



Expediente: 7/2026

ACUERDO 20/2026, de 25 de febrero, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se resuelve la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por PROYECTOS Y MONTAJES ELÉCTRICOS RIOJANOS, S.L. contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra, de 12 de enero de 2026, por el que se excluye su propuesta del procedimiento de adjudicación del contrato de la instalación eléctrica y suministro de 6 cargadores eléctricos de vehículos en el Parlamento de Navarra.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 13 de octubre de 2025, el Parlamento de Navarra publicó en el Portal de Contratación de Navarra el anuncio de licitación para la contratación de la instalación eléctrica y suministro de 6 cargadores eléctricos de vehículos en el mismo.

SEGUNDO.- Con fecha 31 de octubre, la unidad gestora abrió la documentación administrativa (sobre A) presentada por los licitadores, y el 7 de noviembre acordó requerir diversas subsanaciones.

El 17 de noviembre examinó la documentación aportada, constatando que la misma era correcta, con la excepción de la presentada por ATB Servicios de Ingeniería, S.L.P., respecto de la que propuso su exclusión por incumplir la cláusula 8.1 del pliego, al haber incluido su oferta económica dentro de la documentación presentada tras el requerimiento de subsanación.

El 25 de noviembre abrió la propuesta técnica de los licitadores (sobre B), haciendo constar que *“se procederá a comprobar que su contenido se ajusta a la documentación requerida en la cláusula 8.2 del PCR y que las propuestas técnicas*

ofertadas cumplen las prescripciones técnicas mínimas exigidas. Para ello la unidad gestora contará con el apoyo de la empresa de ingeniería adjudicataria del contrato de asesoramiento para la presente licitación, a quien se trasladará la documentación técnica para la elaboración de su informe”.

Con fecha 17 de diciembre, la empresa NASEI INGENIERÍA, S.L. emitió un informe en el que señala que las ofertas deben ser valoradas según el punto 5 del proyecto, concluyendo respecto a la oferta formulada por PROYECTOS Y MONTAJES ELÉCTRICOS RIOJANOS, S.L. lo siguiente: *“La empresa Proyectos y Montajes Eléctricos riojanos S.L. propone la instalación del mismo modelo de cargador planteado en proyecto, pero en su versión con cable, por lo que NO cumple con las prescripciones técnicas”.*

La unidad gestora del contrato hizo constar en el acta de 19 de diciembre lo siguiente:

“De acuerdo con lo establecido en la cláusula 8.2 del PCR, en el sobre B los licitadores debían incluir las fichas técnicas de los modelos de cargador de vehículos eléctricos propuestos con el fin de que la unidad gestora pudiera verificar su conformidad con los requisitos técnicos establecidos en el Anexo III de prescripciones técnicas.

Todos los licitadores han presentado las fichas técnicas de los cargadores propuestos, que han sido los siguientes (ver adjunto): (...)

Proyectos y montajes eléctricos riojanos, S.L. Viaris UNI +

Se observa que nueve de las empresas han ofrecido el mismo modelo del fabricante Orbis, que es a su vez una evolución actualizada del modelo que ya está instalado en el Parlamento. Estos modelos cumplen con los requisitos técnicos exigidos y son compatibles con los actuales en el sentido de que no interfieren en su funcionamiento y pueden coexistir ambas opciones en la misma instalación.

Aparte de estas, otras tres empresas (Montajes Eléctricos NOI, S.A.L., Tecuni, S.A.U. y Proyectos y Montajes eléctricos riojanos, S.L.) han propuesto cargadores también del fabricante Orbis, pero que sin embargo, son de un modelo con cable de conexión (manguera) incorporado.

En el punto 5 de la memoria descriptiva incluida en el Anexo III del PCR (Proyecto de instalación eléctrica en baja tensión para 6 puntos de recarga de vehículos eléctricos en el Parlamento de Navarra) se establece que “El punto de recarga debe ser sin cable de carga y con base T2”. Asimismo, en el punto 0.1.01 del presupuesto incluido en dicho Anexo III, en las características de los puntos de recarga se vuelve a especificar “Módulo de recarga con Base T2 y sin cable de carga”. La petición de que los cargadores no tuvieran el cable de carga incorporado se incluyó expresamente en los pliegos por considerar más convenientes los cargadores sin cable, al igual que los dos actuales. De este modo es el usuario de cada vehículo el responsable de su cable y se evitan por parte del Parlamento problemas de conservación y mantenimiento de los mismos, o incluso eventuales accidentes que se pudieran producir por no estar los cables adecuadamente recogidos en cada uno de los cargadores.

En dichas propuestas, por tanto, se está incumpliendo lo dispuesto en el Anexo III del pliego de condiciones reguladoras, al haber presentado modelos de cargador con cableado de conexión incorporado, por lo que deben ser excluidas del procedimiento.

(...)

Por tanto, la unidad gestora del contrato acuerda proponer a la Mesa de la Cámara la exclusión del procedimiento de las propuestas presentadas por Montajes Eléctricos NOI, S.A.L., Tecuni, S.A.U. y Proyectos y montajes eléctricos riojanos, S.L., al incluir en sus propuestas técnicas modelos con cableado de conexión (manguera) incorporado, e incumplir por tanto las características técnicas solicitadas en el punto 5

de la memoria descriptiva y en el apartado 01.01 del presupuesto, incluidos en el Anexo III de proyecto técnico de la presente licitación, que establecen respectivamente que “El punto de recarga debe ser sin cable de carga y con base T2” y “Módulo de recarga con Base T2 y sin cable de carga”.

Por Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra, de 12 de enero de 2026, se acordó la exclusión de diversas propuestas, entre ellas, la presentada por PROYECTOS Y MONTAJES ELÉCTRICOS RIOJANOS, S.L., por las razones expuestas.

