



Recurso nº 1046/2026 C.A. Castilla-La Mancha nº 92/2026

Resolución nº 1321/2026

Sección 2ª

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 30 de julio de 2026.

VISTO el recurso interpuesto por D. P.A.F.S., en representación de INTELIGENCIA PARA EL AHORRO ENERGÉTICO, S.L., contra los pliegos del procedimiento de contratación del “*Suministro de energía en los edificios e instalaciones del Ayuntamiento de Herencia por procedimiento abierto regulación armonizada*”, con expediente 2022/2026, convocado por el Ayuntamiento de Herencia; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. Mediante anuncio de licitación publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP) el 31 de mayo de 2026, y en el Diario Oficial de la Unión Europea el 1 de junio de 2026, se convocó licitación pública por procedimiento abierto sujeto a regulación armonizada, para la contratación del “*Suministro de energía en los edificios e instalaciones del Ayuntamiento de Herencia por procedimiento abierto regulación armonizada*”, con valor estimado de 542.109,98 euros. Los pliegos fueron publicados en la PLACSP el 8 de junio de 2026.

Segundo. La licitación está sujeta a la 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 (LCSP, en adelante) y su normativa de desarrollo en todo aquello que no se oponga a dicha Ley, en particular el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, y el Real



Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

Tercero. Según resulta del certificado de licitadores, finalizado el plazo de presentación de ofertas, el día 20 de junio de 2026 a las 23:59, se presentó un único licitador: ENDESA ENERGÍA S.A.U. La entidad recurrente, INTELIGENCIA PARA EL AHORRO ENERGÉTICO S.L. no presentó oferta.

Cuarto. Contra los citados pliegos, la entidad INTELIGENCIA PARA EL AHORRO ENERGÉTICO S.L. ha interpuesto recurso especial en materia de contratación que ha tenido entrada en el registro electrónico general de la Administración General del Estado el 10 de junio de 2026.

Quinto. Tras el requerimiento efectuado por la Secretaría de este Tribunal, y de conformidad con el artículo 56.2 de la LCSP el órgano de contratación ha remitido el expediente y el informe de fecha 15 de junio de 2026, en el que solicita la inadmisión del recurso, y subsidiariamente la desestimación del mismo.

Sexto. El 25 de junio de 2026, la Secretaria General del Tribunal, actuando por delegación de este, acordó la concesión de 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.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para la resolución del recurso de conformidad con lo dispuesto por el artículo 46.4 considerado en relación con el artículo 46.2 de la LCSP y el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha sobre atribución de competencias de recursos contractuales de 25 de septiembre de 2024 (BOE del 3 de octubre de 2024).

Segundo. El recurso se interpone contra los pliegos que han de regir la licitación de un contrato de suministro cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros, por lo que resulta



admisible al alcanzar el umbral del artículo 44.1.a) LCSP, y además el acto recurrido, los pliegos, es uno de los previstos para el recurso especial en el artículo 44.2.a) del mismo cuerpo legal.

Tercero. El inicio del procedimiento y el plazo de interposición del recurso especial se regulan en el artículo 50 de la LCSP, y se desarrolla en el artículo 19 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Por lo que, en el caso que nos ocupa, debe considerarse que la interposición se ha formulado en plazo, dado que el recurso se presentó el 10 de junio de 2026, antes de que hubieran transcurrido quince días hábiles desde que los pliegos se pusieron a disposición de los interesados el día 8 de junio de 2026.

Cuarto. En cuanto a la legitimación de la recurrente, procede examinar si debemos considerarla legitimada, en aplicación del artículo 48 de la LCSP. Se da la circunstancia, en el presente caso, de que el recurrente no ha presentado oferta.

El mencionado artículo 48 de la LCSP dispone que *“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso (...)”*.

Tal precepto exige, pues, la existencia de un interés legítimo, entendido como la obtención de una ventaja jurídica o material derivada de la eventual estimación del recurso.

Merece traer a colación nuestra Resolución nº 649/2024, de 22 de mayo -en el mismo sentido la nº 696/2024, de 30 de mayo- en la que indicábamos lo siguiente: *«Sobre esta cuestión nos hemos pronunciado reiteradamente, entre otras, en nuestra Resolución nº 230/2024 y en las que en ella se citan (resoluciones nº 1229/2023 y nº 1506/2023), – acogiendo la doctrina sentada por la sentencia de 26 de enero de 2022 del TGUE, Sala novena ampliada, en el asunto Leonardo SpA contra Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas–, y en la que hemos señalado que:*

“Siendo ello así y dado que en modo alguno el recurrente justifica mínimamente que las cláusulas que impugna le hayan impedido presentar oferta en condiciones de igualdad, este Tribunal considera que carece de legitimación para interponer el recurso, al no reunir los requisitos exigidos por el artículo 48 de la LCSP, tal y como se ha interpretado, entre otras, en nuestra Resolución nº 843/2023 y las que en ella se citan.

