abundante cita- que no solo las pretensiones pueden suponer el vicio examinado, también los motivos aducidos por las partes en defensa de sus pretensiones, si tienen sustantividad propia, requieren una*

debida respuesta de los Tribunales y, por tanto, su omisión comporta el vicio de incongruencia por omisión."

Sentado lo anterior, en el supuesto examinado se constata que la parte reclamante cuestiona en el cuerpo de su reclamación —concretamente en su alegación cuarta— la legalidad de dos de los criterios de adjudicación del contrato. Por consiguiente, de conformidad con la doctrina expuesta, el principio de congruencia impone a este Tribunal la obligación de pronunciarse sobre dicho extremo, con independencia de que el reclamante no haya trasladado explícitamente tal pretensión al suplico de su reclamación mediante la solicitud formal de anulación de las condiciones particulares del contrato.

Procede iniciar dicho análisis recordando la discrecionalidad que asiste a los órganos de contratación en el establecimiento de los criterios de adjudicación, tal y como este Tribunal señaló en su Acuerdo 56/2026, de 8 de junio, conforme al cual "*la fijación de los criterios de adjudicación constituye una manifestación de la discrecionalidad técnica del órgano de contratación, regulada en el artículo 64 de la LFCP. Dicha facultad únicamente encuentra su límite en la arbitrariedad, la falta de motivación o la introducción de exigencias discriminatorias que rompan la igualdad de trato, así lo manifestamos- por todos- en nuestro Acuerdo 6/2025, de 23 de enero, al señalar que "los órganos de contratación gozan de discrecionalidad técnica en la fijación de los criterios de adjudicación del contrato, dado que estos tienen por finalidad determinar cuál es la mejor oferta de las presentadas durante la licitación, siendo dichos órganos los que mejor conocen las necesidades a satisfacer a través del contrato. Discrecionalidad que sólo juega con anterioridad a la adjudicación al decidir con libertad de criterio cuáles son los criterios objetivos más significativos respetando, eso sí, las reglas esenciales que impregnan nuestra actual normativa sobre contratación administrativa a partir de la transposición de las múltiples Directivas sobre la materia: publicidad, libre concurrencia y transparencia administrativa; si bien tales criterios han de reunir, en síntesis, las siguientes características: han de estar directamente vinculados al objeto, ser objetivos; no otorgar una libertad incondicional*

de elección, estar ponderados, figurar en el anuncio de licitación o en los pliegos y respetar los principios rectores de la contratación pública.

En un sentido análogo, la Sentencia 13/2023, de 13 de enero, del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, señala que "corresponderá al órgano de contratación determinar en cada contrato los criterios que considere más adecuados para seleccionar la mejor oferta, con la limitación de que los criterios de adjudicación que seleccione estén vinculados directamente al objeto del contrato y no a las características subjetivas de las empresas licitadoras (...)"."

Partiendo de tal premisa, la parte reclamante cuestiona, en primer término, el criterio de adjudicación denominado "Propuesta técnica", previsto en las condiciones particulares del contrato de los siguientes términos:

"1. PROPUESTA TÉCNICA (45 PUNTOS):

La valoración de la Oferta Técnica se realizará según el grado de estudio y calidad de las soluciones propuestas sobre los distintos apartados recogidos en el punto I.2) de este cuadro. Se desglosará de la siguiente forma:

1.1) Memoria explicativa del planteamiento de la obra (Máximo 25 puntos): Se valorará la adecuación de la planificación y de los medios humanos y materiales propuestos por el licitador a la ejecución de la instalación.

1.2) Cronograma del desarrollo de la obra (Máximo 5 puntos): Se valorará el correcto planteamiento cronológico para el desarrollo idóneo de la instalación.

1.3) Adecuación de la luminaria al entorno (Máximo 15 puntos): Se valorará la adecuación de la solución técnica propuesta por el licitador a la arquitectura del entorno y al resto de la instalación de alumbrado público exterior existente en la zona cercana al ámbito de actuación de la obra."

Sostiene la parte reclamante, en primer lugar, que no se desglosa suficientemente el reparto de puntos al asignarse 25 puntos a la "*Memoria explicativa*" de forma genérica, sin detallar la valoración específica que corresponde a la planificación, a los medios humanos y a los materiales. Frente a ello, ha de señalarse que la discrecionalidad del órgano de contratación en la fijación de los criterios de

adjudicación alcanza plenamente a su ponderación, tal y como este Tribunal señaló en su Acuerdo 69/2024, de 25 de noviembre; sin que el solo hecho de no subdividir la puntuación entre las distintas cuestiones objeto de valoración suponga una irregularidad invalidante del criterio impugnado.