TERCERO.- Con fecha 16 de enero, PROYECTOS Y MONTAJES ELÉCTRICOS RIOJANOS, S.L. interpuso una reclamación especial en materia de contratación pública frente a la exclusión de su oferta, formulando las siguientes alegaciones:

1ª. Que presentó oferta en tiempo y forma, incluyendo en su documentación económica y técnica, entre otros documentos, oferta de su proveedor SALTOKI RIOJA, S.A., en la que se identifica de manera expresa e inequívoca el suministro del siguiente equipo:

- ORBIS VIARIS UNI+ 22 kW Base Tipo 2
- Referencia: OB94U4C0HB2

Señala que dicha referencia corresponde a un punto de recarga sin cable de carga incorporado y con base Tipo 2, conforme a las prescripciones técnicas establecidas en el Anexo III del proyecto técnico.

2ª. Que la exclusión se fundamenta en la aportación, junto con la oferta técnica, de una ficha técnica correspondiente a una variante distinta del mismo equipo, que incorpora manguera de carga, sin que dicha ficha se corresponda con la referencia concreta efectivamente ofertada, claramente identificada en la documentación económica vinculante.

3ª. Que la aportación de una ficha técnica correspondiente a una variante distinta del mismo producto constituye un error documental de carácter no esencial, que no altera el objeto de la oferta, no supone modificación alguna del modelo ofertado, no afecta al precio ni a las condiciones de la proposición, y no genera ventaja competitiva ni vulnera el principio de igualdad.

Señala que la doctrina reiterada de los tribunales administrativos de contratación admite la aclaración de extremos técnicos cuando dicha aclaración no implica modificación sustancial de la oferta ni alteración de la concurrencia.

4ª. Que la exclusión automática de la oferta por una contradicción documental, existiendo una identificación clara, expresa e inequívoca del modelo correcto en la oferta económica, constituye una medida desproporcionada, contraria a los principios de proporcionalidad, concurrencia y máxima eficiencia que rigen la contratación pública.

Atendiendo a lo expuesto, solicita la adopción de la medida cautelar consistente en la suspensión del procedimiento de contratación. Asimismo, solicita que se declare no conforme a Derecho su exclusión del procedimiento y se anule el acuerdo recurrido en lo que le afecta, ordenándose la retroacción de las actuaciones al momento anterior a aquella, procediendo a la correcta valoración de su oferta.

CUARTO.- Con fecha 16 de enero se requirió al órgano de contratación la aportación del correspondiente expediente, así como, en su caso, de las alegaciones que estimase convenientes, en cumplimiento del artículo 126.4 de la LFCP.

Transcurrido el plazo de dos días hábiles legalmente previsto, se reiteró la solicitud con fecha 21 de enero, advirtiéndose que el plazo de resolución de la reclamación quedaba en suspenso hasta la aportación completa del expediente durante un plazo máximo de cinco días naturales contados desde el mismo día de la notificación del requerimiento, así como que, transcurrido dicho plazo sin que se hubiera aportado aquel, se continuaría con la tramitación de la reclamación, y que las alegaciones que

podieran formularse extemporáneamente no serían tenidas en cuenta para la adopción del acuerdo correspondiente.

Finalmente, el 23 de enero el órgano de contratación aportó el expediente de contratación y presentó un escrito de alegaciones, donde manifiesta lo siguiente:

1ª. Señala que procede describir brevemente los documentos del sobre B (propuesta técnica) que la recurrente presentó a la licitación:

1) Ficha técnica del cargador del fabricante ORBIS modelo VIARIS UNI+ 3x230/400 V;

2) Declaración UE de conformidad declarando que el producto VIARIS UNI cumple con los requisitos esenciales de las Directivas y es conforme con una serie de normas; y

3) Presupuesto de Saltoki Rioja, S.A. para la empresa Proyectos y M.E. Riojanos, S.L., en la que en el concepto se detallan una serie de referencias de elementos eléctricos y de productos VIARIS UNI+.

2ª. Alega que, conforme al artículo 53 de la LFCP y la cláusula 7 del pliego del presente contrato, este vincula por igual al órgano de contratación y a los licitadores, de modo que las proposiciones presentadas deben ajustarse estrictamente a las prescripciones técnicas mínimas establecidas, sin que sea posible admitir ofertas que se aparten de las mismas.

Así, las prescripciones contenidas en el proyecto técnico del Anexo III del pliego no tienen carácter accesorio ni meramente orientativo, sino que definen las características esenciales del objeto contractual y resultan, por ello, de obligado cumplimiento para todos los licitadores, tal como se exige expresamente en la cláusula 1 del mismo.

De lo que se deduce que la reclamante, con la presentación de su oferta, aceptó de manera incondicionada las cláusulas de este pliego y sus anexos.

3ª. Señala que el incumplimiento del que adolece la ficha técnica no puede considerarse una mera formalidad, sino que se trata del incumplimiento de una prescripción técnica esencial y, por tanto, su incumplimiento derivó en la consecuente exclusión.

Alega, en este sentido, que el segundo párrafo del apartado 5 “Descripción de los puntos de recarga” del capítulo 1 “Memoria descriptiva” del proyecto, contenido en el Anexo III del pliego, establece claramente que el punto de recarga debía ser sin cable de carga e incluirse en la ficha técnica.

Por su parte, la cláusula 8.2 del pliego regula el contenido que las licitadoras deben incluir en el sobre B “propuesta técnica”, estableciendo en su primer párrafo que *“En este sobre se incluirán las fichas técnicas de los modelos de cargador de vehículos eléctricos propuestos con el fin de que la unidad gestora del contrato pueda verificar su conformidad con los requisitos técnicos establecidos en el Anexo III de prescripciones técnicas...”*.

Y, finalmente, el último párrafo de dicha cláusula 8.2 advierte de que *“aquellas propuestas que no cumplan con todos los requisitos técnicos mínimos establecidos para la presente licitación quedarán excluidas de la misma”*.

Manifiesta que de lo expuesto se deduce claramente que el sobre B debía contener necesariamente la ficha técnica con el modelo de cargador ofertado por cada licitador y, en consecuencia, la oferta técnica en la presente licitación es la ficha técnica del modelo de cargador ofertado, habiéndolo entendido así todos los licitadores.

Alega que, sin embargo, la reclamante en su sobre B aportó tres documentos, el que denomina “ficha técnica” y los otros dos descritos con anterioridad, pretendiendo, ante el error reconocido, forzar una interpretación que subsane su falta de diligencia en la presentación de su oferta, al argumentar que *“La exclusión se fundamenta en la aportación, junto con la oferta técnica, de una ficha técnica correspondiente a una*

variante distinta del mismo equipo, que incorpora manguera de carga, sin que dicha ficha se corresponda con la referencia concreta efectivamente ofertada, claramente identificada en la documentación económica vinculante”.

Es decir, la reclamante reconoce su error, pero afirma que la causa de exclusión se basa en un “*error documental no esencial*”, obviando que la ficha técnica constituye la oferta técnica en la presente licitación.

Argumenta, asimismo, que la denominada por su parte “oferta técnica” es la que se corresponde con su “*documentación económica vinculante*” como prueba de que su pretensión era ofertar un cargador sin cable, circunstancia que en modo alguno puede servir como subsanación, dado que el único contenido del sobre B requerido por el pliego es la ficha técnica del modelo de cargador ofertado, y menos teniendo en cuenta que no se han abierto los sobres que contienen la oferta económica.

4ª. Alega que la ficha técnica del cargador presentada en el sobre B, que es la única documentación requerida por el pliego a efectos de valoración de la oferta técnica, y que, por tanto, es lo “realmente ofertado”, corresponde claramente a un equipo con cable de recarga, y en la misma no aparece por ninguna parte la referencia OB94U4C0HB2.

Señala que en dicho sobre B consta la ficha técnica de un cargador “VIARIS UNI +” con cable de recarga, como se aprecia tanto en la fotografía del cargador como en la descripción del mismo, que aparecen en dicha ficha.

Además, se acompaña a la ficha técnica otro documento consistente en una declaración UE de conformidad, cuya aportación no se exigía ni en el pliego ni en sus anexos, en la que se declara que dicho cargador “VIARIS UNI” cumple con los requisitos esenciales de las Directivas y es conforme con la normativa.

Igualmente, se ha incluido en este sobre B un presupuesto de la empresa Saltoki Rioja, S.A. para seis puntos de recarga referencia OB94U4C0HB2, descripción “Viaris

Uni +”, documento que se incorpora sin mayor información. Por tanto, y sin entrar en un mayor análisis, de nuevo se refiere a un cargador que incumple las prescripciones esenciales del pliego.

Alega que es en el anexo de la reclamación presentada donde ahora adjunta una nueva ficha técnica correspondiente a otro modelo de cargador, este sí, sin cable de carga, con descripción “VIARIS UNI + BT2”, así como el presupuesto que presentó en el sobre B, y un nuevo documento, también emitido por Saltoki Rioja, S.A. (página 9 de su escrito de reclamación) intitulado igualmente “presupuesto” (documento no presentado en el sobre B), que es donde aparece la referencia OB94U4C0HB2 como correspondiente a un modelo de cargador sin cable de recarga.

Es decir, la referencia OB94U4C0HB2 aparece ahora en el documento llamado “presupuesto” de Saltoki, pero no aparece tampoco en la nueva ficha técnica del fabricante que ha remitido de un cargador sin cable, al contrario de lo que afirma el licitador.

En consecuencia, este nuevo presupuesto emitido por Saltoki para la reclamante no es la ficha técnica oficial del fabricante a la que la recurrente alude como medio de acreditación de que la referencia OB94U4C0HB2 es la realmente ofertada.

Señala que, en base a este nuevo presupuesto de Saltoki Rioja, S.A. (página 9 de su escrito de reclamación), no aportado anteriormente, la recurrente pretende que se infiera que la referencia OB94U4C0HB2 corresponde a un modelo de cargador sin cable de carga pero, evidentemente, ni la unidad gestora, ni la ingeniería asesora disponían de este nuevo documento ahora anexado al escrito de reclamación, ni tampoco lo necesitaban, pues como se ha dicho, el documento requerido por el pliego para valorar el cumplimiento de las prescripciones técnicas exigidas era la ficha técnica del producto ofertado, la cual, con absoluta claridad, se corresponde con un cargador con cable de recarga que no cumple, en consecuencia, las prescripciones técnicas.

5ª. Alega que la LFCP permite en determinados supuestos la subsanación de defectos formales o la solicitud de aclaraciones, pero no autoriza en ningún caso la modificación del contenido material de la oferta ni la sustitución del producto efectivamente ofertado, siendo dicho producto el que vincula a la licitadora.

Señala que tampoco es posible considerar que la oferta técnica de la reclamante adolezca de oscuridad o inconcreción a los efectos de requerir aclaraciones complementarias otorgando un plazo para la subsanación de tales inconcreciones, dado que la oferta técnica en este caso es clara y concreta.

6ª. Indica que aceptar la pretensión del recurrente supondría permitir la reformulación ex post de la oferta técnica, vulnerando los principios de igualdad de trato, transparencia y no discriminación que rigen la contratación pública, así como el principio de intangibilidad de las proposiciones una vez finalizado el plazo de presentación de ofertas.

Manifiesta que este Tribunal ha mantenido de forma constante que el incumplimiento de las prescripciones técnicas mínimas establecidas en el pliego determina necesariamente la exclusión de la oferta (Acuerdo 26/2025, de 31 de marzo), sin que resulte procedente admitir subsanaciones o aclaraciones que impliquen una alteración sustancial de la proposición técnica presentada.

Solicita, atendiendo a lo expuesto, la desestimación de la reclamación especial interpuesta.

