



Recurso nº 2223/2025

Resolución nº 663/2026

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 16 de abril de 2026.

VISTO el recurso interpuesto por Dª. C. M. S. A., en representación de CENTRALIA SERVICIOS INTEGRALES, S.R.L., contra la adjudicación de los lotes 1 y 2 del procedimiento “*Acuerdo Marco para mantenimiento de instalaciones críticas*”, con expediente 2025/SP01460020/00000240E, convocado por la Inspección General de Sanidad de la Defensa (IGESAN); el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Jefatura de Administración Económica de la Inspección General de Sanidad de la Defensa convocó la licitación del expediente 2025/SP01460020/00000240E, relativo al “*Acuerdo Marco para mantenimiento de instalaciones críticas*” con sujeción a la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público (LCSP).

Este expediente cuenta con 3 Lotes. El contrato estaba dividido en tres lotes: Lote 1: Instalaciones eléctricas. Lote 2: Central térmica y planta 22. Lote 3: Instalaciones Contra Incendios

El anuncio de licitación se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el día 19 de septiembre de 2025.

El valor estimado del contrato es de 5.054.901,10 euros, por lo que está sujeto a regulación armonizada.

Segundo. En el proceso de licitación participaron diez empresas. La resolución de adjudicación se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 15 de diciembre de 2025.

En dicha resolución se adjudicaban los lotes 1 y 2 a favor de ELECNOR SERVICIOS Y PROYECTOS, S.A.U. (en adelante ELECNOR).

La mercantil CENTRALIA SERVICIOS INTEGRALES (en adelante CENTRALIA) interpuso el recurso especial con fecha 30 de diciembre de 2025.

En su recurso alega, en esencia, que los pliegos deben interpretarse, y así se habrían interpretado en las consultas respondidas por el órgano de contratación, en el sentido de que exigían un certificado de conformidad con el Esquema Nacional de Seguridad (ENS) que no puede sustituirse por una declaración responsable.

Asimismo, alega que ninguna de las otras empresas concurrentes, contaba con certificado de conformidad con el Esquema Nacional de Seguridad,

CENTRALIA alega las siguientes preguntas y las respuestas publicadas por el órgano de contratación para concluir que era exigible el certificado externo del ENS:

“Buenos días, en los anexos de la documentación administrativa que aparece en la plataforma, se solicita un documento que es ESQUEMA NACIONAL DE SEGURIDAD ¿Podéis indicarnos a qué se refiere? ¿qué documentación debemos aportar en este punto? Gracias”.

“El adjudicatario debe estar en condiciones de cumplir lo legislado en el RD 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad. Para la licitación no se exige que lo presente pero sí, si resulta adjudicatario”.

“Buenos días: Respecto al ESQUEMA NACIONAL DE SEGURIDAD, ¿se puede acreditar con medios externos? Un saludo”.

“No. Es imprescindible que el certificado esté a nombre de la empresa que vaya a ejecutar el servicio”.

“Buenos días. Para cumplir con el Esquema Nacional de Seguridad, ¿podría ser cedido por otra empresa colaboradora o que colabore con nosotros en el contrato o debe ser la empresa licitadora la que lo tenga? Gracias”.

“No. Es imprescindible que el certificado esté a nombre de la empresa que vaya a ejecutar el servicio”.

La mercantil CENTRALIA alega que su certificado ENS acredita expresamente como ámbito de aplicación: *“Los sistemas de información que dan soporte a las actividades de: Gestión de Incidencias Técnicas, Mantenimiento Integral y Conservación de Edificios e Instalaciones, Administración de Fincas, Gestión del Patrimonio y Servicios Intensivos en Personal”*, lo que resulta plenamente coherente con el objeto del acuerdo marco, referido a la gestión y mantenimiento de edificios e instalaciones críticas. Por el contrario, el certificado aportado por CLECE FS (seleccionada en segundo lugar para el lote 1 según el informe de la mesa de contratación, Doc 31 del expediente) limita de forma expresa su alcance a *“los sistemas de información que dan soporte a los servicios de Mantenimiento, Energéticos y de Gestión integral de centros deportivos”*.

La recurrente concluye que, de estimarse su recurso, la actuación procedente no sería la convalidación ex post de incumplimientos ni la apertura de procesos dilatorios, sino la retroacción del procedimiento al momento de apertura del Sobre 1, con aplicación estricta e igualitaria de las exigencias fijadas en los pliegos y en las aclaraciones efectuadas por el órgano de contratación.

Tercero. Tras el requerimiento efectuado por la Secretaría, se ha remitido el expediente y el informe del artículo 56 de la LCSP por el órgano de contratación.

Se ha dado traslado para alegaciones a los interesados y han presentado alegaciones ELECNOR y CLECE FS, S.A (en adelante CLECE).

