



Recurso nº 271/2026 C. Valenciana nº 48/2026

Resolución nº 949/2026

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 4 de junio de 2026.

VISTO el recurso interpuesto por D. A. C. R., en representación de la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE MANTENIMIENTO INTEGRAL Y SERVICIOS ENERGÉTICOS, contra los pliegos del procedimiento de la *“Contratación del servicio de mantenimiento y reparación de centros de educación infantil y primaria de este municipio, mediante tramitación anticipada del gasto”*, con expediente 8790/2025, convocado por la el Ayuntamiento de Torrevieja; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Por anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el día 1 de febrero de 2026, la JUNTA DE GOBIERNO DEL AYUNTAMIENTO DE TORREVIEJA licitó el contrato arriba nominado. Su valor estimado es de 1.724.610,71 euros y su tramitación ordinaria, por el procedimiento abierto. El día 2 de febrero de 2026, se pusieron a disposición de los interesados los pliegos.

Segundo. La ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE MANTENIMIENTO INTEGRAL Y SERVICIOS ENERGÉTICOS (AMI), disconforme con el contenido de los pliegos formuló recurso especial en materia de contratación ceñido a la inclusión en la cláusula 9 del pliego de cláusulas administrativas particulares como criterio de adjudicación de carácter automático, la de contar con certificación UNE-EN 15331 *“Criterios de para la gestión del mantenimiento de edificios”* o equivalente, a la que se asignan 15 puntos. Considera el recurrente que no existe una vinculación con el objeto de la prestación y que la certificación se refiere a la empresa que la obtiene: *“el certificado resultaría aplicable a toda la empresa,*

y no al servicio en concreto, de manera que la exigencia de UNE-EN 15331 ‘Criterios para la gestión del mantenimiento de edificios’ no quedaría vinculada (ni se ha justificado mínimamente ello por el Órgano de Contratación) con el objeto del contrato, en tanto que no implica, per se, una mejora en la calidad de la prestación del servicio”, por lo que considera la introducción del criterio contraria al artículo 145 de Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP). Invoca la doctrina del Tribunal, en especial la resolución 51/2021. Igualmente, considera que “el Órgano de Contratación no ha justificado la vinculación de dicho criterio de adjudicación con el objeto del contrato, en qué forma la tenencia del certificado requerido (UNE-EN 15331 “Criterios para la gestión del mantenimiento de edificios”) revertiría en una mayor calidad en la concreta prestación del servicio, ni tampoco que la aportación del mismo sea determinante de una mejor oferta, relevante para la calidad de la prestación objeto del contrato”.

Tercero. En su informe, el órgano de contratación discrepa de la interpretación que efectúa el recurso. Realiza un análisis detallado de las prestaciones que integran el contrato en el pliego de prescripciones técnicas (en adelante, PPT), para concluir que la certificación valorada incide directamente en la prestación del servicio, no evalúa una cualidad genérica o abstracta empresarial y que cumple con el requisito de vinculación del artículo 145.6 LCSP, concluyendo que:

-El contrato tiene naturaleza de gestión integral del mantenimiento, con fuerte componente organizativo y sistémico.

-El criterio está directamente vinculado al objeto del contrato (gestión integral del mantenimiento de edificios escolares) y al proceso de prestación durante toda la vida del contrato (artículo 145.6 LCSP).

-Se trata de una norma/certificación específica del mantenimiento de edificios (UNE-EN 15331 y admite certificaciones equivalentes internacionales), no de una certificación genérica desvinculada, coincide materialmente con el núcleo organizativo del contrato.

-La doctrina de este Tribunal permite certificados como adjudicación si existe vinculación clara y motivada, requisito que aquí queda acreditado por la correspondencia directa entre la UNE-EN 15331 y las prestaciones del PPT.

-No constituye requisito de solvencia ni vulnera la libre competencia: es criterio de calidad, automático, proporcional y no excluyente.

-Es proporcional, objetivo y no discriminatorio ni excluyente.

Cuarto. Por resolución de la Secretaria General del Tribunal, por delegación de éste, de 12 de marzo de 2026, se acordó la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, sin que ésta afecte al plazo de presentación de ofertas ni impida su finalización, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El Tribunal resulta competente para conocer el recurso de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 46.4 LCSP y en aplicación del convenio de fecha 21 de mayo de 2025, suscrito entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valencias sobre atribución de competencia en materia de recursos contractuales (BOE 2 de junio de 2025).

Segundo. El recurso ha sido formulado en el plazo del artículo 50.1 b) LCSP.

Tercero. Los pliegos constituyen actividad recurrible, de acuerdo con el artículo 44.2.a) LCSP. Por otra parte, el acto impugnado se enmarca en un contrato de servicios de valor estimado superior a 100.000 euros, recurrible mediante la vía del recurso especial en materia de contratación, de acuerdo con el artículo 42.1.a) LCSP.