QUINTO.- Con fecha 23 de enero se dio traslado de la reclamación a las demás personas interesadas para que alegasen lo que estimasen oportuno, conforme al artículo 126.5 de la LFCP, no habiéndose formulado alegación alguna.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El Parlamento de Navarra se encuentra sujeto a la LFCP en virtud de su artículo 4.1.a), siendo susceptibles de impugnación los actos de trámite o definitivos que excluyan a los licitadores o perjudiquen sus expectativas, conforme al artículo 122.2 de dicha ley foral.

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.b) de la LFCP.

TERCERO.- La reclamación ha sido interpuesta por persona legitimada al tratarse de un licitador que acredita un interés directo o legítimo, cumpliendo con ello el requisito establecido en los artículos 122.1 y 123.1 de la LFCP.

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

QUINTO.- Con carácter previo al análisis de las cuestiones de fondo planteadas en la reclamación, este Tribunal debe pronunciarse sobre la petición formulada por la reclamante relativa a la adopción de la medida cautelar de suspensión del procedimiento de contratación hasta la resolución de la presente reclamación.

Al respecto, cabe señalar que la LFCP, modificada por la Ley Foral 17/2021, de 21 de octubre, prevé la suspensión automática del acto recurrido por la mera interposición de la reclamación. Así, el artículo 124.4 dispone que *“La impugnación de actos de trámite o de la adjudicación de un contrato, acuerdo marco o la impugnación de un encargo a un ente instrumental conllevará la suspensión automática del acto impugnado hasta el momento en que el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra adopte un Acuerdo sobre la reclamación presentada”*.

Por su parte, el artículo 125 del mismo cuerpo legal, en el que se regulan las medidas cautelares, señala en su apartado 1º que *“Los interesados en la licitación y*

adjudicación de un contrato público podrán solicitar del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, en los plazos señalados en el artículo anterior, la adopción de medidas cautelares para corregir la infracción alegada o para impedir que se causen otros perjuicios a los intereses afectados, incluidas la suspensión del procedimiento o de cualquier decisión adoptada en el seno del mismo, siempre y cuando, en los citados casos, no se produzca la suspensión automática del acto impugnado prevista en el artículo 124.4 de esta ley foral”.

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

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

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

SEXTO.- Efectuada la anterior precisión, constituye el objeto de la reclamación la impugnación del acuerdo de exclusión de la propuesta presentada por la reclamante al procedimiento de adjudicación del contrato de la instalación eléctrica y suministro de 6

cargadores eléctricos de vehículos en el Parlamento de Navarra, por incumplimiento de las prescripciones técnicas exigidas, ya que incluye un modelo de cargador con cableado de conexión (manguera) incorporado.

Sucintamente expuesto, alega la reclamante que presentó junto a su oferta una ficha técnica correspondiente a una variante distinta del mismo equipo del proyecto, sin que dicha ficha se corresponda con la referencia efectivamente ofertada, claramente identificada en la documentación económica, lo cual considera un error documental de carácter no esencial, siendo, por ello, la exclusión una medida desproporcionada.

Por su parte, el órgano de contratación sostiene que el incumplimiento del que adolece su ficha técnica no puede considerarse una mera formalidad, en tanto que dicha ficha constituye el único medio válido exigido para acreditar las características técnicas de la oferta, por lo que el incumplimiento de los requisitos exigidos conlleva necesariamente la exclusión, sin que quepa solicitar aclaración alguna al no existir dudas sobre su incumplimiento.

Centrada la controversia, por tanto, en las determinaciones del pliego regulador del contrato, ha de acudirse a lo dispuesto en el mismo, no sin antes recordar que conforme a reiterada doctrina de este Tribunal, las personas licitadoras y el órgano de contratación se encuentran sujetos a lo allí dispuesto, a tenor de lo dispuesto en el artículo 53.1 de la LFCP, conforme al cual *“Las proposiciones, que comprenden tanto la oferta técnica, si la hubiera, como la oferta económica, deberán ajustarse a los pliegos que rigen la licitación, y su presentación supone su aceptación incondicionada sin salvedad o reserva alguna”*, señalando igualmente la cláusula 7 del pliego de condiciones reguladoras del presente contrato, que *“La presentación de las ofertas presume por parte de la licitadora la aceptación incondicionada sin salvedad o reserva alguna de las cláusulas de este pliego y sus anexos, así como la declaración responsable de la exactitud de todos los datos presentados y de que reúne todas y cada una de las condiciones exigidas para la contratación objeto del contrato”*. Determinaciones del pliego que, en nuestro caso, han devenido firmes y consentidas por

no haber sido impugnadas en el momento procedimental oportuno con ocasión de la publicación de dicho documento contractual.

En este sentido, el reciente Acuerdo 90/2025, de 7 de noviembre, de este Tribunal, con cita del previo Acuerdo 72/2025, de 11 de septiembre, señala que *“el pliego se califica por la jurisprudencia como "auténtica ley del contrato" al recoger los pactos y condiciones definidores de los derechos y obligaciones de las partes en sus aspectos jurídicos, económicos y administrativos, debiendo someterse a sus reglas tanto el organismo convocante como quienes soliciten tomar parte en el mismo, especialmente cuando no hubieran impugnado previamente sus bases. Así lo afirma, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de marzo de 2021, cuando expone que “La jurisprudencia de la Sala en relación con la libertad de pactos que antes indicamos, tal como señalamos, en nuestra Sentencia de 1 de diciembre de 2020, antes citada y que ahora seguimos, y mediante la mención del artículo 4 de la Ley 13/1995, esta Sala viene declarando, por todas, Sentencia de 29 de abril de 2009 (recurso de casación n.º 1606/2007) que “es pacífico en la doctrina científica y reiterado en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, que el Pliego de Cláusulas administrativas constituye la ley del contrato, con fuerza vinculante para las partes contratantes. Bien lo expresa el Alto Tribunal, p. ejem. en su sentencia de 9 de julio de 1988: “la contratación administrativa, no obstante sus especiales características, tiene como nota o fondo común con la ordinaria, civil o mercantil, la de ser, ante todo, un concierto de voluntades, en el que las normas fundamentales y en primer término aplicables, son las acordadas por la Administración y el contratista, es decir, las cláusulas del pliego de condiciones aceptado por éste, por lo que los derechos y obligaciones derivados de estos contratos se regulan, ante todo, por lo previsto en el pliego de condiciones publicado para su celebración, como “ley primordial del contrato”, resultando obligado, en consecuencia de ello, para resolver las cuestiones relativas al cumplimiento, inteligencia y efectos de un contrato administrativo, el remitirse a lo establecido en el correspondiente pliego”.*