ELECNOR alega el carácter de lex contractus de los pliegos.

El Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT), en su apartado 9, establece la obligación de: *“cumplir con el ESQUEMA NACIONAL DE SEGURIDAD Nivel I y deseable el Nivel II”*.



Alega que si CENTRALIA creía que el PCAP o el PPT debían exigir un Esquema Nacional de Seguridad (en adelante, ENS) nivel Medio o Alto (Nivel II o Nivel III), debió impugnar los pliegos en su momento.

Al no hacerlo, CENTRALIA se somete a la literalidad de los pliegos y concretamente del PPT y, por ende, consintió que la exigencia del ENS fuera la de "Nivel I" el cual se puede acreditar mediante una autoevaluación según la normativa aplicable.

Alega la adjudicataria que la recurrente hace una lectura sesgada del PPT y de las aclaraciones publicadas por el órgano de contratación. El PPT establece claramente que el Nivel II del ENS es simplemente "deseable" y sólo exige el Nivel I. En las consultas de los licitadores planteadas al Órgano de Contratación, en ningún caso se plantea si es válido el Nivel I que establece el PPT, o si es posible o no acreditarlo mediante autoevaluación.

El órgano de contratación sólo se refiere al certificado para exigir que *"esté a nombre de la empresa que vaya a ejecutar el servicio"* a raíz de una pregunta sobre relativa a la posibilidad de acreditar el requisito acudiendo a medios de terceros.

Asimismo, alega que los pliegos no han configurado la exigencia de la conformidad con el ENS como un requisito de Solvencia Técnica (Cláusula 13 del PCAP), sino como una mera prescripción técnica y una obligación exigible para la fase de ejecución.

Y finalmente alega que la certificación del Nivel II/Medio calificado como "deseable", del cual aparte informe de haber superado la auditoría AENOR no lo hace como una subsanación extemporánea, sino como prueba de la buena fe y proactividad de ELECNOR para cumplir con un requisito no obligatorio, y que el pliego señala explícitamente como "deseable".

Por su parte, CLECE alega que presentó proposición al Lote 1, consistente en los Servicios de Mantenimiento de las Instalaciones eléctricas del HCD Gómez Ulla y que su certificado del ENS se refiere a *"los sistemas de información que dan soporte a los servicios de Mantenimiento, Energéticos y de Gestión integral de centros deportivos"* lo cual entiende que comprende los servicios de mantenimiento, los energéticos, y en tercer lugar la gestión

integral de centros deportivos y aporta el informe de auditoría en apoyo de su argumentación.

Cuarto. La Secretaria General del Tribunal por delegación de este, mediante resolución de 6 de febrero de 2026, acordó mantener la suspensión cautelar del acuerdo de adjudicación recurrido, de modo que será la presente resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para la resolución del presente recurso especial, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 9/2017, de 9 de noviembre, de contratos del Sector Público (en adelante, LCSP).

Segundo. El recurso especial se interpuso con fecha 30 de diciembre de 2025, dentro del plazo de 15 días hábiles establecido en el art. 50 de la LCSP

Tercero. El acto recurrido es el acuerdo de adjudicación de los lotes 1 y 2 del acuerdo marco.

El acto es susceptible de impugnación mediante recurso especial en materia de contratación, al haberse dictado en el proceso de licitación de un contrato de Servicios sujeto a la LCSP, tener valor estimado superior a 100.000 euros como se indica en el artículo 44.1.a de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público y tratarse de una impugnación del acto de adjudicación de los lotes 1 y 2, conforme a lo indicado en el artículo 44.2.c de la referida norma.

Cuarto. El recurso se interpone por la administradora de la empresa CENTRALIA SERVICIOS INTEGRALES, S.R.L., una de las licitadoras en el procedimiento, que, aunque posicionada en quinta posición, alega ser la única de las licitadoras concurrentes que cuenta con certificado en el ENS que cubre por completo las actividades exigidas, por lo que ha de reconocérsele legitimación para la interposición del recurso.

Quinto. Entrando en el fondo del asunto, se adelanta ya que el recurso debe desestimarse, por las razones siguientes:

Debemos partir en primer lugar de lo dispuesto al efecto en los pliegos rectores de la licitación:

El apartado 15 del PPT, relativo a la seguridad industrial, señala en relación con la contratista adjudicataria que debe estar en condiciones de cumplir lo legislado en el RD 311/2022 de 3 de mayo por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad.

La recurrente interpreta, de forma descontextualizada y en contradicción con el pliego de prescripciones técnicas las respuestas dadas por el órgano de contratación durante el proceso de licitación.

Preguntado por la forma de acreditación del cumplimiento del ENS, el órgano de contratación se limitó a indicar que el adjudicatario debía *“estar en condiciones de cumplir lo legislado en el RD 311/2022, de 3 de mayo (...)”*.