En efecto, en nuestra Resolución nº 843/2023 se señalaba: «Sobre la legitimación para la impugnación de pliegos, distinguiendo que se presente o no proposición, hemos indicado, entre otras, en la resolución nº 3/2023, de 13 de enero de 2023, cuanto sigue: “Tal como hemos expuesto en nuestra Resolución nº 1512/2022, de 1 de diciembre (Recurso nº 1451/2022) la doctrina de este Tribunal en relación con la legitimación activa de los recurrentes que no han presentado oferta en el procedimiento de contratación puede resumirse en dos consideraciones: “para recurrir los pliegos de una licitación, el empresario debe – como regla general con arreglo al artículo 50.1.b) de la LCSP– haber presentado proposición, pues sólo en este caso adquiere la expectativa de resultar adjudicatario del contrato que conforma el interés fundante de su legitimación; sin perjuicio de lo anterior, es preciso reconocer –excepcionalmente– tal legitimación al empresario que no haya concurrido a la licitación como consecuencia de condiciones discriminatorias incluidas en los pliegos que la rigen de cara a su admisión en ella, condiciones que son precisamente las que combata en su recurso».

En el presente caso, la recurrente no presentó oferta en el procedimiento. Sin embargo, entre los motivos que fundamentan su recurso invoca previsiones en los mismos (tales como la experiencia pública específica de la empresa externa y la acumulación de requisitos tecnológicos y organizativos que no serían necesarios atendiendo al alcance del contrato) que eventualmente le impedirían presentar proposición a la licitación. Así las cosas, y aplicando el principio “pro actione”, procede reconocerle legitimación.

Quinto. Los motivos del recurso pueden ser agrupados en los siguientes: (i) acumulación de prestaciones funcionalmente diversas, (ii) necesidad de exigir una empresa externa independiente de la comercializadora, (iii) proporcionalidad de los requisitos exigidos a esa empresa externa, (iv) exigencia de aprobación previa municipal de la empresa externa y

(v) ausencia de valoración económica adecuada de las exigencias contempladas en los Pliegos en el Presupuesto Base de Licitación.

Sexto. En lo que se refiere al primero de los motivos de recurso, la integración en un mismo contrato de un servicio instrumental de gestión y control energético junto con el suministro eléctrico, hemos de considerar lo dispuesto por el artículo 34.2 de la LCSP, según cuyo tenor,

«Solo podrán fusionarse prestaciones correspondientes a diferentes contratos en un contrato mixto cuando esas prestaciones se encuentren directamente vinculadas entre sí y mantengan relaciones de complementariedad que exijan su consideración y tratamiento como una unidad funcional dirigida a la satisfacción de una determinada necesidad o a la consecución de un fin institucional propio de la entidad contratante».

Nuestra doctrina ha vinculado este precepto a los principios rectores contenidos en el artículo 1.3 de la LCSP y, específicamente, al respeto al principio de concurrencia. Así lo manifestamos en nuestra Resolución 1477/2024 de 20 de noviembre en la que concluimos que, cuando el artículo 32.2 establece que debe existir una vinculación entre las prestaciones que constituyen el objeto del contrato, no se está refiriendo a una mera vinculación subjetiva por razón de la entidad contratante ni está diferenciando entre prestaciones concretas. Por el contrario, ya desde el derogado artículo 25.2 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, hemos entendido que la intención del legislador fue otra muy diferente. Hemos de recordar que uno de los principios que inspiran la totalidad del articulado de la Ley es indiscutiblemente el de máximo respeto al principio de concurrencia, de manera que, a lo largo de toda esta norma, se puede observar una prevención por parte de legislador contra su vulneración y el establecimiento de diversas medidas que tratan de evitar una perturbación indeseada de la concurrencia contractual.

Sobre esta línea de pensamiento es perfectamente razonable entender que, si el legislador ha establecido que para que exista un contrato mixto las prestaciones deben estar vinculadas entre sí, esa vinculación debe ser una vinculación material, no meramente subjetiva ni tampoco formal. En definitiva, la acumulación de prestaciones en un solo

contrato, por razones de eficacia, eficiencia o agilidad (Resolución 1022/2022 de 7 de septiembre) exige que las prestaciones se encuentren directamente vinculadas entre sí, con una vinculación directa, lo que excluye supuestos de vinculación tangencial o indirecta; y que las prestaciones sean complementarias, en tanto conjuntamente coadyuven a la consecución de un fin o a la satisfacción de una necesidad del órgano de contratación.

En el caso que nos ocupa, la clave para apreciar la conexión funcional entre el suministro eléctrico y las prestaciones de gestión energética está en advertir que lo que el Ayuntamiento de Herencia licita no es la mera adquisición de electricidad, sino un suministro eficiente y sostenible. Así se desprende del propio objeto del contrato definido en el anuncio de licitación: la energía deberá proceder *"100% renovable, favoreciendo la transición a una economía baja en carbono"*, ejecutarse *"conforme a criterios sociales y medioambientales"* y en cumplimiento de la Directiva 2012/27/UE de eficiencia energética, precisando expresamente que el contrato *"deberá incluir de forma integrada un servicio de gestión energética que permita realizar la monitorización digital de los consumos y facturación, facilitando la valoración e implementación de medidas que permitan mejorar la eficiencia energética"*. La memoria justificativa del expediente sitúa en esa misma finalidad el origen de las prestaciones complementarias, al vincularlas a la necesidad de verificar la correcta facturación de los suministros, detectar incidencias, optimizar potencias contratadas y adoptar medidas de ahorro energético. Si la necesidad que el Ayuntamiento pretende satisfacer es el suministro eficiente -y no el mero suministro-, entonces la monitorización de consumos, la optimización de potencias y la verificación de facturación no son prestaciones añadidas a un suministro ya completo en sí mismo, sino los instrumentos mediante los cuales ese suministro alcanza la cualidad de eficiente que constituye su objeto declarado: sin medición y análisis de consumos no hay optimización posible, y sin verificación de facturación no hay garantía de que el ahorro perseguido se traduzca efectivamente en el gasto municipal. La gestión energética no acompaña al suministro, sino que lo define, lo que sustenta su integración en un único contrato al amparo del artículo 99.2 de la LCSP.