Cuarto. Examinado el apoderamiento aportado por su representante, que no más que unos poderes para pleitos y recursos, y consultados por este Tribunal los estatutos (artículo 2º) de la asociación recurrente en su página web (h...), se constata que los intereses cuya tutela tiene encomendados AMI guardan relación con el presente contrato, atendido el

objeto del mismo (apartado 1 del PPT). Así, ha de considerarse a AMI como organización representativa de las empresas de mantenimiento integral y servicios energéticos; por lo que, atendido el objeto del contrato, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP y en el artículo 24 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, y siguiendo el criterio de anteriores resoluciones de este Tribunal (resoluciones nº 126/2024, 331/2024 y 424/2024, entre otras), se admite su legitimación para interponer este recurso especial

Quinto. Tanto el órgano de contratación como el recurrente aceptan la premisa de que las certificaciones de calidad solo pueden ser utilizadas como criterios de valoración y no de solvencia en aquellos supuestos en los que las medidas de calidad que acredita la certificación tienen especial relación con el objeto del contrato y no se trata de una mera acreditación de la calidad de empresa licitadora.

Nuestra doctrina parte de la regla general de que los citados certificados deben ser configurados, en general, como solvencia, pues se refieren a características de la empresa y no a la de un contrato determinado. Así en la resolución 1091/2025 de 24 de julio, señalamos:

«Así las cosas, el ámbito en el que mejor y más naturalmente se desenvuelven los certificados ISO es como medio para acreditar la solvencia, en tanto que sistemas implantados en la empresa para medir esos objetivos regulados en los citados artículos 93 y 94 y, por tanto, han de emplearse -principalmente- como parámetros de su solvencia técnica y sólo ésta como regla general. Y es que, como afirma nuestra Resolución nº 665/2022, de 2 de junio, “(...) es preciso distinguir lo que constituye una característica subjetiva, que afecta a la capacidad de la empresa licitadora, de lo que es un criterio de adjudicación que afecta al objeto del contrato”.

Ahora bien, a raíz de la entrada en vigor de la vigente LCSP, este Tribunal matizó su doctrina tradicionalmente adversa a configurar los certificados de calidad como criterios de adjudicación del contrato. Así, en nuestra resolución 1283/2021 de 29 de septiembre, con cita de otras anteriores, se pusieron de manifiesto las razones y el sentido de la evolución doctrinal señalada y se sintetizó la postura del Tribunal en relación con la cuestión considerada en los siguientes términos. La LCSP prevé, siguiendo la evolución de las

Directivas de contratos públicos, la posibilidad de incluir, entre los criterios de valoración de las ofertas, los medioambientales, sociales y laborales, y de este modo el artículo 145.1 de la LCSP establece que “los criterios cualitativos que establezca el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad-precio podrán incluir aspectos medioambientales o sociales, vinculados al objeto del contrato en la forma establecida en el apartado 6 de este artículo (...)”. Coherentemente con la previsión anterior, resulta posible admitir como criterios de adjudicación, prima facie, certificados que acrediten que el licitador, en el desarrollo de su actividad, observa estándares o buenas prácticas generalmente aceptados en los ámbitos referidos por la LCSP.

Ahora bien, para que puedan admitirse estos certificados como criterio de adjudicación, es necesario que se reúnan dos condiciones:

1) Por un lado, que estén claramente vinculados con el objeto del contrato, en el sentido en que la doctrina del Tribunal interpreta la concurrencia de esta vinculación: cuando se refiera o integre en la prestación contratada, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida. Tal vinculación debe ser debidamente motivada en el expediente (art. 116.4 LCSP).

2) Por otro, que permitan medir el rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato, de forma que la oferta que resulte finalmente adjudicataria tenga la mejor relación calidad-precio».

Sobre esta doctrina, a la que nos debemos, hay que verificar, en primer lugar, la motivación de la vinculación entre la certificación, su exigencia y el objeto del contrato, como primer requisito para su inclusión como criterio de adjudicación. Repasado el expediente administrativo remitido al Tribunal, no se observa una exposición directa de dicha motivación, como hubiera sido deseable. En el informe del órgano de contratación se mantiene la coincidencia entre el objeto del contrato con el contenido de la norma UNE-EN 15331. Aunque no exista esta motivación expresa en el expediente, tanto en la memoria técnica como el PPT se define el objeto del contrato y sus prestaciones concretas, que se considera que corresponden con el contenido de la norma tal y como lo expresa el informe técnico del órgano de contratación al recurso: “La norma UNE-EN 15331 regula

específicamente criterios técnicos para la gestión del mantenimiento de edificios, incluyendo:

-Planificación estructurada del mantenimiento.

-Organización de recursos.

-Programación preventiva.

-Gestión documental.

-Control de incidencias.

-Evaluación del rendimiento.

-Mejora continua.

-Control de calidad del mantenimiento”.

Por lo tanto, podemos entender que existe relación directa de la norma UNE con:

-El contenido del objeto contractual.

