



Expediente 38/2026

ACUERDO 42/2026, de 6 de mayo, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se resuelve la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por TOPCON POSITIONING SPAIN, S.L. frente a su exclusión del procedimiento de adjudicación del contrato de *“Suministro de equipos de topografía para la digitalización de la red de saneamiento de la comarca de Pamplona. Expediente 2026/SCON-AIU/000004”*, licitado por Servicios de La Comarca de Pamplona, S.A.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 11 de marzo de 2026, Servicios de La Comarca de Pamplona, S.A. publicó en el Portal de Contratación de Navarra el anuncio de licitación del contrato de *“Suministro de equipos de topografía para la digitalización de la red de saneamiento de la comarca de Pamplona. Expediente 2026/SCON-AIU/000004”*.

A dicho contrato concurrieron los siguientes licitadores: LABRIT ALQUILERES Y SERVICIOS, S.L.; TOPCON POSITIONING SPAIN, S.L.U.; GLOBAL GEOSYSTEMS, S.L.; AZIMUT TOPOGRAFÍA Y DRONES, S.L.; UBICA TECNOLOGÍAS DE POSICIONAMIENTO, S.L.; y LEICA GEOSYSTEMS, S.L.

SEGUNDO.- Con fecha 27 de marzo, la Mesa de Contratación procedió a la apertura del sobre A (Documentación administrativa), comprobándose que las ofertas se habían presentado en plazo y conforme a lo dispuesto en el pliego, a excepción de la de LABRIT ALQUILERES Y SERVICIOS, S.L., que fue admitida con posterioridad tras la subsanación de la presentación de su declaración responsable.

El 7 de abril se procedió a la apertura del sobre BC (Documentación técnica y proposición económica), comprobándose, según señala la correspondiente acta, *“que las empresas AZIMUT TOPOGRAFIA Y DRONES S.L., LABRIT ALQUILERES Y SERVICIOS, S.L., UBICA TECNOLOGIAS DE POSICIONAMIENTO S.L. y TOPCON POSITIONING SPAIN S.L.U. no han adjuntado las fichas técnicas de los equipos ofertados y documentación necesaria para comprobar las características mínimas exigidas, por lo que no se puede comprobar si cumplen los requisitos del pliego. Además, se propone la exclusión al estar expresamente previsto en el pliego la presentación de dicha documentación junto con la oferta y no ser posible en este caso la aplicación del artículo 97 de la Ley Foral 2/2018, en cuanto supondría la posibilidad de modificar la oferta una vez efectuada la apertura, por lo que atentaría al principio de igual de trato de los licitadores”*, por lo que se acordó su exclusión. Asimismo, se propuso la adjudicación a favor de GLOBAL GEOSYSTEMS, S.L.

TERCERO.- Con fecha 21 de abril, TOPCON POSITIONING SPAIN, S.L. interpuso una reclamación especial en materia de contratación pública frente a su exclusión, formulando las siguientes alegaciones:

1ª. Que es cierto que, como refiere el acta, por error no presentó dentro del sobre BC, entre la documentación que refería el pliego, a fin de poder concurrir al proceso de licitación, las fichas técnicas de los equipos ofertados.

Alega que, sin embargo, dicha omisión tiene carácter subsanable, siendo la subsanación una obligación de la Administración que garantiza que los defectos de forma o la falta de documentos no impidan la adecuada tramitación de un procedimiento sin antes dar una oportunidad al interesado para corregirlos.

2ª. Que, con carácter específico, el último párrafo del artículo 97 de la LFCP, a propósito del proceso de adjudicación y con ocasión de la apertura y valoración de ofertas, sanciona 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”.

Señala que el único límite para el ejercicio de esta facultad de subsanación ante la falta de concreción de la oferta es que se respete el principio de igualdad de trato de quienes hayan licitado, a fin de que no puedan modificar la oferta presentada.