Procede, por lo tanto, desestimar el motivo.

Séptimo. Para abordar adecuadamente el segundo de los motivos en los que hemos estructurado el recurso, (la exigencia, que el recurrente entiende desproporcionada, de una arquitectura organizativa del adjudicatario) conviene considerar, con carácter previo, los términos en que se organiza. Los elementos que, de acuerdo con los Pliegos, la integran son los siguientes,

- (i) una comercializadora adjudicataria, que asume el suministro eléctrico propiamente dicho y, junto a él, un conjunto de funciones de gestión ordinaria del contrato: optimización de potencias contratadas, análisis de tarifas de acceso, seguimiento de energía reactiva, elaboración de informes mensuales y anuales de consumos, detección de anomalías y gestión de incidencias (apartados 9.1 a 9.3 del Pliego de Prescripciones Técnicas -PPT-);
- (ii) un gestor personal de la propia comercializadora, de asistencia física y disponibilidad total, con obligación de realizar al menos tres visitas presenciales durante la ejecución del contrato (apartado 9.4.2 del PPT);
- (iii) una empresa externa especializada en gestión energética, distinta e independiente de la comercializadora, obligatoriamente subcontratada por ésta, a la que se atribuyen funciones de seguimiento, control y validación de consumos, elaboración de estudios de optimización energética y, en particular, validación mensual de la facturación eléctrica individual y agrupada (Cláusula 38.b del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares -PCAP-; apartado 8.1.2 PPT);

La recurrente sostiene, en esencia, que los pliegos imponen esta arquitectura organizativa sin que conste justificación suficiente de su necesidad. Añade que la independencia exigida a dicha empresa externa es meramente formal, puesto que es seleccionada, contratada y retribuida por la propia comercializadora adjudicataria, sin intervención económica del Ayuntamiento. A ello suma que existiría una duplicidad funcional, ya que el PPT obliga a la comercializadora a realizar tareas ordinariamente asociadas a la gestión avanzada de suministros (optimización de potencias, estudios tarifarios, informes, gestor personal), por lo que no se explicaría qué aporta una segunda estructura de gestión energética independiente, máxime tratándose de un contrato adjudicado a precio fijo y no de gestión dinámica de compras energéticas. Finalmente, invoca la exigencia de visitas presenciales

del gestor personalizado como indicio adicional de que el contrato encubre una prestación de gestión energética avanzada, ajena al mero suministro eléctrico, sin motivación reforzada de necesidad y proporcionalidad.

El Ayuntamiento de Herencia opone que la configuración contractual responde a una decisión técnica motivada, amparada en la discrecionalidad que corresponde al órgano de contratación para definir sus necesidades, sin que el Tribunal pueda sustituir dicho criterio salvo arbitrariedad, error manifiesto o ausencia de motivación. Justifica la exigencia de independencia de la empresa externa en la necesidad de evitar el conflicto de interés entre quien emite la factura (la comercializadora) y quien verifica su corrección, reforzando así las garantías de control y transparencia en beneficio del interés público. Añade que la recurrente no aporta estudio económico, informe pericial ni prueba objetiva alguna que acredite que las condiciones impugnadas dificultan de forma efectiva la concurrencia.

Conforme a reiterada doctrina de este Tribunal, la determinación de las prestaciones necesarias para satisfacer el interés público corresponde al órgano de contratación en ejercicio de una discrecionalidad técnica que no puede ser sustituida por este Tribunal, cuyo control se limita a verificar la existencia de motivación, la ausencia de arbitrariedad y el respeto a los principios de los artículos 1 y 132 de la LCSP (por todas, Resolución 412/2023 de 30 de marzo). Dicho control exige, no obstante, que la restricción impuesta conste motivada en el propio expediente, en cumplimiento de la exigencia de justificación de la necesidad e idoneidad del contrato contemplada en el artículo 116 de la LCSP.

En el presente caso, la finalidad perseguida por la exigencia de una empresa externa independiente consta incorporada al propio texto de los pliegos: tanto la Cláusula 33.6 como la Cláusula 38.b) del PCAP, así como el apartado 8.1.2 del PPT, vinculan la independencia exigida a garantizar la objetividad e imparcialidad en la verificación de consumos y facturación eléctrica. Esta finalidad -el control independiente de la facturación en un contrato plurianual de suministro eléctrico de valor superior a 1.200.000 euros- constituye, a juicio del Tribunal, un objetivo de interés público legítimo y proporcionado a la magnitud económica del contrato.