Señala la reclamante, seguidamente, que al ostentar el suministro el carácter de prestación principal del contrato, la valoración asignada a la ejecución de las obras resulta desproporcionada, por cuanto se destinan 30 de los 45 puntos subjetivos a la *"Memoria explicativa del planteamiento de la obra"* y al "*Cronograma del desarrollo de la obra"*. Frente a esta alegación, consta en las actuaciones que el informe jurídico del expediente califica el mismo como mixto, al comprender prestaciones propias de los contratos de suministros y de obras, advirtiendo expresamente que "*a la vista de los proyectos elaborados para este contrato los trabajos necesarios para la instalación de las luminarias no pueden considerarse como accesorios, teniendo bastante relevancia en el conjunto de las prestaciones a realizar".* Por consiguiente, aun cuando a los efectos del artículo 33.1 de la LFCP se califique como principal la prestación de suministro, la valoración y ponderación de la memoria explicativa y del cronograma de las obras no se estiman desproporcionadas; máxime si se atiende, además, a la concurrencia de otros criterios de adjudicación a los que, en su conjunto, se atribuye una mayor puntuación.

Cabe señalar, igualmente, que este Tribunal ya se pronunció sobre una cuestión similar en su Acuerdo 88/2023, de 30 de noviembre, antes citado, disponiendo que *"Cuestiona la reclamante, asimismo, que en los criterios de valoración cualitativos se otorgue mayor puntuación a conceptos relacionados con la mínima obra necesaria para la instalación, en lugar de al suministro, cuando el contrato se tipifica como de obra y suministro y el importe de éste es mucho mayor que el de la obra", concluyendo que "las alegaciones que formula la reclamante al respecto no evidencian que los criterios cualitativos previstos en el pliego incumplan tales condicionamientos o requisitos, no existiendo inconveniente en que vengan referidos, fundamentalmente, a la ejecución de la obra y no al suministro de los aparcabicis, por cuanto ello no significa que los mismos no se encuentren vinculados al objeto del contrato, que resulten imprecisos o subjetivos, o que no permitan evaluar las ofertas en condiciones de*

competencia efectiva, procediendo, por consiguiente, la desestimación del motivo de impugnación."

Finalmente, en lo relativo al subcriterio de "*Adecuación de la luminaria al entorno (Máximo 15 puntos)"*, la parte reclamante sostiene que la falta de concreción sobre el modo en que se puntuará la adecuación al entorno de una luminaria equivalente frente a la fijada en el proyecto genera una ventaja competitiva injustificada en favor de aquellos licitadores que opten por la solución incluida en el proyecto.

Conviene significar, a este respecto, que el citado criterio valora la adecuación de la solución técnica propuesta por el licitador a la arquitectura del entorno y al resto de la instalación de alumbrado público exterior existente en la zona cercana al ámbito de actuación de la obra, sin que el pliego discrimine entre los licitadores que oferten la marca y modelo de luminaria previstos en cada proyecto o una equivalente; de tal forma que no se aprecia ventaja competitiva alguna para los primeros.

Procede, por ello, desestimar las alegaciones formuladas respecto a dicho criterio de adjudicación, examinando a continuación las relativas al "*Criterio social"*, respecto del cual la reclamante afirma que carece de vinculación con el objeto del contrato e incumple los requisitos del artículo 64 de la LFCP. El órgano de contratación sostiene, por su parte, que el contrato también comprende la instalación de las luminarias y no solo su suministro, por lo que el criterio social está claramente vinculado al objeto contractual.

En concreto, el criterio de adjudicación controvertido se configura en las condiciones particulares del contrato bajo el siguiente tenor literal:

"4. CRITERIO SOCIAL (10 PUNTOS):

Se valorará con diez puntos el compromiso de los licitadores de destinar a la ejecución del contrato, al menos, un 50% de personas con contratos indefinidos.

El licitador al que se vaya a proponer la adjudicación del contrato que se haya comprometido a este criterio, con carácter previo a la misma, deberá presentar la

relación nominal del personal que destinará a la ejecución del contrato y adjuntar los contratos laborales o documentación que justifique el carácter indefinido."

A este respecto, procede traer a colación lo dispuesto en el artículo 64.1 de la LFCP, en cuya virtud "*Los contratos se adjudicarán a la oferta con la mejor calidad precio. Los criterios que han de servir para su determinación se establecerán en los pliegos y deberán cumplir los siguientes requisitos: a) Estarán vinculados al objeto del contrato. b) Serán formulados de manera precisa y objetiva. c) Garantizarán que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva*". Asimismo, el apartado 2 del mismo precepto determina que *"Se considerará que un criterio de adjudicación está vinculado al objeto del contrato cuando se refiera a las prestaciones objeto del mismo, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen: a) En el proceso específico de su producción, prestación o comercialización. b) En un proceso específico de cualquier otra etapa de su ciclo de vida".*

Por su parte, el artículo 64.6 establece que "*Los criterios de adjudicación de carácter social deberán tener una ponderación de al menos el 10% del total de puntos, y a tal efecto se valorarán cuestiones relacionadas con el objeto del contrato, tales como la inserción sociolaboral de personas con discapacidad, o en situación o riesgo de exclusión social; la igualdad de mujeres y hombres; la conciliación de la vida laboral, personal y familiar; la mejora de las condiciones laborales y salariales; la participación de profesionales jóvenes y de entidades o sociedades de profesionales de dimensiones reducidas; la subcontratación con Centros Especiales de Empleo y Empresas de Inserción; criterios éticos y de responsabilidad social aplicada a la prestación contractual; la formación, la protección de la salud o la participación de las trabajadoras y los trabajadores de la prestación; u otros de carácter semejante."*

La inclusión de criterios de adjudicación de carácter social en los contratos públicos viene así prevista en el artículo 2.3 de la LFCP, el cual establece que *"En la contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarden relación con el objeto del contrato,*

en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos. Igualmente se facilitará el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas de economía social.

Para materializar dicho principio de manera efectiva, los contratos públicos deberán incluir de manera preceptiva criterios de adjudicación, así como requerimientos de ejecución de carácter social o medioambiental."

Por lo que respecta a los requisitos de validez de los criterios de adjudicación —y, de manera específica, a la exigencia de su vinculación con el objeto contractual—, este Tribunal determinó en su Acuerdo 54/2022, de 6 de junio, que *"Sobre el concreto requisito cuestionado, esto es, la vinculación de los criterios de adjudicación con el objeto del contrato señala dicho Acuerdo que "un criterio de adjudicación cumple el requisito indicado si se refiere, bien directamente a las prestaciones en sí mismas objeto del contrato (la obra, el suministro o el servicio), bien a través de los factores que intervienen en alguno de los procesos indicados de sus ciclos de vida, los del objeto del contrato en sentido estricto."*

Igualmente, en el Acuerdo 65/2024, de 6 de noviembre, señalamos que los criterios de adjudicación de carácter social deben reunir los requisitos exigidos por el artículo 64 de la LFCP con carácter general a todos los criterios de adjudicación, entre ellos, el citado relativo a su vinculación con el objeto del contrato. Dispone, a este respecto, que "*los criterios sociales de adjudicación deben reunir los requisitos que, con carácter general y con fundamento en el transcrito artículo 64 LFCP, se exigen de los criterios de adjudicación a utilizar en los contratos públicos; y que la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra 137/2020, de 15 de junio, confirmatoria de nuestro Acuerdo 64/2019, de 26 de abril, concreta en los siguientes términos: "(...) Como destaca el Acuerdo recurrido, la inclusión de criterios sociales entre los criterios de adjudicación de los contratos públicos debe respetar las condiciones y limitaciones que con carácter general se aplican a los criterios de adjudicación, recogidas en el art. 64.1 LFCP. (...)*

Por tanto, como destaca el Acuerdo recurrido y se desprende de la normativa citada, los criterios de adjudicación, además de ser objetivos en el sentido de referirse a la cualidad objetiva de las ofertas y no subjetiva de los licitadores, deben además estar vinculados al objeto del contrato, es decir, tener vinculación con el mismo por referirse a las prestaciones objeto del mismo, en cualquiera de sus aspectos o en cualquier etapa de su ciclo de vida."