De esta consideración del pliego como ley del contrato deriva pues, como también este Tribunal ha señalado en reiteradas ocasiones - por todos, Acuerdo

76/2019, de 24 de septiembre - su carácter vinculante, tanto para la entidad contratante que lo ha aprobado como para los licitadores que concurren a la licitación, aceptando su contenido, y la imposibilidad de apartarse del mismo o proceder a su modificación, si no es a través de alguno de los cauces que el ordenamiento jurídico articula para ello. Esto también significa que si, como en el caso que nos ocupa, no es impugnado en el momento procedimental normativamente establecido para ello, deviene consentido y firme, debiendo aplicarse todas sus cláusulas en su integridad, sin perjuicio de la facultad que cabe a este Tribunal de dejar sin efecto las que sean nulas de pleno. Resultando así que lo más significativo, en relación con el carácter vinculante de los pliegos, es que la participación en el procedimiento por los licitadores comporta la asunción de los derechos y deberes definidos en los mismos que, como ley primordial del contrato, constituye la fuente a la que debe acudir para resolver todas las cuestiones que se susciten en relación a la adjudicación, cumplimiento, interpretación y efectos del contrato en cuestión”. Consideraciones estas también recogidas, de forma reiterada, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, por todas, en la Sentencia 445/2021, de 30 de diciembre, y reproducidas en la Sentencia 213/2022, de 6 de julio.

Dicho carácter vinculante alcanza también a las prescripciones técnicas, como señala el mismo acuerdo, así como el Acuerdo 83/2025, de 10 de octubre, conforme al cual “en la definición del objeto contractual juegan un papel relevante las prescripciones técnicas que tienen que regir la contratación, cuya finalidad es definir las características técnicas de la prestación necesarias para la correcta ejecución del contrato y, en consecuencia, necesarias para la satisfacción de la necesidad pública que, precisamente, justifica la contratación, atribuyéndose, conforme a los artículos 40 y 46 LFCP, la competencia para su aprobación al órgano de contratación. Esta decisión del órgano de contratación en cuanto al establecimiento de los requisitos técnicos exigibles queda dentro del ámbito de la discrecionalidad que tiene atribuida para definir las características propias del servicio a prestar, respetando los principios de igualdad y concurrencia, y sin que resulte admisible que las especificaciones técnicas en tal sentido determinadas en el pliego sean sustituidas a elección de los

licitadores; debiendo los licitadores ajustar sus proposiciones a los pliegos que rigen la licitación y, por ende, a las prescripciones técnicas al efecto determinadas”.

En el mismo sentido, cabe citar, la Resolución 134/2018, de 18 de octubre, de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, que señala que *“el PPT realiza una descripción del objeto del contrato para que las empresas puedan decidir si están interesadas en el mismo, contiene los términos en los que el poder adjudicador desea obligarse con el adjudicatario, y refleja las necesidades que se pretenden satisfacer mediante la celebración del contrato. Además, las prescripciones técnicas representan el nivel mínimo de rendimiento de las prestaciones contractuales que, de acuerdo con el interés público, desea obtenerse y deben alcanzar todas las ofertas, por lo que es contrario a dicho interés admitir una proposición que no lo satisfaga. En definitiva, el poder adjudicador no puede obviar sus propias prescripciones técnicas y adjudicar el contrato a una oferta que las incumple.”*

Derivado de ello, en reiteradas ocasiones, por todos, en el Acuerdo 26/2025, de 31 de marzo, este Tribunal ha manifestado que las ofertas presentadas por las personas licitadoras deben adecuarse a las condiciones técnicas establecidas en los pliegos, pudiendo ser la consecuencia del incumplimiento de tal extremo, la exclusión de la oferta. Y ello por cuanto tales prescripciones técnicas, que son aceptadas incondicionalmente como parte del pliego por los licitadores cuando formulan sus ofertas, constituyen instrucciones de carácter técnico con arreglo a las cuales debe ejecutarse la prestación del contrato, siendo, por tanto, requisitos que las ofertas de los licitadores han de cumplir de modo obligado para poder continuar en la licitación, de forma que apreciado un incumplimiento de tales condiciones resulta obligada la exclusión del licitador del procedimiento, toda vez que otra solución -tal y como pone de relieve la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala Sexta, de 29 de abril de 2004 (asunto C- 496/99)- resultaría contraria a los principios de igualdad de trato y transparencia que deben imperar en la contratación pública. Habiendo advertido también a este respecto y de manera reiterada que para que la exclusión del licitador por el incumplimiento de las prescripciones técnicas resulte ajustada a derecho, tal

incumplimiento debe ser expreso y claro, debiendo interpretarse y aplicarse las exigencias de los pliegos de prescripciones técnicas de manera que no supongan obstáculos indebidos a los principios generales que guían la contratación administrativa, propugnando la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, entre otras, en su Sentencia 197/2022, de 22 de junio, una interpretación restrictiva de las causas de exclusión de la licitación.

Expuesta la anterior doctrina, y centrándonos en las determinaciones del pliego cuyo incumplimiento ha motivado la exclusión de la oferta de la reclamante, la cláusula 1 del pliego de condiciones reguladoras, donde se define el objeto del contrato, indica que “ (...) *Dichos trabajos se realizarán conforme a las prescripciones técnicas definidas en el Anexo III, y con sujeción a lo desarrollado en el “Proyecto de instalación eléctrica en baja tensión para 6 puntos de recarga de vehículos eléctricos en el Parlamento de Navarra” contenido en el precitado anexo*”.

Por otra parte, la cláusula 8.2. “Sobre B: propuesta técnica”, establece lo siguiente:

*“En este sobre se incluirán las fichas técnicas de los modelos de cargador de vehículos eléctricos propuestos con el fin de que la unidad gestora pueda verificar su conformidad con los requisitos técnicos establecidos en el Anexo III de prescripciones técnicas”, y se añade que “**Aquellas propuestas que no cumplan con todos los requisitos técnicos mínimos establecidos para la presente licitación quedarán excluidas de la misma.**”*

A su vez, el citado Anexo III de prescripciones técnicas, en el punto 5 de la Memoria descriptiva “Descripción de los puntos de recarga”, señala que “(...) *Todos los puntos de recarga serán el modelo Viaris Uni de 22kW trifásicos del fabricante Orbis o similar, y, en cualquier caso, con compatibilidad de software con los ya existentes. Deberán tener además conexión wifi y ethernet para la transmisión de datos telemáticamente. El punto de recarga debe ser sin cable de carga y con base T2 (...).*”

Esta última previsión se recoge también en el apartado 01.01 del Capítulo 01 Instalación Eléctrica del Presupuesto que indica “*Módulo de recarga con Base T2 y sin cable de carga*”.

De lo expuesto se deduce, sin lugar a dudas, por un lado, que las prescripciones técnicas contenidas en el citado proyecto, que definen las características esenciales del objeto del contrato y, por tanto, son de obligado cumplimiento para las personas licitadoras, exigían que el punto de recarga del modelo ofertado debía ser sin cable de carga y con base T2, y, por otro lado, y en relación al contenido de las ofertas, que el Sobre B debía contener la ficha técnica con el modelo de cargador ofertado, único documento exigido e imprescindible para verificar el cumplimiento de los requisitos técnicos exigidos.

Analizadas las ofertas, en el informe de valoración emitido por NASEI INGENIERIA, S.L., se indica respecto a la oferta de la reclamante, en relación a la descripción de los puntos de recarga, lo siguiente:

“a.1.8. Proyectos y Montajes Eléctricos riojanos S.L.

La empresa Proyectos y Montajes Eléctricos riojanos S.L. propone la instalación del mismo modelo de cargador planteado en proyecto, pero en su versión con cable, por lo que NO cumple con las prescripciones técnicas”.

De conformidad con dicho informe, según consta en el Acta nº 5 incorporada al expediente, la unidad gestora del contrato propuso, con invocación de las citadas previsiones de los pliegos, la exclusión de las ofertas de distintas empresas, entre ellas la de la reclamante, porque “*han propuesto cargadores también del fabricante Orbis, pero que sin embargo, son de un modelo con cable de conexión (manguera) incorporado*”, exclusión que finalmente fue acordada por el órgano de contratación.

Pues bien, examinada la oferta presentada por la reclamante se aprecia que presentó en el sobre B únicamente una ficha técnica que hacía referencia a un modelo

concreto, ORBIS VIARIS UNI +, y del contenido de dicha ficha se desprende con absoluta claridad que el modelo de cargador ofertado tiene cable de recarga, contraviniendo así de forma expresa las prescripciones técnicas exigidas.

Sin embargo, cuestiona ahora la reclamante dicha exclusión alegando que presentó oferta en tiempo y forma, incluyendo en su documentación económica y técnica, oferta de su proveedor SALTOKI RIOJA, S.A. en el que se indicaba como producto presupuestado el modelo “ORBIS VIARIS UNI+ 22KW BASE T2, con la referencia OB94U4C0HB2, que es la realmente ofertada y que corresponde -tal y como acredita la ficha técnica oficial del fabricante- a un equipo con base Tipo 2 y sin cable de carga incorporado, cumpliendo plenamente y sin excepción las exigencias del pliego.

De esta manera, reconoce expresamente que la ficha técnica presentada corresponde a una variante distinta del mismo equipo que incorpora manguera de carga, lo que califica de error documental no esencial, y ello porque, según refiere, la referencia concreta efectivamente ofertada está claramente identificada en la documentación económica vinculante.

Al respecto, como acertadamente indica el órgano de contratación en “*La ficha técnica del cargador presentada en el sobre B por la licitadora, que es la única documentación requerida por el pliego a efectos de valoración de la oferta técnica, y que, por tanto, es lo “realmente ofertado”, corresponde claramente a un equipo con cable de recarga y, en la misma, no aparece por ninguna parte la referencia OB94U4C0HB2.*” Por el contrario, en la última página figuran otros códigos que remiten a tres modelos distintos (OB94U420HA1, 0B94U4G0HA1 y OB94UT0HA1), todos ellos dotados de cable de conexión (manguera).

Añade también, de manera acertada el órgano de contratación, que no estamos ante un error documental no esencial, pues la ficha técnica es el documento exigido en el pliego para verificar la conformidad de los modelos ofertados con los requisitos técnicos exigidos, por lo que en ningún caso puede acompañarse a la oferta una ficha técnica distinta a lo realmente ofertado.

Tampoco puede tener cabida la pretensión de la reclamante basada en que su oferta estaba identificada en “*la documentación económica vinculante*” dado que, en el momento de la valoración de la oferta técnica, aún no se han abierto los sobres que contienen la oferta económica, tal como dispone el artículo 97 de la LFCP que señala que “*la apertura de la documentación relativa a los criterios cuantificables mediante fórmula se realizará después de la apertura y valoración de la documentación relativa a criterios sometidos a la aplicación de juicios de valor*”. Y ello sin perjuicio de que, como se viene señalando, es la ficha técnica del cargador ofertado el documento requerido para valorar el cumplimiento de las prescripciones técnicas exigidas y no otro distinto, a elección de la licitadora.