-Las obligaciones de planificación y gestión descritas en el PPT.

-El ámbito material de la certificación.

Respecto de la vinculación con el objeto, no puede dejar de observarse que el recurrente reduce la explicación de la norma a la expresión: *“Se trata de una norma europea que especifica los criterios y los métodos generales que se pueden utilizar en la planificación, la gestión y el control del mantenimiento en edificios y sus zonas circundantes de acuerdo con los requisitos legales aplicables, con los objetivos de los propietarios y usuarios y con la calidad de mantenimiento que se requiere.*

La anterior información se desprende del siguiente enlace a la propia web de UNE:

h...

Nos encontraríamos, pues, ante un documento de recomendaciones, siendo que, en cualquier caso, el certificado resultaría aplicable a toda la empresa, y no al servicio en concreto, de manera que la exigencia de UNE-EN 15331 “Criterios para la gestión del mantenimiento de edificios” no quedaría vinculada (ni se ha justificado mínimamente ello por el Órgano de Contratación) con el objeto del contrato, en tanto que no implica, per se, una mejora en la calidad de la prestación del servicio”.

Esta limitación expositiva limita la posibilidad de revisión no solo por su parquedad, sino porque la remisión al enlace web lo es a un extracto manifiestamente insuficiente. No obstante, en este extracto se contiene íntegramente el apartado 1, OBJETO Y CAMPO DE APLICACIÓN:

“Esta norma europea especifica los criterios y los métodos generales que se pueden utilizar en la planificación, la gestión y el control del mantenimiento de edificios y sus zonas circundantes de acuerdo con los requisitos legales aplicables, con los objetivos de los propietarios y usuarios y con la calidad que el mantenimiento requiere”.

Es decir, que la norma misma, en la parte facilitada por el recurrente, establece la vinculación con los objetivos del contrato y tales objetivos son los que se describen en la memoria técnica y en el pliego de prescripciones técnicas.

Por ello, el tribunal, en este caso, considera que, de la descripción de la prestación en los pliegos y memoria técnica, la vinculación de la propia norma a los objetivos del órgano de contratación acredita una vinculación al objeto del contrato que justifica el cumplimiento del primer requisito fijado por nuestra doctrina para poder ser establecida la certificación UNE-EN 15331 como criterio de valoración.

Ahora bien, el segundo requisito exigible consiste en que se justifique adecuadamente que la certificación de calidad utilizada como criterio de adjudicación permita efectuar una evaluación comparativa del nivel de rendimiento de cada oferta y repercutan en el resultado de la concreta prestación solicitada, permitiendo una evaluación comparativa de las ofertas respecto de su calidad intrínseca.

Y todo ello, ha de justificarse debidamente en el expediente de contratación para que así los licitadores antes de presentar la proposición puedan evaluar si el criterio de adjudicación es legalmente admisible, dado que, además, puede influir en la posibilidad o no de presentar proposición, si es que se carece de ello.

Hecha la precisión anterior, si acudimos al expediente de contratación enviado a este Tribunal, no existe la más mínima justificación que permita asociar la posesión de la certificación UNE-EN 15331, con las prestaciones concretas del contrato en términos de rendimiento y calidad de las ofertas y que, además, permita la comparación entre ellas.

De hecho, la propia redacción del criterio de adjudicación delata que la exigencia de la citada certificación va dirigida más a la capacidad de la empresa y no a la relación directa del contrato:

«Con el fin de valorar la capacidad técnica específica de la empresa para la organización y gestión del mantenimiento de los centros educativos, se tendrá en cuenta la posesión de certificaciones de sistemas de gestión del mantenimiento de edificios o instalaciones conforme a normas UNE-EN 15331 “Criterios para la gestión del mantenimiento de edificios” o equivalente directamente relacionadas con el objeto del contrato cuyo alcance se refiera de forma específica a la gestión del mantenimiento de edificios o instalaciones».

Por tanto, procede la estimación del recurso y, como consecuencia de ello, la anulación del punto 2 (“puntuación técnica”) de la cláusula 9 (criterios de adjudicación) del PCAP, por los motivos expuestos en esta resolución, conllevando dicha anulación los efectos que se prevén en el artículo 57.2 LCSP y la retroacción del procedimiento al momento anterior a la aprobación de los pliegos.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada el día de la fecha **ACUERDA**:



Primero. Estimar el recurso interpuesto por D. A. C. R., en representación de la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE MANTENIMIENTO INTEGRAL Y SERVICIOS ENERGÉTICOS, contra los pliegos del procedimiento de la *“Contratación del servicio de mantenimiento y reparación de centros de educación infantil y primaria de este municipio, mediante tramitación anticipada del gasto”*, con expediente 8790/2025, convocado por la el Ayuntamiento de Torrevieja, acordando la anulación de la cláusula del PCAP impugnada en los términos y alcance fijados en el último párrafo del fundamento jurídico quinto de esta resolución.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1. letra k y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA
LOS VOCALES