Alega que en idéntico sentido se manifiesta la doctrina jurisprudencial en la materia, por todas, la Sentencia de 29 de marzo de 2012 (TJCE 2012, 75) del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto C-599/10, SGA ELV Slovensko a.s y otros que, entre otras cuestiones, admite incluso la subsanación en las ofertas: “... *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 (...)*”.

Concluye que, de todo lo dicho, se deduce claramente que las solicitudes de subsanación, incluso sobre las ofertas, están sujetas a un único límite que deberá respetarse, de forma que ello no impide, antes, al contrario, exige, la subsanabilidad cuando no implique la modificación de la oferta después de haber sido presentada.

3ª. Que la Mesa de Contratación fundamenta la inaplicación del principio de subsanación a la oferta por razón de que con ello se sobrepasaría el límite antes referido, esto es, se vulneraría la igualdad de trato de los licitadores.

Alega que dicha afirmación supone un error de valoración, toda vez que, por haber presentado TOPCON, de un lado, su “Proposición Económica” y, de otro, la “Descripción validación de requisitos”, el que se conceda plazo para subsanar la falta de aportación de las fichas técnicas de los equipos ofertados no le permitiría modificar su oferta y, con ello, no se atenta al principio de igualdad de trato a todos los licitadores.

Señala que la ficha técnica omitida es un documento acreditativo de una realidad preexistente (las especificaciones del producto por parte del fabricante) y su aportación no altera la proposición económica ya presentada, ni el contenido de toda la oferta. La ficha técnica no constituye la “oferta” en sí misma, sino una prueba de cumplimiento de requisitos técnicos de los equipos ofertados. Dicho cumplimiento se garantiza a través del Anexo III aportado, en el que se declara que los equipos cumplen las especificaciones requeridas en el pliego, a falta de su acreditación con las fichas técnicas. En consecuencia, dicha omisión constituye un defecto formal subsanable que no altera la oferta económica presentada, ni atenta contra el principio de igualdad.

4ª. Que en los términos que documenta el acta de apertura del sobre A, se le ha dado a uno de los licitadores (LABRIT ALQUILERES Y SERVICIOS, S.L.) la posibilidad de subsanar la falta de presentación de la declaración responsable. Alega que dicha forma de obrar de la Mesa de Contratación, en caso de no aplicarse también a TOPCON a fin de subsanar la omisión referida, supondría una vulneración del principio de igualdad y no discriminación entre licitadores.

5ª. Que la situación creada vulnera gravemente el principio de concurrencia y de integridad de la Administración (eficiencia en la utilización de los fondos destinados a la contratación pública), cuya finalidad es garantizar una libre competencia que asegure que cualquier Administración pueda obtener la mejor oferta económica y técnica para la satisfacción del interés general, lo cual se obtiene de la sana competencia entre las empresas competidoras. En relación con lo anterior, cita el artículo 2 de la LFCP, donde se establece la aplicación de los principios de igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad, transparencia e integridad, interpretados a la luz de las Directivas y la jurisprudencia europea, y concluye que su exclusión limita la posibilidad de seleccionar la oferta más ventajosa y eficiente en régimen de libre competencia entre iguales.

Solicita, atendiendo a lo expuesto, que se anule la decisión de excluir su oferta y se declare la improcedencia de dicha exclusión, ordenando al órgano de contratación la retroacción del procedimiento al momento de determinación de las empresas admitidas

en el procedimiento, concediendo plazo a TOPCON para subsanar la carencia de las fichas de los productos, siguiendo el procedimiento de adjudicación su curso. Asimismo, solicita la suspensión cautelar del procedimiento de contratación hasta la resolución de la reclamación interpuesta.

CUARTO.- Con fecha 23 de abril, el órgano de contratación aportó el correspondiente expediente, así como un escrito de alegaciones frente a la reclamación interpuesta, dando así cumplimiento al artículo 126.4 de la LFCP, en el que señala lo siguiente:

1ª. Que en el recurso formulado por TOPCON POSITIONING SPAIN, S.L.U. se reconoce que no presentó en el sobre BC la documentación técnica necesaria para comprobar las características exigidas en el pliego, incluyendo las fichas técnicas, cuando literalmente se exigía en el pliego su inclusión.

Señala que este requisito no es puramente formal, sino que es la forma de concretar el producto ofertado y se exige para la comprobación por la Mesa de Contratación de que los equipos ofertados son adecuados y cumplen con los requerimientos técnicos previstos en el pliego de prescripciones técnicas.

Manifiesta que TOPCON POSITIONING SPAIN, S.L.U. presentó el Anexo III, en el que no se hace referencia alguna al modelo ofertado, declarando que cumple los requisitos, pero no ha presentado ninguna documentación relativa al concreto modelo ofertado, como se exige en el pliego. Por ello, la oferta carece de identificación del producto ofertado, lo que impide tanto su conocimiento como la verificación de su adecuación al pliego. Así, la recurrente ha incumplido la exigencia impuesta por la literalidad del pliego regulador, que es la ley del contrato, no pudiendo suplir vía subsanación su falta de diligencia en la presentación de la oferta.

Concluye señalando que la omisión de la documentación necesaria que permita comprobar las características mínimas exigidas en el pliego de prescripciones técnicas, incluyendo las fichas técnicas, de cada uno de los equipos ofertados, supone un

incumplimiento del pliego y una indeterminación total de la oferta, siendo obligación de un licitador diligente la correcta presentación de la misma, así como que no se trata de una mera irregularidad formal, sino de una omisión sustancial que afecta a la propia existencia de la oferta técnica.

2ª. Que no nos encontramos ante una oferta oscura o inconcreta, sino ante la ausencia total de la documentación técnica esencial exigida como parte de la propia oferta, siendo así que la figura de la aclaración prevista en el artículo 97 de la LFCP no puede utilizarse para suplir la falta absoluta de contenido de la oferta, sino únicamente para disipar dudas sobre una oferta existente.

Señala que la recurrente cumplimentó el Anexo III, pero, al no aportar la documentación técnica exigida, no concretó los equipamientos ofertados. Además, la falta de aportación de esta documentación impide a la Mesa de Contratación revisar las ofertas técnicamente inadecuadas o que no garanticen adecuadamente la correcta ejecución del contrato (artículo 97 de la LFCP).

Manifiesta que, como viene declarando reiteradamente este Tribunal, la declaración genérica relativa al cumplimiento de las características técnicas exigidas en el pliego no puede erigirse sobre el contenido de la propia oferta, que, en este caso, es además inexistente ya que ni siquiera se conoce el modelo ofertado.

Reitera que la omisión del concreto modelo ofertado no es un defecto puramente formal, sino una ausencia total de oferta que no puede ser subsanada, ya que, evidentemente, conllevaría la modificación de esta y una ventaja competitiva respecto al resto de licitadores, infringiendo la igualdad de trato.

3ª. Que, si se hubiera solicitado la subsanación de la oferta a TOPCON POSITIONING SPAIN, S.L.U., se le estaría dando no solo la posibilidad de modificar su oferta, sino que podría ofertar el modelo que tuviera por conveniente, después de abiertas las ofertas económicas, ya que en la primera no lo determinaron. Además, la subsanación permitiría a la recurrente configurar su oferta ex post, una vez conocidas

las condiciones económicas de la licitación, lo que vulnera frontalmente los principios de igualdad y transparencia, en perjuicio de los licitadores diligentes que sí aportaron la documentación técnica exigida, ofertando unos concretos modelos.

4ª. Que, el requerimiento de subsanación de la declaración responsable (sobre A) de LABRIT ALQUILERES Y SERVICIOS, S.L., se realizó al amparo de los artículos 51.2 y 96 de la LFCP, no guardando identidad con el pretendido en el recurso.

Señala que, en ese caso, se trataba de la subsanación de los requisitos administrativos o previos para contratar, con base en el artículo 96 de la LFCP, que resulta imperativo para la Mesa de Contratación, mientras que la subsanación de la oferta técnica se rige por el artículo 97 de dicha ley foral, con carácter restrictivo, siendo improcedente, por ello, invocar dicho requerimiento como precedente.

5ª. Que debe hacerse referencia a la improcedencia de las consecuencias pretendidas por TOPCON POSITIONING SPAIN, S.L.U. con su recurso, siendo así que en ningún caso procedería la retroacción de las actuaciones, habida cuenta que ya se ha producido la apertura de la oferta económica. En idéntico sentido, si se hubiera solicitado la pretendida subsanación, igualmente se hubiera concretado la oferta después de conocer la Mesa de Contratación las ofertas económicas y, por tanto, con infracción del secreto de la oferta.

Asimismo, señala que debe hacerse referencia a los daños y perjuicios ocasionados con esta reclamación, al privar al órgano de contratación de los equipamientos necesarios para los trabajos desarrollados que dieron lugar a la licitación, y, en especial, la posibilidad de ocasionar la pérdida de la subvención, al tratarse de un contrato financiado con Fondos PERTE, siendo la reclamación la que está perjudicando la eficiencia en el gasto público, en perjuicio del órgano de contratación, al impedir el destino de los fondos europeos a la subvención de los equipos de topografía adjudicados a un tercero.

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

QUINTO.- El 23 de abril se dio traslado de la reclamación a las demás personas interesadas al objeto de que alegasen lo que estimasen oportuno, conforme al artículo 126.5 de la LFCP, habiendo presentado GLOBAL GEOSYSTEMS, S.L. las siguientes alegaciones el 24 de abril:

1ª. Que el sobre BC contiene la documentación técnica y la proposición económica, que constituyen el núcleo de la oferta. Así, la falta de presentación de dicho sobre en plazo implica que el licitador no ha formulado válidamente su oferta, por lo que no puede ser admitido en el procedimiento.

2ª. Que, de acuerdo a la normativa aplicable y la doctrina consolidada de los tribunales administrativos de contratación, únicamente son subsanables los defectos formales o errores materiales en documentación ya presentada en plazo, no resultando admisible en ningún caso, la presentación extemporánea de documentación esencial de la oferta, ni la incorporación posterior de elementos inexistentes en el momento de finalización del plazo de presentación, por lo que admitir lo contrario supondría desnaturalizar el procedimiento de licitación.

3ª. Que, permitir a un licitador presentar su oferta técnica y económica fuera de plazo, supondría una vulneración directa de los principios de igualdad de trato, no discriminación y transparencia, al otorgarle una ventaja indebida respecto del resto de licitadores que sí cumplieron con los plazos establecidos.

4ª. Que la exclusión acordada por el órgano de contratación resulta plenamente ajustada a Derecho, al haberse limitado a aplicar las reglas del procedimiento y garantizar la igualdad entre los licitadores.

En virtud de lo anterior, solicita la desestimación de la reclamación interpuesta.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Servicios de La Comarca de Pamplona, S.A. es una sociedad mercantil sujeta a la LFCP en virtud de su artículo 4.1.e), 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.- La reclamación especial interpuesta hace referencia a un contrato financiado con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, por lo que tiene carácter urgente y goza de preferencia en su tramitación, conforme a lo previsto en el artículo 58.2 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

SEXTO.- Con carácter previo al análisis de las cuestiones de fondo planteadas en la reclamación, este Tribunal debe pronunciarse sobre la petición formulada por el 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, en la redacción dada 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.

SÉPTIMO.- Efectuada la anterior precisión, constituye el objeto de la reclamación la impugnación del acuerdo de exclusión de la oferta de la reclamante, por no haber aportado las fichas técnicas de los equipos ofertados y documentación necesaria para comprobar las características mínimas exigidas.

Sucintamente expuesto, la reclamante reconoce que, por error, no presentó las fichas técnicas de los equipos ofertados, si bien alega que debió concedérsele plazo para la subsanación de dicha omisión, puesto que la misma no implica la modificación de la oferta presentada, y solicita la retroacción del procedimiento al momento de determinación de las empresas admitidas en el procedimiento, concediendo plazo a TOPCON para subsanar dicha carencia.

El órgano de contratación, por su parte, sostiene que no hay duda respecto a los aspectos que han motivado la exclusión de la reclamante, puesto que ella misma reconoce que su oferta fue incompleta y no incluyó en la documentación las fichas técnicas, cuando literalmente el pliego exigía su inclusión, y que no estamos ante una omisión susceptible de subsanación pues hubiera supuesto una modificación de la oferta. Indica, además, que en ningún caso procedería la retroacción de las actuaciones habida cuenta que se ha producido ya la apertura de la oferta económica y, en última instancia, hace referencia a los daños y perjuicios ocasionados por la interposición de la reclamación, interesando la desestimación de la reclamación, al igual que GLOBAL GEOSYSTEMS, S.L.

Entrando a analizar las cuestiones de fondo alegadas, y centrada la controversia 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*”. 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 20/2026, de 25 de febrero, 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 que, conforme a lo señalado en el artículo 60 de la LFCP, forman parte de dicho documento contractual, 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”.

Derivado de ello, en reiteradas ocasiones -por todos, 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 Superior 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 incumplimiento de 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.

Expuesta la anterior doctrina, y centrándonos en las determinaciones del pliego cuyo incumplimiento ha motivado la exclusión de la oferta de la reclamante, el apartado A.7 del pliego regulador del contrato, relativo a la documentación a presentar en el sobre BC “*Documentación Técnica y Proposición Económica*”, dispone lo siguiente:

“Descripción técnica y validación de requisitos: Conforme al anexo III y firmada por persona debidamente apoderada. En el caso de empresas que concurran conjuntamente, la proposición será única a nombre de todas las empresas.

Junto a los mencionados anexos, las empresas licitadoras deberán presentar toda la documentación necesaria que permita comprobar las características mínimas exigidas en el anexo IV.

En todo caso se deberán presentar las fichas técnicas, de cada uno de los equipos ofertados (...).”

De la redacción expuesta ninguna duda cabe sobre la documentación a presentar por las empresas, cual es la necesaria para comprobar el cumplimiento de los requisitos técnicos exigidos y, en todo caso, las fichas técnicas de cada uno de los equipos ofertados.

Sin embargo, en la oferta presentada por la reclamante, como expresamente reconoce la misma, se observa que no consta la documentación técnica relativa a los equipos de topografía ofertados. Únicamente figura una declaración genérica de cumplimiento de las características técnicas exigidas en los pliegos, contenida en el Anexo III, que no viene acompañada de fichas técnicas, catálogos o cualquier otra documentación que permita identificar los productos ofertados, así como comprobar su adecuación a los requerimientos técnicos exigidos en los pliegos.

Respecto a dicha declaración genérica, y al contrario de lo manifestado por la reclamante, no puede suplir el contenido de la oferta cuando es insuficiente o inexistente, tal como este Tribunal viene declarando, entre otros, en su Acuerdo 53/2025, de 25 de junio, donde se señala que “*la declaración genérica relativa al*

cumplimiento de las características técnicas exigidas en el pliego no puede erigirse sobre el contenido de la propia oferta”, o, en el Acuerdo 65/2022, de 17 de junio, que refiere que “Sin embargo, resulta evidente que una declaración genérica relativa al cumplimiento de las prescripciones técnicas no puede prevalecer sobre las conclusiones que se extraigan del examen de la oferta, de tal forma que, si de ésta resulta un incumplimiento claro y expreso del pliego técnico, el mismo no puede obviarse al socaire de la declaración genérica formulada.”

De este modo, puede afirmarse que la declaración genérica contenida en el Anexo III (validación de requisitos del equipamiento), que es la única documentación aportada por la reclamante en el sobre BC referida a la oferta técnica, resulta manifiestamente insuficiente a efectos de que la Mesa de Contratación pueda verificar el cumplimiento de las prescripciones técnicas mínimas, máxime teniendo en cuenta que, como se ha indicado, ni siquiera puede conocerse el modelo concreto de producto ofertado. De ahí que, la consecuencia anudada a la omisión de la documentación exigida en el pliego, no podía ser otra que la exclusión de la oferta, siendo, por tanto, la misma conforme a Derecho.

Así se vienen pronunciando los tribunales especializados en materia de contratación pública en supuestos similares, pudiendo citarse la Resolución 1576/2022, de 15 de diciembre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, que resuelve una reclamación interpuesta frente a la exclusión de la oferta de un licitador que no incluyó en la misma la documentación técnica requerida en los pliegos, e indica que *“Cabe apreciar sin excesiva dificultad que la mercantil ahora actora no incluyó en su oferta documentación alguna para que aquella fuera estudiada técnicamente con posibilidades de ser declarada apta y en condiciones de valoración según los criterios fijados en el Pliego rector. Por ello, el informe técnico concluye que la oferta no puede considerarse apta.*

Ítem más, como acertadamente expone el órgano de contratación, no cabía dar trámite de subsanación pues ante la ausencia de toda oferta técnica (recordemos que incluyó una decisión de un órgano administrativo alemán) cualquier subsanación que se hubiera pretendido hubiera implicado la modificación de la oferta lo que como bien

es conocido no es posible. Así señalamos en nuestra resolución TACRC nº 118/2021, de 12 de febrero que: “no existe obligación alguna por parte del órgano de contratación de solicitar subsanación de la misma, debiendo soportar el licitador las consecuencias del incumplimiento de su deber de diligencia en la redacción de la oferta” (Resolución 016/2013), conclusión que se infiere de la doctrina sentada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala Cuarta, de 29 de marzo de 2012 (asunto C-599/2010). Lo que sí es posible es solicitar “aclaraciones que en ningún caso comporten alteración de la oferta, pero no la adición de otros elementos porque ello podría representar dar la opción al licitador afectado de modificar su proposición lo que comportaría notable contradicción con el principio de igualdad proclamado como básico de toda licitación en los artículos 1 y 139 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público” (Resolución 94/2013).

Séptimo. Alcanzada la anterior conclusión, el incumplimiento de los pliegos por parte del recurrente en cuanto a la documentación a integrar en la oferta técnica e imposibilidad de su valoración y que determinaría per se la desestimación íntegra del recurso; no podemos dejar de señalar que llama poderosamente la atención a este Tribunal que ninguno de los argumentos de la recurrente ponen en cuestión que el documento incluido en la oferta técnica imposibilitara su valoración, reconociendo por ello implícitamente la motivación de su consideración de no apta.”

Igualmente, podemos traer a colación la Resolución 459/2019, de 30 de octubre, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, referida igualmente a un procedimiento de adjudicación donde la reclamante no aportó parte de la documentación técnica requerida, en la que se señala que los argumentos esgrimidos por la misma “no hacen sino corroborar que no presentó la documentación técnica en los términos recogidos en los Pliegos en su apartado 25, circunstancia inexcusable para continuar en la licitación.

Conforme a la doctrina de los Tribunales y la jurisprudencia, los pliegos constituyen la ley del contrato y su contenido vincula tanto a la Administración que los formula como a los licitadores, que al no impugnarlos, los aceptan incondicionalmente con la presentación de su oferta. Por tanto, la apreciación de las ofertas presentadas habrá de hacerse en comparación con lo previamente establecido como requisitos

mínimos necesarios en los pliegos que rigen el procedimiento. Requisitos que cualquier licitador interesado razonablemente informado y normalmente diligente podría comprender su alcance exacto e interpretarlos de la misma forma y, que la entidad adjudicadora puede comprobar efectivamente que las ofertas presentadas por los licitadores responden a los criterios que rigen el contrato de que se trata.

Así el artículo 139.1 de la LCSP establece que: “Las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna (...)” y el artículo 84 del RGLCAP indica respecto de las proposiciones de los interesados: “Si alguna proposición no guardase concordancia con la documentación examinada y admitida, excediese del presupuesto base de licitación, variara sustancialmente el modelo establecido, o comportase error manifiesto en el importe de la proposición, o existiese reconocimiento por parte del licitador de que adolece de error o inconsistencia que la hagan inviable, será desechada por la mesa, en resolución motivada. Por el contrario, el cambio u omisión de algunas palabras del modelo, con tal que lo uno o la otra no alteren su sentido, no será causa bastante para el rechazo de la proposición”.

Por tanto, debe concluirse que la documentación técnica presentada por la recurrente incumple las exigencias establecidas en los Pliegos, por lo que su exclusión de la licitación es conforme a Derecho.”

OCTAVO.- Alega, asimismo, la reclamante que resulta de aplicación lo establecido en el último párrafo del artículo 97 de la LFCP que permite a la Mesa de contratación solicitar la subsanación, incluso sobre las ofertas, con el único límite de que no se modifique la oferta presentada, facultad de dicho órgano que entiende especialmente exigible en este caso, dado que ya se ha aplicado dicho principio de subsanación respecto a la oferta de uno de los licitadores, al que se le requirió la aportación de la documentación relativa a la declaración responsable.

Considera, asimismo, que el hecho de que se le conceda un plazo para subsanar la falta de aportación de las fichas técnicas de los equipos ofertados “no le permitiría

modificar su oferta y, con ello, no se atenta al principio de igualdad de trato a todos los licitadores”, manifestaciones que no comparte el órgano de contratación al entender que no estamos ante un defecto formal subsanable, sino ante una ausencia total de la oferta que no puede ser subsanada, de conformidad con lo previsto en el artículo 97 de la LFCP, ya que se le estaría dando al licitador la posibilidad no solo de modificar su oferta sino de configurarla ex post, una vez conocidas las condiciones económicas, con clara vulneración de los principios de igualdad y transparencia.

Efectivamente, tal como sostienen las partes, la LFCP contempla la posibilidad de solicitar la subsanación o aclaración de la oferta si bien la naturaleza de ambos trámites es sustancialmente distinta. Así, su artículo 51.2 dispone 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 el 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”.*

La posibilidad de subsanar la oferta viene siendo admitida con criterios restrictivos, siendo posible únicamente cuando la misma incurra en defectos de carácter formal que no afecten a su fondo o contenido, ya que, como este Tribunal señaló en el Acuerdo 18/2025, de 21 de febrero, *“la jurisprudencia comunitaria “se muestra proclive a admitir la subsanación de errores en la fase de admisión a la licitación, permitiendo al órgano de contratación reclamar documentos sobre la capacidad o situación personal del empresario que no fueron aportados por éstos pese a exigirse en el pliego, y siempre que en él se hubiera previsto en tales casos la sanción de exclusión (cfr.: Sentencias TJUE, Sala Décima, de 10 de octubre de 2013 -asunto C- 336/12-y 6*

de noviembre de 2014 –asunto C-42/13-). Sin embargo, se muestra mucho más cauta cuando los defectos afectan a las ofertas, pues, en ellas sólo considera ajustadas las meras aclaraciones o correcciones de errores materiales manifiestos, y además con el límite de que no suponga una nueva oferta (cfr.: Sentencia TJUE, Sala Cuarta, 29 de marzo de 2012 -asunto C-599/10-) así como en los casos en los que la ambigüedad de las ofertas pueda explicarse de modo simple y disiparse fácilmente (cfr.: STGUE, Sala Quinta, 10 de diciembre de 2009 –asunto T195/08-)».

Dicha subsanación de la oferta no queda, por tanto, al libre arbitrio del órgano de contratación, sino que debe observar tales criterios y, específicamente, atender al tipo de defecto o error apreciado en la oferta, pues, en caso contrario, vulneraría los principios de igualdad de trato y concurrencia, permitiendo su modificación una vez presentada.

Por lo expuesto, debe desestimarse la alegación de la reclamante relativa a un posible trato discriminatorio por el hecho de haberse permitido la subsanación de la declaración responsable a otro licitador, pues mientras que la subsanación del sobre A (documentación relativa a la capacidad y solvencia) constituye un trámite reglado y obligatorio al amparo del artículo 51.2 de la LFCP, la posibilidad de solicitar aclaraciones sobre el sobre B/C (documentación técnica), prevista en el artículo 97, tiene un carácter estrictamente potestativo configurándose como una facultad del órgano de contratación, y no como una carga a él exigible, cuando aprecie la concurrencia del supuesto de hecho previsto en la norma, es decir, oscuridad o inconcreción de la oferta, pero nunca ante su omisión.

Asimismo, y en relación a la posibilidad de solicitar aclaraciones, la doctrina de este Tribunal, resumida en el Acuerdo 54/2024, de 1 de octubre, resalta dicho carácter potestativo y los límites a los que está sujeto el trámite, señalando que *“Este Tribunal se ha pronunciado recientemente sobre la posibilidad de solicitar aclaraciones, en su Acuerdo 71/2023, de 21 de septiembre, indicando que: “Conviene, a este respecto, recordar la doctrina de este Tribunal respecto al trámite previsto en dicho precepto, a su carácter potestativo y a los límites a los que está sujeto y, en particular, a 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. Así, en el Acuerdo 102/2022, de 15 de noviembre, señalamos que “el artículo 97 LFCP determina 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”; (...).

Empero, 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).”

En este sentido, como se viene señalando, la propia reclamante ha reconocido que, por error, no ha aportado las fichas técnicas exigidas para la comprobación de los requisitos técnicos mínimos exigidos, de ahí que la eventual subsanación o aclaración de la oferta le hubiera permitido modificar su oferta o, más bien, configurarla ex post, como indica el órgano de contratación, lo cual no puede admitirse.

Por todo ello, 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.”*

Finalmente, y respecto a la última alegación efectuada por el órgano de contratación, referida a los daños y perjuicios ocasionados por la interposición de la reclamación, y sin perjuicio de que no se concreta en petición alguna, ha de hacerse

constar que la interposición de la reclamación especial no es sino consecuencia del ejercicio legítimo de un derecho reconocido en la normativa de contratación pública. Por ello, dicho ejercicio no puede ser calificado, por sí mismo, como generador de perjuicios imputables al reclamante, como los eventuales retrasos o riesgos en la ejecución o financiación del contrato, ni dar lugar a reproche alguno. Tampoco puede desvirtuar el control de legalidad que constituye la finalidad de la reclamación, debiendo limitarse este Tribunal a examinar la adecuación a Derecho de la exclusión impugnada, salvo que concurriese temeridad o mala fe, circunstancias que ni han sido acreditadas por el órgano de contratación, ni se aprecian.

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 TOPCON POSITIONING SPAIN, S.L. frente a su exclusión del procedimiento de adjudicación del contrato de *“Suministro de equipos de topografía para la digitalización de la red de saneamiento de la comarca de Pamplona. Expediente 2026/SCON-AIU/000004”*, licitado por Servicios de La Comarca de Pamplona, S.A.

2º. Notificar este acuerdo a TOPCON POSITIONING SPAIN, S.L., a Servicios de La Comarca de Pamplona, S.A., 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, 6 de mayo de 2026. LA PRESIDENTA, Idoia Tajadura Tejada. EL VOCAL, Javier Moreno Zudaire. LA VOCAL, Marta Beamonte Aréjula.