Por otro lado, en preguntas relativas a si era posible recurrir a medios de terceros fue donde se indicó que el certificado debía estar a nombre del adjudicatario. Sin embargo, tal respuesta no podemos entender que pueda modificar lo dispuesto en los pliegos. Por una parte, el pliego guarda silencio en la cláusula 4, donde regula lo relativo a la información adicional a proporcionar a los licitadores, sobre los efectos que pudieran tener las respuestas a las consultas o aclaraciones que se pudieran formular sobre los pliegos, por tanto, no se les podría atribuir carácter vinculante de acuerdo con lo previsto en el artículo 138.3 de la LCSP. Por otra, es doctrina de este Tribunal plasmada en nuestra Resolución 1766/2025, de 4 de diciembre, con cita de otras anteriores que las respuestas a las consultas *“constituyen una exteriorización de los parámetros interpretativos del órgano de contratación y que, aun cuando las respuestas a las consultas sean vinculantes, por haberse recogido así en el pliego, en modo alguno pueden ser contra o extra pliegos, en el sentido de exigir más de lo descrito o lo no especificado en aquellos, sino que únicamente pueden interpretar el pliego con carácter vinculante”*.

Por tanto, una interpretación interesada de las preguntas formuladas en el proceso de licitación no puede dejar sin efecto la cláusula clara del Pliego técnico que sólo exige *“estar en condiciones de cumplir lo legislado en el RD311/2022 de 3 de mayo por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad”*. Tan genérica referencia resulta colmada con la acreditación del nivel Básico del ENS, el cual se puede acreditar mediante autoevaluación realizada de conformidad con el RD 311/2022 tal y como resulta del artículo 38.1 del citado Real Decreto.

Asimismo, la conformidad con el ENS no se ha configurado en los pliegos como un requisito de solvencia exigible previamente a la adjudicación, sino como un requisito que hay que cumplir durante la ejecución del contrato. Así se desprende tanto de lo dispuesto en el apartado 13 del pliego de prescripciones del contrato, relativo a la solvencia, pues no requiere la conformidad con el ENS y del citado apartado 15 del pliego de prescripciones técnicas relativo a la “Seguridad industrial”, tras exigir el cumplimiento en general de normas laborales, establece en su último inciso como hemos apuntado, tan solo: *“Estar en condiciones de cumplir lo legislado en el RD311/2022 de 3 de mayo por el que se regula (sic) el Esquema Nacional de Seguridad”*.

Por último, el anexo primero del PPT, relativo al lote 1 de mantenimiento de instalaciones eléctricas en su apartado 9 sobre “condiciones generales” se refiere a la ejecución de los trabajos y en el penúltimo párrafo, al tratar la protección de datos que ha de cumplirse durante la ejecución del contrato, señala: *“El Adjudicatario se compromete a asegurar la confidencialidad e integridad de los datos manejados y de la documentación a la que pudiera tener acceso y en ningún caso podrán ser empleados para fines distintos a la elaboración de los trabajos objeto del presente Concurso, así como lo que al efecto establece la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos, además de cumplir con el ESQUEMA NACIONAL DE SEGURIDAD Nivel I y deseable el Nivel II”*.

De acuerdo con lo establecido en el Anexo I del RD 311/2022 citado, que desarrolla las categorías de seguridad de los sistemas de información, se distinguen 3 niveles de seguridad, siendo estos bajo, medio o alto. El apartado cuarto de este mismo Anexo establece que *“c) Un sistema de información será de categoría BÁSICA si alguna de sus dimensiones de seguridad alcanza el nivel BAJO, y ninguna alcanza un nivel superior”*. El

artículo 38.2 del mismo texto legal, señala los sistemas de categoría básica solo requerirán de una autoevaluación para su declaración de la conformidad, sin perjuicio de que se puedan someter igualmente a una auditoria de certificación.

Por tanto, en este supuesto, no puede desprenderse que se exija una “certificación ENS” que fuera identificable con la categoría baja, puesto que sería opcional conforme a lo dispuesto en el RD 311/2022, o certificación correspondiente a las categorías media o alta.

En vista de lo expuesto, debe desestimarse el recurso y confirmarse la adjudicación de los lotes 1 y 2 del acuerdo marco.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D^a. C. M. S. A., en representación de CENTRALIA SERVICIOS INTEGRALES, S.R.L., contra la adjudicación de los lotes 1 y 2 del procedimiento “*Acuerdo Marco para mantenimiento de instalaciones críticas*”, con expediente 2025/SP01460020/00000240E, convocado por la Inspección General de Sanidad de la Defensa (IGESAN).

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 de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f



y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES