



Expediente: 84/2026

ACUERDO 97/2026, de 15 de septiembre, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se declara la pérdida sobrevenida del objeto de la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por SUMINISTROS ELÉCTRICOS URGON, S.A. 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 Iturrana, 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, SUMINISTROS ELÉCTRICOS URGON, S.A. interpuso 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 (Schröder 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 Schröder 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 accesorio 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 accesorio, 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.- 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.

SEXTO.- Con fecha 2 de septiembre, el órgano de contratación canceló el anuncio de licitación publicado en el Portal de Contratación, haciendo constar lo siguiente: *“ESTA LICITACIÓN HA SIDO CANCELADA. El expediente se cancela tras haberse detectado un error en la configuración de los lotes del mismo. La licitación del contrato continúa en un nuevo expediente: 3051_CONT_SUMINISTRO/2026/30-I”*.

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.- El 2 de septiembre el Ayuntamiento de Pamplona ha procedido a cancelar el anuncio de licitación publicado en el Portal de Contratación de Navarra, habiéndose producido, por ello, la desaparición sobrevenida del acto recurrido, lo que conlleva la imposibilidad material de continuar con el procedimiento, en los términos previstos en la legislación reguladora del procedimiento administrativo común.

El artículo 124.7 de la LFCP establece que, en todo lo no previsto en dicha norma, se aplicarán las disposiciones en materia de recursos previstas en la legislación reguladora del procedimiento administrativo común.

Igualmente, el apartado 1 de la disposición adicional vigesimosegunda de la misma Ley Foral dispone que *“Los procedimientos regulados en esta ley foral se regirán, en primer término, por los preceptos contenidos en ella y en sus normas de desarrollo y, subsidiariamente, por los establecidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en sus normas complementarias”*.

El artículo 21.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece que la Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación, así como que, en los casos de desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de dicha circunstancia, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables.

Asimismo, el artículo 84.2 de la citada Ley señala que *“también producirá la terminación del procedimiento la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas. La resolución que se dicte deberá ser motivada en todo caso”*.

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. Declarar la pérdida sobrevenida del objeto de la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por SUMINISTROS ELÉCTRICOS URGON, S.A. frente a los pliegos del contrato de “*Renovación del alumbrado público a tecnología LED (año 2026)*”, licitado por el Ayuntamiento de Pamplona.

2º. Notificar este Acuerdo a SUMINISTROS ELÉCTRICOS URGON, S.A., 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, 15 de septiembre de 2026. LA PRESIDENTA, Idoia Tajadura Tejada. LA VOCAL, Natividad Goñi Urriza. EL VOCAL, Javier Moreno Zudaire.