Arguye el recurrente que la independencia de la empresa externa sería meramente formal porque su pagador es la propia comercializadora. Este argumento plantea una objeción con cierto fundamento teórico: quien retribuye al verificador podría, en abstracto, condicionar su actuación. Sin embargo, los propios pliegos incorporan contrapesos específicos frente a ese riesgo, que la recurrente omite valorar:

(i) la designación de la empresa subcontratista queda sujeta a aprobación previa del órgano de contratación, que puede denegarla si no se acreditan los requisitos técnicos tasados (Cláusula 38.b PCAP);

(ii) dichos requisitos (sin perjuicio de lo que luego diremos sobre ellos) son objetivos, no quedando al arbitrio de la comercializadora su definición;

(iii) la Cláusula 8.1.2 del PPT y la cláusula 33.5 del PCAP prevé que el Ayuntamiento pueda mantener comunicación directa con la empresa subcontratada, según dice el PCAP *"exclusivamente en materias técnicas, de gestión energética y verificación de la facturación eléctrica, sin que ello implique relación jurídica, ni contractual o económica directa entre ambas partes"*, precisamente para dotar de eficacia a esa función de control al margen de la intermediación de la comercializadora.

La independencia exigida no se configura, pues, como una independencia patrimonial absoluta respecto de quien la contrata, sino como una independencia funcional, garantizada por vía de homologación técnica y de canal de comunicación directo con la Administración. La recurrente no acredita, ni siquiera indiciariamente, que este mecanismo resulte manifiestamente inidóneo para el fin perseguido, ni propone una alternativa de diseño contractual que lo sustituya con mayores garantías. Su crítica se sitúa, por tanto, en el plano de la discrepancia de opinión sobre el modelo elegido, y no en el de la arbitrariedad o el error manifiesto que exige la doctrina de este Tribunal para desplazar la discrecionalidad técnica del órgano de contratación.

Alega también el recurrente que la arquitectura organizativa diseñada por los Pliegos provoca una duplicidad funcional entre las obligaciones que ya se exigen a la comercializadora y la empresa externa, lo que priva de justificación la presencia de esta última. Lejos de evidenciar una duplicidad funcional, lo que los Pliegos ponen de manifiesto

justamente la lógica de separación de funciones que sustenta el diseño contractual: las tareas atribuidas a la comercializadora (optimización de potencias contratadas, estudios tarifarios, informes de consumo, gestor personal) son funciones de gestión operativa del suministro, mientras que las atribuidas a la empresa externa son funciones de control y validación de la facturación resultante de esa misma gestión operativa. Ambas categorías de funciones no son intercambiables sin comprometer la finalidad de control independiente que el Ayuntamiento persigue: si fuera la propia comercializadora quien validase su propia facturación, se produciría exactamente el conflicto de interés que los Pliegos pretenden evitar. El argumento de que el contrato se adjudica a precio fijo tampoco resulta decisivo: aun a precio fijo, subsiste la necesidad de verificar que la facturación aplicada se corresponde con los consumos reales medidos, las potencias efectivamente contratadas y las condiciones pactadas, que es precisamente el objeto de la actividad de verificación exigida.

Por último, el recurrente manifiesta que la obligación impuesta al gestor personal de realizar visitas presenciales en tres momentos determinados de la ejecución contractual -antes del inicio del suministro, en el mes siguiente a la emisión de las primeras facturas, y durante la ejecución del contrato para su seguimiento-, excede de lo ordinariamente asociado a un contrato de suministro eléctrico. Tal consideración es cierta aunque, como hemos considerado en el Fundamento de Derecho anterior, ningún reproche procede hacer a la incorporación al objeto del contrato de una prestación de control, dentro de la cual se inserta la obligación considerada.

Procede, por lo tanto, desestimar el motivo.

Octavo. Considera a continuación el recurrente que la cláusula 7.4 del PCAP impone a los subcontratistas (en este caso, la empresa de gestión energética que deberá ser subcontratada por el adjudicatario) requisitos de solvencia técnica y profesional injustificadamente restrictivos.

En concreto: la experiencia exigida debe haberse obtenido necesariamente con clientes del sector público, sin que se justifique por qué la experiencia equivalente en grandes consumidores privados resultaría insuficiente, vinculándose así el requisito al carácter

público del cliente y no a la naturaleza técnica de la prestación. Añade que se exige simultáneamente que la plataforma tecnológica sea de titularidad propia de la empresa subcontratada y que ésta disponga de un equipo interno propio de desarrollo, mantenimiento, evolución y adaptación del software, cuando la finalidad perseguida - monitorización y validación de facturación- podría alcanzarse mediante la definición de requisitos funcionales o niveles de servicio, sin imponer una concreta estructura tecnológica y organizativa. Por último, sostiene que aunque cada requisito aisladamente pudiera considerarse razonable, su acumulación simultánea (CMVP, ISO 27001, ENS nivel medio, experiencia pública específica, plataforma propia, equipo interno de desarrollo) reduce significativamente el número de operadores potencialmente aptos para concurrir, sin que conste acreditada la necesidad y proporcionalidad de dicha acumulación.

El Ayuntamiento sostiene que los requisitos relativos a certificaciones técnicas, cumplimiento del Esquema Nacional de Seguridad, experiencia acreditada y disponibilidad de herramientas tecnológicas responden a la necesidad de gestionar información sensible, grandes volúmenes de datos energéticos y procesos complejos de análisis y control, resultando todos ellos necesarios y proporcionados a dicha finalidad. Subraya que ninguno de los requisitos exige una marca, tecnología o proveedor concreto, y que se encuentran abiertos a cualquier empresa que disponga de la capacidad técnica necesaria. Reitera, además, que la recurrente no aporta estudio económico, informe pericial ni prueba objetiva alguna que acredite que las condiciones impugnadas dificultan de forma efectiva la concurrencia.

Expuestas las posiciones de las partes, procede examinar separadamente los dos planos en que se sitúa el recurso, pues su fundamento jurídico y su suerte no son idénticos: de un lado, el requisito de experiencia vinculado al carácter público del cliente; de otro, la exigencia de titularidad y estructura propia de la plataforma tecnológica. El último de los motivos, esto es, la acumulación injustificada de requisitos exigidos al subcontratista, al no ser sino la suma acumulativa de ambos, se resuelve por remisión a lo que se razone respecto de ellos.

En lo que se refiere a la exigencia de experiencia obtenida exclusivamente con clientes del sector público, la cláusula 7.4 del PCAP exige (el subrayado es nuestro),

«Una relación de los principales servicios o trabajos realizados de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato en el curso de como máximo, los tres últimos años. Su acreditación se podrá realizar con la presentación de al menos (3) contratos específicos de gestión energética y verificación de facturas, de características técnicas y alcance comparable al presente, de importe similar, en la que se indique la fecha, el importe y el destinatario, el cual deberá ser del sector público».

El artículo 74.2 de la LCSP, al regular la acreditación de la solvencia técnica, exige que los requisitos de solvencia guarden relación con el objeto del contrato y resulten proporcionados a él. Es doctrina consolidada de este Tribunal que la exigencia de experiencia debe valorarse por la naturaleza y complejidad técnica de la prestación previa, no por la condición pública o privada del destinatario de esa prestación, salvo que exista una razón específica que justifique la diferencia (por ejemplo, el sometimiento a un régimen jurídico, presupuestario o de facturación propio del sector público que no concurra en absoluto en el sector privado).

En el presente caso, la Cláusula 7.4.a) del PCAP no se limita, como hemos visto, a exigir experiencia en gestión energética y verificación de facturación de un volumen o complejidad comparable a la del contrato licitado -lo que sería, sin duda, un criterio legítimo-, sino que impone expresamente que el destinatario de esos servicios "deberá ser del sector público". Ni en el propio pliego ni en el informe de contestación del órgano de contratación se ofrece justificación alguna de por qué la verificación de facturación eléctrica y la validación de consumos -actividades de contenido eminentemente técnico e independientes de la naturaleza del cliente- exigirían una experiencia diferenciada según se preste a una entidad pública o a un consumidor privado. El informe del Ayuntamiento justifica los requisitos técnicos en bloque por referencia a "la gestión de información sensible" y "procesos complejos de análisis y control", pero no explica por qué específico de la restricción al "sector público", que es precisamente el extremo cuestionado.

A falta de esa motivación específica -que no puede presumirse ni suplirse por la genérica invocación de la discrecionalidad técnica-, el requisito debe reputarse restrictivo de la concurrencia, en la medida en que excluye, sin razón técnica acreditada, a operadores con

experiencia equivalente en el sector privado, en contra de los principios de igualdad de trato y no discriminación y de concurrencia competitiva de los artículos 1 y 132 de la LCSP.

Procede, en consecuencia, estimar el motivo.

En lo que se refiere a la exigencia como condición de solvencia técnica al subcontratista de una plataforma de titularidad propia y de un equipo interno de desarrollo, la cláusula 7.4.d) del PCAP dice lo siguiente,

«d) Software gestión energética y validación masiva de facturación

Disponer de una plataforma de titularidad de la empresa de gestión energética subcontrata (sic), por tanto disponer de un equipo desarrollo interno propio, responsable del mantenimiento, evolución y adaptación del software a las necesidades del AYUNTAMIENTO, en caso de que así se requiera.

Dicha plataforma deberá permitir la monitorización de consumos tele-medidos, el análisis y gestión de consumos de todo tipo de instalaciones, la configuración de alarmas, gestión de instalaciones fotovoltaicas, gestión flotas de vehículos, análisis de eficiencia energética de edificaciones, la lectura e importación de facturas en formato pdf como en ficheros xls, la simulación de facturas proformas, y la validación de facturación de forma individual y agrupada y demás especificaciones descritas en el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT).

Para la acreditación de este requerimiento técnico, el licitador deberá presentar un compromiso de colaboración firmado con la empresa propietaria del software, en el que se haga constar el cumplimiento de los requisitos técnicos exigidos y que el licitador tendrá disposición sobre el software durante la ejecución del contrato».

La Cláusula 7.4.d) del PCAP exige simultáneamente dos cosas que resultan, en su formulación literal, incompatibles. De un lado, exige “*disponer de una plataforma de titularidad de la empresa de gestión energética subcontratada*” y, “*un equipo desarrollo interno propio, responsable del mantenimiento, evolución y adaptación del software*” - esto es, exige que el software sea propio y que su desarrollo se realice con medios internos de

la empresa subcontratada, excluyendo por definición cualquier fórmula de licencia, colaboración o dependencia tecnológica de un tercero. De otro lado, la propia cláusula prevé, para la acreditación de ese mismo requisito, que *“el licitador deberá presentar un compromiso de colaboración firmado con la empresa propietaria del software, en el que se haga constar el cumplimiento de los requisitos técnicos exigidos y que el licitador tendrá disposición sobre el software durante la ejecución del contrato”* - previsión que presupone justamente lo contrario de lo exigido: que el software puede pertenecer a un tercero distinto de la empresa subcontratada, con la que esta última mantendría una mera relación de colaboración o disposición de uso.