Finalmente, y en relación a la documentación técnica presentada por la reclamante junto a su reclamación, claramente extemporánea, este Tribunal viene afirmando la improcedencia de completar la oferta en esta vía, por lo que no corresponde entrar a su análisis, al objeto de verificar si la oferta cumple o no con las prescripciones técnicas exigidas, que queda circunscrito exclusivamente a la revisión de la legalidad de la actuación del órgano de contratación, tal como se expone, entre otros, en nuestro Acuerdo 69/2025, de 3 de septiembre, en el que razonamos que “*la posibilidad de subsanar, modificar o completar la documentación en vía de recurso es radicalmente contraria a la filosofía más íntima de los procedimientos para la adjudicación de contratos públicos, pues rompe frontalmente con los principios de no discriminación, igualdad de trato y transparencia. En este sentido, como ya ha señalado este Tribunal en numerosas ocasiones, valga por todas las Resoluciones 218/2018, de 13 de julio y 257/2018, de 19 de septiembre, el recurso especial en materia de contratación no puede ser un instrumento para subsanar los defectos en la documentación presentada por las entidades licitadoras en el procedimiento de adjudicación ya que no es ese su fin, en tanto que se trata de una vía para reparar las infracciones del ordenamiento jurídico 18 en que incurran los poderes adjudicadores en los procedimientos de contratación dentro de su ámbito de actuación definido en el artículo 44 de la LCSP*”.

Por tanto, teniendo en cuenta que la valoración técnica debía realizarse atendiendo exclusivamente al contenido del sobre B, más aún cuando el pliego exige que dicha valoración se base en las fichas técnicas incluidas en el mismo, la consecuencia anudada al incumplimiento de las prescripciones técnicas exigidas no podía ser otra que la exclusión de la oferta, siendo, por tanto, la misma conforme a Derecho.

SÉPTIMO.- Alega también la reclamante que la doctrina reiterada de los tribunales admite la aclaración de extremos técnicos cuando dicha aclaración no implica modificación sustancial de la oferta ni alteración de la concurrencia, así como que la exclusión automática de su oferta existiendo una identificación clara, expresa, e inequívoca del modelo correcto en la oferta económica constituye una medida desproporcionada, contraria a los principios de proporcionalidad, concurrencia y máxima eficiencia que rigen la contratación pública.

Al respecto, el órgano de contratación indica que, si bien la LFCP permite, en determinados supuestos, la subsanación de defectos formales o la solicitud de aclaraciones, no autoriza en ningún caso la modificación de la oferta ni la sustitución del producto propuesto, siendo este último el que legalmente vincula a la licitadora. Y, en cuanto a la exclusión, señala que no constituye una medida sancionadora ni desproporcionada, sino una consecuencia necesaria de la fuerza vinculante del pliego y de la exigencia de que todas las ofertas concurren en condiciones de estricta igualdad competitiva.

Efectivamente, tal como sostienen ambas partes, la LFCP contempla la posibilidad de solicitar la subsanación o aclaración de la oferta con determinadas condiciones. Así, su artículo 51.2 indica que *“Cuando la Mesa de Contratación o, en su caso, la unidad gestora aprecien defectos subsanables en la documentación acreditativa de la personalidad, la capacidad, la solvencia u oscuridades en el contenido de la oferta, que sean susceptibles de aclararse sin afectar a los principios de igualdad y transparencia, dará a la persona afectada un plazo mínimo de 5 días para*

que los corrija, advirtiéndole de que en caso contrario se procederá a su inadmisión”, estableciendo su artículo 97 que “Si la Mesa de Contratación o, en su caso, la unidad gestora considera que la oferta presentada adolece de oscuridad o de inconcreción, podrá solicitar aclaraciones complementarias, respetando en todo caso el principio de igualdad de trato de quienes hayan licitado, que no podrán modificar la oferta presentada. El plazo de contestación no podrá ser inferior a cinco días ni exceder de diez”.

En relación a dichos preceptos, este Tribunal ha señalado, entre otros, en el Acuerdo 88/2025, de 30 de octubre, que *“(…) las previsiones relativas a la presentación de proposiciones y el contenido de las mismas deben ser tenidas en cuenta para establecer si la oferta formulada por el interesado se ajusta o no a los requerimientos exigidos, estando prevista la subsanación para enmendar defectos en ciertos documentos oportunamente presentados, pero no para aportar documentos nuevos o cumplir con requisitos que no se cumplieron debidamente dentro de plazo”.*

Asimismo, cabe citar la Sentencia de 29 de marzo de 2012 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto C-599/10, SAG ELV Slovensko a.s. y otros, que, entre otras cuestiones, admite que *“excepcionalmente, los datos relativos a la oferta pueden corregirse o completarse de manera puntual, principalmente, porque sea evidente que requieren una mera aclaración o para subsanar errores materiales manifiestos, a condición de que esa modificación no equivalga a proponer, en realidad, una nueva oferta (...). Una vez presentada su oferta, en principio esta última no puede ya ser modificada, ni a propuesta del poder adjudicador ni del candidato. En efecto, el principio de igualdad de trato de los candidatos y la obligación de transparencia que resulta del mismo se oponen, en el marco de este procedimiento, a toda negociación entre el poder adjudicador y uno u otro de los candidatos”.*

Asimismo, y en relación a la posibilidad de solicitar aclaraciones, la doctrina de este Tribunal, resumida en el Acuerdo 51/2025, de 16 de junio, resalta su carácter potestativo y los límites a los que está sujeto el trámite, en particular, la imposibilidad de modificar la oferta como consecuencia de su ejercicio, por cuanto ello atentaría

contra los principios de concurrencia e igualdad de trato previstos en el artículo 2 de la LFCP, señalando que “ (...) *la LFCP en modo alguno articula un derecho subjetivo a aclarar la oferta técnica presentada, pues como señalamos en nuestro Acuerdo 75/2021, de 9 de agosto, lo que el artículo 97 transcrito contempla es la posibilidad del órgano de contratación, de solicitar si lo estima necesario aclaraciones sin imponerle la obligación de solicitar la subsanación de la misma; configurándose así como una facultad del órgano de contratación cuando aprecie la concurrencia del supuesto de hecho previsto en la norma, esto es, oscuridad o inconcreción en la oferta, y no como una carga a él exigible. (...).*”