Establece dicho acuerdo, asimismo, que "*la elección del criterio social, resultante como se ha dicho del ejercicio de una facultad de carácter discrecional debe estar motivada en el expediente, concretamente en el informe razonado de la unidad gestora del contrato que, conforme a lo dispuesto en el artículo 138 LFCP inicia y forma parte del expediente de contratación, y entre cuyo contenido específico están, precisamente, los criterios de adjudicación, y su vinculación con el objeto del contrato."*

Dicha justificación en modo alguno puede calificarse como una cuestión accesoria o irrelevante. A este respecto, este Tribunal determinó en el Acuerdo 75/2024, de 17 de diciembre, que "*como señala el Acuerdo 30/2024, de 21 de marzo, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, la justificación de la elección de los criterios de adjudicación "no constituye ningún formalismo legal, sino el documento en que ha de quedar plasmada la motivación de la discrecionalidad técnica del órgano de contratación en el diseño de los elementos estructurales del contrato y de su procedimiento de adjudicación, por tal de justificar que son los idóneos para satisfacer las necesidades de la contratación ex artículo 28 de la LCSP", así como que "De la normativa reseñada se extrae que los criterios de adjudicación han de cumplir los requisitos que señala el artículo 145 de la LCSP, interpretado de conformidad con el artículo 67 y los considerandos de la Directiva 2014/24/UE, y el cumplimiento de estos requisitos necesita una justificación en el expediente de contratación ex. Artículo 116.4.c) para poder ser apreciados en cada caso. Esta cuestión no resulta fútil, en tanto que la memoria o informe justificativo del contrato, tal como este Tribunal ya ha tenido ocasión de pronunciarse en diversas ocasiones (por todas, las resoluciones 266/2019, 91/2019, 88/2019, 76/2019 y 303/2018), no constituye*

ningún formalismo legal, sino el documento en que ha de quedar plasmada la motivación de la discrecionalidad técnica del órgano de contratación en el diseño de los elementos estructurales del contrato y de su procedimiento de adjudicación, por tal de justificar que son los idóneos para satisfacer las necesidades de la contratación ex artículo 28 de la LCSP

Es más, el contenido de la justificación no puede consistir exclusivamente en una referencia genérica o imprecisa o en una simple hipótesis en relación con la vinculación entre el objeto del contrato y el criterio de adjudicación".

Al respecto, consta en el expediente de contratación un informe jurídico que, en relación con los criterios de adjudicación, hace constar que "*En este contrato se propone la adjudicación a la oferta con la mejor calidad precio, utilizándose una pluralidad de criterios. Vistos los criterios fijados en el apartado L.1 se observa que todos ellos cumplen los requisitos fijados por el artículo 64.1 LFCP y al menos el 50% de la puntuación se calcula mediante la aplicación de fórmulas objetivas. Los criterios de adjudicación de carácter social tienen una ponderación de al menos el 10%. En cuanto a las mejoras, no se ha fijado ninguna en este contrato".* Sentado lo anterior, aun cuando el citado informe señala que los criterios de adjudicación fijados en el condicionado cumplen los requisitos legalmente previstos —entre los que cabe considerar incluido el de su vinculación con el objeto contractual—, se constata que tal aseveración carece de la necesaria motivación y no se justifica en modo alguno.

En su escrito de alegaciones, el órgano de contratación sostiene, por su parte, que *"la reclamante alega que no tienen vinculación con el objeto del contrato. Por un lado, afirma que el objeto es el suministro de luminarias, olvidando que además de este también forma parte del objeto del contrato su instalación. Por este motivo, los criterios que valoran la colocación e instalación de las luminarias están claramente vinculados al objeto del contrato, como es el caso del criterio social*". De ello se colige que la Administración fundamenta la vinculación del criterio social con el objeto del contrato en la concurrencia de la prestación de obras consistente en la instalación de las luminarias. Sin embargo, tal aseveración —en los mismos términos observados en el informe jurídico citado— carece de toda motivación, puesto que no se concreta en modo

alguno de qué forma se articula dicha vinculación, ni por qué la ejecución de las prestaciones con un mínimo de 50% de trabajadores con contratación indefinida contribuye a mejorar el rendimiento en la ejecución del contrato.

En relación con un criterio de adjudicación similar al presente, en el que se valoraba la "*mayor estabilidad en el empleo del equipo mínimo asignado a la ejecución del contrato",* mediante el "*compromiso del licitador de emplear en la ejecución del contrato un porcentaje de trabajadores del equipo mínimo con contrato indefinido*", la Resolución 114/2022, de 27 de enero, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, estableció, con cita de la Resolución 885/2021, de 15 de julio, que *"«Para resolver acerca de la admisibilidad de este criterio de adjudicación de carácter social hemos de atender a los principios que sobre la introducción de cláusulas sociales como criterios de adjudicación del contrato viene reflejando la doctrina de este Tribunal (por ejemplo, en la Resolución nº 378/2019, con cita de la doctrina contenida en las Resoluciones número 234 y 235, ambas de 2019, atendiendo a las disposiciones de la Directiva 2014/24/UE y de la LCSP), así como las más recientes número 298/2021 y 480/2021, a las que seguidamente haremos referencia.*

A tal respecto, hemos de partir señalando que solo son admisibles los criterios de adjudicación, incluidos los sociales y medioambientales, que sean objetivos (por recaer sobre el objeto a valorar y depender de factores comprobables apreciables), que permitan evaluar el rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato, las obras, los suministros y los servicios, tal y como estén definidos en los pliegos, y obtener los que mejor respondan a sus necesidades.

Bajo tal premisa, las condiciones de empleo y las cualidades del personal empleado determinantes de la calidad en la ejecución del contrato, de la prestación que constituye su objeto, sí pueden emplearse como criterio de adjudicación, pero solo si ello es determinante para el nivel del rendimiento del contrato.

En efecto, nuestra Resolución nº 480/2021, ya indicaba que "si bien es cierto que el artículo 145.2 de la LCSP admite que el órgano de contratación establezca criterios cualitativos para evaluar la mejor relación calidad-precio de la oferta y que tales criterios cualitativos incluyan aspectos sociales, no es menos cierto que el mismo precepto exige que los criterios que se establezcan estén vinculados al objeto del contrato en la forma dispuesta en el apartado 6 de ese mismo artículo 145, conforme al

cual: '(...) se considerará que un criterio de adjudicación está vinculado al objeto del contrato cuando se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen en los siguientes procesos: a) en el proceso específico de producción, prestación o comercialización de, en su caso, las obras, los suministros o los servicios, con especial referencia a formas de producción, prestación o comercialización medioambiental y socialmente sostenibles y justas; b) o en el proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material'"».

Pues bien, la aplicación de esta doctrina al caso planteado ha de conducir a la estimación de la impugnación de los criterios de adjudicación previstos en los apartados 3 y 4 del Anexo VI.B del PCAP, en los que se atribuyen determinadas puntuaciones a las empresas licitadoras en función de que el porcentaje de las cuatro personas integrantes del equipo que comprometan adscribir a la ejecución del contrato que tengan la condición de trabajadores con contrato indefinido (apartado 3) o que sean mujeres (apartado 4), superen los porcentajes mínimos obligatorios que en todo caso son exigidos como condiciones especiales de ejecución del contrato (25% de trabajadores fijos, es decir una de esas personas, y 50% de mujeres, es decir dos de ellas).

En efecto, este Tribunal no aprecia que la circunstancia de que las personas que van a ejecutar los servicios de consultoría y soporte jurídico técnico en materia de protección de datos personales al Delegado de Protección de Datos de la Diputación de Valencia y a su departamento, que de acuerdo con el apartado A.1 del Anexo I del PCAP (anteriormente reproducido) constituyen el objeto del contrato, estén vinculados a la empresa licitadora por una relación laboral indefinida o sean mujeres, tenga incidencia en el rendimiento de las ofertas presentadas respecto de ese objeto, como es imprescindible para que dichas circunstancias puedan ser admitidas como criterio de adjudicación, conforme a la doctrina anteriormente expuesta. Si bien, obviamente, se trata de sendos criterios de adjudicación de naturaleza social que se ajustan a las exigencias de recaer sobre el objeto del contrato, al venir referidos de forma específica a las personas concretas que van a llevar a cabo la prestación (y no, por ejemplo, sobre la totalidad de las integrantes de la plantilla de la empresa licitadora) y de depender de

factores que son comprobables objetivamente, no es menos cierto que no se cumple en ellos el requisito de permitir evaluar el rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato, los servicios de consultoría licitados, de modo que la Administración pueda obtener los que mejor respondan a sus necesidades, tras evaluar comparativamente el rendimiento de las ofertas sobre esos servicios.

Como tiene declarado este Tribunal, las cualidades del personal que va a ejecutar la prestación contractual pueden emplearse como criterios de adjudicación, incluso de índole social, si inciden sobre la calidad de aquélla, pero solamente cuando ello sea determinante para el nivel del rendimiento del contrato. En el presente caso, no se aprecia que la naturaleza indefinida de la contratación laboral y que la condición de mujer sean circunstancias que, al concurrir en el personal empleado en la ejecución del contrato, tengan incidencia en el nivel de rendimiento de la prestación objeto del mismo o afecten de manera significativa a la calidad de esa prestación, ni que permitan evaluar comparativamente las ofertas en lo referido a ese rendimiento y calidad."

La aplicación de la doctrina citada al supuesto analizado determina la estimación del motivo de impugnación alegado, por cuanto el órgano de contratación no ha justificado la elección del criterio de adjudicación cuestionado ni el cumplimiento de los requisitos legalmente previstos; obligación que deriva de la discrecionalidad que asiste a la Administración en tal elección y cuya observancia, conforme a lo expuesto con anterioridad, no constituye una mera formalidad.

La anulación del citado criterio de adjudicación conlleva necesariamente la de la propia licitación del contrato, tal y como este Tribunal ha señalado de forma pacífica y reiterada, entre otros en su antes citado Acuerdo 75/2024, de 17 de diciembre, al disponer que "*conforme a lo expresado en la Sentencia de 4 de diciembre de 2003, del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Asunto C-448/01, EVN and Wienstrom contra República de Austria), a que alude el Acuerdo 32/2024 de 5 de junio, de este Tribunal, en los siguientes términos: "91. Ahora bien, de las explicaciones facilitadas por el órgano jurisdiccional remitente se deduce que la cuarta cuestión se refiere a la hipótesis de que la declaración de la ilegalidad de una decisión relativa a un criterio de adjudicación traiga como consecuencia su anulación. Debe pues entenderse en el*

sentido de que pregunta si la normativa comunitaria en materia de contratación pública obliga a la entidad adjudicadora a cancelar la licitación cuando, en el marco del procedimiento de recurso con arreglo al artículo 1 de la Directiva 89/665, se declare la ilegalidad de una decisión relativa a alguno de los criterios de adjudicación, y por tal motivo dicha decisión sea anulada por el órgano que conoce del recurso. 92. Para responder a la cuestión así reformulada, procede señalar que, como ha declarado ya el Tribunal de Justicia, los principios de igualdad de trato y de transparencia de los procedimientos de adjudicación implican que las entidades adjudicadoras deben atenerse a la misma interpretación de los criterios de adjudicación a lo largo de todo el procedimiento (véase, en este sentido, en particular, la sentencia SIAC Construction, antes citada, apartado 43). 93. Por lo que atañe a los propios criterios de adjudicación, hay que admitir con mayor razón que no deben ser objeto de ninguna modificación a lo largo del procedimiento de adjudicación. 94. De ello se deduce que, en el caso de que el órgano que conoce del recurso anule una decisión relativa a algún criterio de adjudicación, la entidad adjudicadora no puede continuar válidamente el procedimiento de adjudicación haciendo abstracción de dicho criterio, puesto que ello equivaldría a modificar los criterios aplicables al procedimiento en cuestión. 95. Por lo tanto, procede responder a la cuarta cuestión prejudicial que la normativa comunitaria aplicable a los contratos públicos obliga a la entidad adjudicadora a cancelar la licitación cuando, en el marco del procedimiento de recurso con arreglo al artículo 1 de la Directiva 89/665, se declare la ilegalidad de una decisión relativa a alguno de los criterios de adjudicación y, por tal motivo dicha decisión sea anulada por el órgano que conoce del recurso".

En consecuencia, previa deliberación, por unanimidad y al amparo de lo establecido en el artículo 127 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra,

ACUERDA:

1º. Estimar parcialmente la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por don S. J. S. L., en nombre y representación de PROYELECTRO

DISTRIBUCIÓN ACTIVA MULTISECTORIAL, S.L., frente a los pliegos del contrato de "*Renovación del alumbrado público a tecnología LED (año 2026)*", licitado por el Ayuntamiento de Pamplona, anulando el criterio social de adjudicación previsto en la cláusula L.1.4 de sus condiciones particulares, disponiéndose, asimismo, la imposibilidad de continuar válidamente con el procedimiento de adjudicación del contrato.

2º. Notificar este Acuerdo a don S. J. S. L., en calidad de representante de PROYELECTRO DISTRIBUCIÓN ACTIVA MULTISECTORIAL, S.L., al Ayuntamiento de Pamplona, y ordenar su publicación en la página web del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra.

3º. Significar a los interesados que, frente a este Acuerdo, que es firme en la vía administrativa, puede interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en el plazo de dos meses contados a partir de su notificación.

Pamplona, a 8 de octubre de 2026. LA PRESIDENTA, Idoia Tajadura Tejada. LA VOCAL, Natividad Goñi Urriza. EL VOCAL, Javier Moreno Zudaire.