Esta contradicción no es, a juicio del Tribunal, una cuestión menor de redacción, sino que sitúa al licitador ante una disyuntiva sin solución clara en el propio texto del pliego: si interpreta la cláusula en su sentido más estricto -titularidad y desarrollo internos, sin intervención de terceros-, deberá excluir de su oferta cualquier empresa de gestión energética que opere sobre plataformas de terceros bajo licencia o modalidad SaaS, por más que dicha empresa cumpla sobradamente el resto de requisitos técnicos y disponga de acceso pleno y estable al software durante toda la ejecución del contrato. Si, por el contrario, interpreta la cláusula conforme a la vía de acreditación alternativa que la propia norma habilita -el compromiso de colaboración con la empresa propietaria del software-, corre el riesgo de que su oferta sea posteriormente rechazada, o de que la aprobación previa de la empresa subcontratada le sea denegada por el órgano de contratación, por no reunir literalmente la "titularidad" y el "equipo interno propio" que la cláusula exige en su primer inciso. Ninguna de las dos lecturas puede descartarse a la vista del propio texto, y los pliegos no contienen criterio interpretativo alguno que permita resolver la antinomia.

Esta indeterminación compromete el principio de transparencia y seguridad jurídica que debe presidir la redacción de los pliegos, conforme a los artículos 1 y 132 de la LCSP: los criterios de solvencia técnica deben formularse con la claridad suficiente para que cualquier operador pueda conocer, antes de presentar su oferta, si reúne o no las condiciones exigidas, sin verse abocado a una interpretación incierta de una cláusula que, en su propio tenor, se contradice a sí misma. No corresponde a los licitadores -ni a este Tribunal en fase de recurso- suplir mediante una interpretación correctora una indefinición que debió resolverse en el momento de redacción del pliego, y que el informe de contestación del

Ayuntamiento tampoco aclara: su Fundamento Sexto se limita a afirmar, en términos genéricos, que los requisitos técnicos no exigen una marca concreta, ni una tecnología determinada y se encuentran abiertos a cualquier empresa que disponga de la capacidad técnica necesaria, sin hacerse cargo de la contradicción concreta señalada ni precisar cuál de las dos exigencias -titularidad propia o compromiso de colaboración con un tercero- resulta finalmente exigible.

A ello se añade que, examinada la exigencia de titularidad y estructura interna propia en sus propios términos -al margen ya de la contradicción señalada-, tampoco consta justificada su necesidad frente a alternativas menos restrictivas. El resultado perseguido por el órgano de contratación -disponibilidad estable de una herramienta con las funcionalidades descritas durante toda la vigencia del contrato y sus prórrogas- puede alcanzarse igualmente mediante licencias de uso, acuerdos de colaboración tecnológica u otras fórmulas de disposición sobre el software que garanticen esa disponibilidad efectiva sin imponer un concreto modelo empresarial de desarrollo tecnológico, tal y como la propia cláusula reconoce al habilitar, siquiera contradictoriamente, la vía del compromiso de colaboración.

Por todo ello, procede estimar el motivo, y anular la Cláusula 7.4.d) del PCAP.

Denuncia por último el recurrente la acumulación desproporcionada de requisitos de solvencia que se imponen a la empresa subcontratista. Debe precisarse, ante todo, que la recurrente no dirige el motivo contra la proporcionalidad individual de la certificación CMVP, la ISO 27001 o el cumplimiento del ENS en nivel medio, extremos que expresamente excluye de su crítica (*"el problema no reside en cada requisito individualmente considerado"*). El motivo se circunscribe, por tanto, al efecto acumulativo de exigir los seis requisitos de forma simultánea, y es sobre ese planteamiento -la acumulación como vicio autónomo, independiente de la regularidad de cada uno de sus componentes- sobre el que debe pronunciarse este Tribunal.

Así planteado, el motivo no puede prosperar. La acumulación de varios requisitos de solvencia técnica en una misma cláusula no es, *per se*, ni buena ni mala: su corrección jurídica depende enteramente de si cada uno de los requisitos que la integran resulta,

individualmente, necesario y proporcionado a la prestación exigida. Si todos y cada uno de los requisitos superan ese juicio de proporcionalidad considerados aisladamente, su exigencia conjunta no añade un vicio distinto: cada operador que reúna las condiciones legítimamente exigibles podrá concurrir, y el hecho de que deba acreditar varias a la vez - y no una sola- no es más que la consecuencia natural de que el objeto de la prestación subcontratada (verificación independiente de facturación de un contrato energético de entidad relevante, con tratamiento de datos municipales) requiera, razonablemente, más de una cualificación. La acumulación sería, en cambio, censurable si alguno de sus componentes fuera en sí mismo desproporcionado, pero en tal caso el vicio residiría en ese componente concreto, no en el hecho de acumularlo con los demás. Procede, por lo tanto, desestimar el motivo.