En definitiva, la solicitud de aclaraciones a las ofertas no es una obligación impuesta a la Mesa de contratación o a la unidad gestora, sino una posibilidad que tiene cuando entiende que una oferta requiere aclaraciones complementarias o cuando entienden que se han de corregir errores materiales en la redacción de la misma. En caso contrario no están obligados a solicitar aclaración si, a su juicio, la oferta es lo suficientemente clara y precisa, (...).”

“Del mismo modo, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales aborda, en su Resolución 1527/2022, de 1 de diciembre, con cita de la anterior Resolución 682/2022, de 7 de junio, la procedencia de la aclaración, en los siguientes términos: “Este Tribunal ha aplicado la doctrina referida al rico casuismo que genera la práctica contractual entendiendo, por un lado, que no es exigible al órgano de contratación que requiera aclaración de la oferta cuando el incumplimiento es patente (Resoluciones 223/2021, de 5 de marzo, o 283/2021, de 26 de marzo), que no es aceptable la aclaración de la oferta cuando adolece de error o inconsistencia que la hagan inviable, esto es, cuando su cumplimiento sea imposible en los términos en que fue originalmente formulada (Resoluciones 833 y 840/2021, ambas de 8 de julio, 1439/2021, de 21 de octubre, o 181/2022, de 10 de febrero, entre otras), bien porque omita elementos necesarios (Resolución 161/2022, de 3 de febrero), bien porque existan inconsistencias o ambigüedad que impidan conocer su real contenido (Resoluciones 484/2021, de 29 de septiembre, o 117/2022, de 27 de enero). Por el contrario, se ha entendido aceptable la aclaración cuando no completa o varía la oferta inicial (Resoluciones 393/2017, de 28 de abril, 1589/2021, de 12 de noviembre, o 1697/2021,

de 25 de noviembre), y no tiene relevancia sobre su valoración (Resolución 69/2022, de 20 de enero).”

Aplicando dicha doctrina al caso que nos ocupa, y sin perjuicio de lo ya indicado respecto al modelo presentado en la oferta económica cuya apertura aún no se ha producido, teniendo en cuenta que el documento que había de presentarse para verificar el cumplimiento de los requisitos técnicos exigidos era exclusivamente la ficha técnica, y de la presentada por la reclamante se desprende, sin duda alguna, el incumplimiento de dichos requisitos, nada había que aclarar.

A mayor abundamiento, como se ha señalado, la propia reclamante ha reconocido expresamente que, por error, presentó una ficha técnica distinta del mismo equipo ofertado que incorpora manguera de carga, de ahí que la eventual subsanación o aclaración de la oferta le hubiera permitido modificar su oferta, afectando a los principios de igualdad y transparencia, por lo que, al contrario de lo que indica, la exclusión de su oferta, en ningún caso, resulta una medida desproporcionada sino exigible.

En este sentido, como mencionábamos en nuestro Acuerdo 65/2022, de 17 de junio, *“el principio de proporcionalidad, como recuerda, entre otras, la Resolución 194/2013, de 4 de diciembre, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, aplicado a un procedimiento de adjudicación, exige que cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, deberá recurrirse a la menos onerosa y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos. Este principio obliga a que al enfrentarse a una oferta que, aunque no se ajusta al modelo establecido o no sigue el orden formal de exposición de las cuestiones técnicas, y una integración del conjunto del contenido de la misma podría garantizar la seguridad jurídica, se opte por ésta en vez de por la desestimación pura y simple de la oferta (en este sentido, la sentencia de 10 de diciembre de 2009, del TGUE, dictada en el asunto T-195/08, apartado 57)”*.

Y, en este caso, no existía una pluralidad de opciones válidas, por lo que la exclusión constituía la única posibilidad respetuosa con los principios que rigen la contratación pública, especialmente el principio de igualdad de trato, que impone que las ofertas hayan de valorarse con el contenido con el que se presentaron, por ser estas inalterables, a fin de garantizar que todas las personas licitadoras compitan en condiciones de igualdad, debiendo soportar la reclamante las consecuencias de su falta de diligencia en la formulación de su oferta, tal como se dispone, entre otros, en el Acuerdo 76/2025, de 24 de septiembre, de este Tribunal, que indica que *“la correcta presentación de la proposición constituye una carga que incumbe única y exclusivamente a los licitadores, que deben observar la oportuna diligencia en la elaboración y presentación de sus ofertas, siendo los únicos responsables, por tanto, de la conformación negligente o errónea de su proposición, máxime cuando el pliego es claro y preciso en lo que a la documentación a incluir en cada uno de los sobres de la proposición se refiere, como es nuestro 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. Desestimar la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por PROYECTOS Y MONTAJES ELÉCTRICOS RIOJANOS, S.L. contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra, de 12 de enero de 2026, por el que se excluye su propuesta del procedimiento de adjudicación del contrato de la instalación eléctrica y suministro de 6 cargadores eléctricos de vehículos en el Parlamento de Navarra.

2º. Notificar este acuerdo a PROYECTOS Y MONTAJES ELÉCTRICOS RIOJANOS, S.L., al Parlamento de Navarra, así como al resto de interesados que figuren en el expediente, y acordar su publicación en la página 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, 25 de febrero de 2026. LA PRESIDENTA, Idoia Tajadura Tejada.
EL VOCAL, Javier Moreno Zudaire. LA VOCAL, Marta Beamonte Aréjula.