Noveno. Argumenta a continuación el recurrente que la exigencia contemplada en los Pliegos de que la empresa subcontratada para la gestión energética sea previamente aprobada por el órgano de contratación o el responsable del contrato, incorpora un elemento de inseguridad jurídica incompatible con los principios de transparencia, objetividad y seguridad jurídica. Añade que, si los propios pliegos ya fijan los requisitos de solvencia exigibles a dicha empresa, la facultad de aprobación no añade ningún criterio adicional que permita conocer de antemano cuándo procederá aprobar y cuándo rechazar la designación, ni qué parámetros objetivos regirán esa decisión, configurándose, en su tesis, como una facultad discrecional no reglada.

La cláusula 7.4 del PCAP establece lo siguiente (el subrayado es nuestro),

Solvencia técnica o profesional de empresas subcontratistas

“En cumplimiento al artículo 215.2 de la LCSP, dado que se requiere de la subcontratación del servicio de gestión energética independiente de la comercializadora adjudicataria con el fin de garantizar la objetividad e imparcialidad en el proceso de seguimiento y verificación de la facturación del suministro eléctrico, se deberá acreditar la solvencia técnica suficiente de la empresa subcontratada con el fin de garantizar la continuidad y calidad del servicio de gestión energética.

La designación de la empresa subcontratista, quedará sujeta a la aprobación previa del órgano de contratación o responsable del contrato, quien podrá denegarla en el caso de que no se acrediten los requisitos técnicos exigidos a continuación: (...)”.

La cláusula 38 (condiciones especiales de ejecución) en su letra b) (servicio integrado de gestión energética) y el apartado 8.1.2 del PPT en los mismos términos reiteran que *“dicha empresa de gestión energética quedará sujeta a la aprobación previa del órgano de contratación o responsable del contrato, quien podrá denegarla en el caso de que no se acrediten los requisitos técnicos exigidos”*.

La premisa de la que parte la recurrente -que la facultad de aprobación previa carece de criterios objetivos de referencia- no se corresponde con la literalidad de la cláusula 7.4 del PCAP, que las otras referidas se limitan a reiterar. La cláusula en cuestión no atribuye al órgano de contratación una facultad de aprobación abierta o de libre apreciación, sino que condiciona expresamente la denegación al incumplimiento de los requisitos de solvencia técnica o profesional que enuncia a continuación. La facultad de aprobación se configura así como un acto reglado: el órgano de contratación no valora la idoneidad de la empresa subcontratada conforme a criterios de oportunidad no explicitados en los Pliegos, sino que constata si concurren o no unos requisitos predeterminados. No existe, por tanto, el margen de indeterminación que la recurrente denuncia.

Tampoco resulta censurable, por otro lado que la aprobación se atribuya, alternativamente, *“al órgano de contratación o responsable del contrato”*. Se trata de una previsión de asignación de competencia orgánica para la ejecución del contrato, común en la práctica contractual y expresamente contemplada en el artículo 62 de la LCSP para las funciones de responsable del contrato.

Procede, por lo tanto, desestimar el motivo.

Décimo. Alega, por último, el recurrente que no se han valorado, en la determinación del presupuesto base de licitación, las prestaciones adicionales al suministro eléctrico incorporada al objeto del contrato (servicio de gestión energética independiente, plataforma tecnológica especializada, seguimiento continuado de consumos, validación de

facturación, elaboración de informes, visitas presenciales, personal técnico especializado y certificaciones específicas).

La cláusula 5 (presupuesto base de licitación y precio del contrato) establece lo siguiente,

«El presupuesto base de licitación asciende a la cantidad expresada en el !Error! No se encuentra el origen de la referencia. de la Cláusula 1, distribuido en las anualidades previstas en el mismo. Su cálculo se ha estimado teniendo en cuenta todos los factores de valoración y gastos que según los documentos contractuales y la legislación vigente son de cuenta del adjudicatario, considerando entre ellos las características de los puntos de suministro, los precios del mercado actuales y el histórico de consumos anuales, los tributos de cualquier índole, incluido el Impuesto Eléctrico y el Impuesto sobre el Valor Añadido IVA (o IGIC según corresponda), que figura como partida independiente.

El presupuesto de los lotes en que, en su caso, se divida el objeto del contrato se especifica igualmente en el !Error! No se encuentra el origen de la referencia. de la Cláusula 1.

(...)».

La indefinición que la inadecuada configuración de los marcadores introduce en la cláusula transcrita puede ser fácilmente salvada: el apartado 3 de la cláusula 1 del PCAP regula el presupuesto base de licitación, en los siguientes términos,

«De acuerdo a lo estipulado en el artículo 100 de la LCSP, el presupuesto base licitación calculado asciende a QUINIENTOS CUARENTA Y DOS MIL CIENTO NUEVE EUROS CON NOVENTA Y OCHO CÉNTIMOS (542.109,98 €), con IVA (o IGIC según corresponda -sic-) incluido, como se muestra en la siguiente tabla:

<i>Duración del contrato (años)</i>	2
PRESUPUESTO BASE DE LICITACION	
<i>Valores</i>	
<i>Presupuesto base de licitación</i>	448.024,78 €
<i>IVA PBL</i>	94.085, 20 €
<i>Presupuesto base licitación + IVA</i>	542.109,98

El PPT por su parte, en el apartado 5 (condiciones económicas del suministro) incorpora información sobre los consumos eléctricos del Ayuntamiento, distribuidos por tarifa y periodo de consumo. El subapartado 3 (valor estimado del contrato y presupuesto base de licitación) establece,

«Los valores de presupuesto estimados comprenden el gasto de la energía estimado durante la vigencia del contrato, calculado a partir de la modalidad de contrato y consumos previstos descritos en el apartado anterior del presente pliego, así como del valor medio del mercado para los próximos cuatrimestres.

Dicho presupuesto, también incluye los importes por potencia contratada, excesos de potencia, energía reactiva y alquiler de equipos, junto con el impuesto eléctrico».

El artículo 100.2 de la LCSP exige que el presupuesto base de licitación sea "adecuado a los precios del mercado" a cuyo efecto "(...) el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación". El artículo 101.2 de la LCAP exige que, en el cálculo del valor estimado se tengan en cuenta, "(...) como mínimo, además de los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, otros costes que se deriven de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial". Ambos preceptos responden a una misma finalidad: garantizar que el precio fijado por la Administración es el resultado de una estimación real del coste requerido para la adecuada ejecución de las prestaciones que son objeto del contrato.

Cuando un contrato incorpora, junto a la prestación principal, obligaciones accesorias de coste no desdeñable -como aquí ocurre con la subcontratación obligatoria de una empresa externa de gestión energética, dotada de plataforma propia, personal certificado y funciones de verificación continuada de facturación-, la ausencia de un desglose económico específico de esas prestaciones dificulta que los licitadores puedan valorar con precisión el coste que deberán soportar por su cumplimiento, lo que repercute directamente en la formulación de sus ofertas y, en última instancia, en la igualdad de condiciones de concurrencia que este Tribunal está llamado a preservar.

El expediente remitido no incluye memoria económica ni estudio de costes que desglose específicamente el coste atribuible al servicio de gestión energética independiente, la plataforma tecnológica exigida o el personal técnico certificado, dentro del presupuesto base de licitación. Los documentos aportados fijan dicho presupuesto en una cifra global referida al conjunto de "suministro de energía eléctrica", sin que conste desagregación alguna entre el coste de la energía suministrada y el coste de las prestaciones complementarias de gestión y verificación energética que los propios pliegos califican como parte integrante del objeto contractual. En efecto, el apartado 1 de la cláusula 1 define el objeto del contrato en los siguientes términos (el subrayado es nuestro),

«El objeto del contrato es el suministro de energía eléctrica a las instalaciones y dependencias bajo titularidad del AYUNTAMIENTO DE HERENCIA, con el fin de garantizar su funcionamiento y la prestación de los servicios públicos municipales.

Dicho suministro de energía deberá ser de origen 100% renovable, favoreciendo la transición a una economía baja en carbono, y ejecutarse conforme a criterios sociales y medioambientales, en cumplimiento de la Directiva 2012/27/UE, de 25 de octubre de 2012, y en coherencia con el compromiso del AYUNTAMIENTO con la eficiencia energética y sostenibilidad. Asimismo, y de conformidad con lo previsto en el artículo 99.2 de la LCSP sobre la pluralidad de prestaciones diferenciadas, el contrato deberá incluir de forma integrada un servicio de gestión energética que permita realizar la monitorización digital de los consumos y facturación, facilitando la valoración e implementación de medidas que permitan mejorar la eficiencia energética, y con ello, contribuir al uso responsable y sostenible de los recursos públicos».

Frente a esta objeción, ni el informe de contestación del Ayuntamiento ni ningún otro documento del expediente ofrece dato alguno que permita a este Tribunal verificar que dicha valoración económica específica existe, aunque no haya sido incorporada al recurso. La discrecionalidad técnica que legítimamente ampara al órgano de contratación para definir las prestaciones que necesita no se extiende a la justificación económica de su presupuestación, que es una exigencia de naturaleza reglada, sujeta a un estándar de motivación distinto: no basta con explicar por qué se exige una prestación, sino que debe poder constatarse cómo se ha cuantificado su coste dentro del precio del contrato. Procede, por lo tanto, estimar el motivo.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Estimar parcialmente el recurso interpuesto por D. P.A.F.S, en representación de INTELIGENCIA PARA EL AHORRO ENERGÉTICO, S.L., contra los pliegos del procedimiento de contratación del “*Suministro de energía en los edificios e instalaciones del Ayuntamiento de Herencia por procedimiento abierto regulación armonizada*”, con expediente 2022/2026, convocado por el Ayuntamiento de Herencia y anular:

- La exigencia de que los servicios o trabajos realizados por la empresa subcontratista para acreditar su solvencia técnica o profesional hayan tenido por destinatario entidades del sector público, contemplada en la cláusula 7.4.a) del PCAP.
- La cláusula 7.4.d) del PCAP.
- El apartado 3 de la cláusula 1 del PCAP y el apartado 5.3 del PPT en lo referido al presupuesto base de licitación y valor estimado del contrato.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 57.2 de la LCSP *in fine*, la estimación del recurso que conlleve anulación de cláusulas o condiciones de los pliegos o documentación contractual de naturaleza análoga determinará la anulación de los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación.

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

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58.2 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 Castilla-La Mancha, 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