TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE NAVARRA

C/Iturrama 10, Oficina 7
31007 PAMPLONA
Tfnos. 848 42 19 64 – 848 42 15 02
E-mail: tribunal.contratos@navarrra.es

Expediente: 55/2025

ACUERDO 59/2025, 23 de julio, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se resuelve la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por SPIE ENERGY SYSTEMS IBERICA, S.L.U. frente a su exclusión del procedimiento de adjudicación de la "*Contratación de las obras de renovación de alumbrado público del casco urbano de Olite/Erriberri 2025*", licitado por el Ayuntamiento de Olite.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 2 de mayo de 2025, el Ayuntamiento de Olite publicó en el Portal de Contratación de Navarra el anuncio de licitación de la contratación de las obras de renovación de alumbrado público del casco urbano de Olite/Erriberri 2025.

Con fechas 9 y 16 de mayo se publicaron en el Portal de Contratación de Navarra sendas aclaraciones al pliego.

SEGUNDO.- Con fecha 20 de mayo, la Mesa de Contratación abrió la documentación presentada por las empresas licitadoras, acordando la admisión de todas ellas tras su examen.

A continuación, abrió la documentación contenida en el sobre nº 2 (Documentación a valorar según criterios cuantitativos), con el siguiente resultado:

Empresas	Precio	Puntos	Social	Puntos	Totales
Aneumled	434.040,00	70,09	5%	10	80,09
Soc. Ibérica de Construcc.Elect.	525.958,20	57,85	5%	10	67,84
Pipaón S.L.	404.684,43	75,17	5%	10	85,17
Gurpea Electr.	464.592,00	65,48	2%	04	69,48
Montajes El. Pamplona	439.700,00	69,18	5%	10	79,18
Spie Energy	338.000,00	90	5%	10	100,00
Montajes El Alba	442.168,63	68,80	5%	10	78,80
Telman	443.489,79	68,59	5%	10	78,59
Sociedad Española de C.E.	509.723,16	59,68	5%	10	69,56
Ríos Renovables	437.336,68	69,56	5%	10	79,56
Montajes E. Noi	432.402,57	70,35	5%	10	80,35
Inesa S. Coop.	394.980,00	77,02	5%	10	87,02
Valdonaire	475.000,00	64,03	0%	00	64,03

Las ofertas económicas presentadas por diversos licitadores fueron consideradas anormalmente bajas atendiendo a lo dispuesto en la cláusula 17.2 del pliego, conforme a la cual se tendrán como tales las ofertas que rebajen en más de un 20% el precio de licitación, ascendiendo este a 554.362,24 euros (IVA excluido). Concretamente, la oferta de SPIE ENERGY SYSTEMS IBERICA, S.L.U. fue de 338.000 euros (IVA excluido), rebajando en un 39% el precio de licitación del contrato.

Por tal razón, se requirió a dichos licitadores que justificaran la viabilidad de sus ofertas, requerimiento que fue atendido por SPIE ENERGY SYSTEMS IBERICA, S.L.U. el 25 de mayo.

La Mesa de Contratación examinó las justificaciones aportadas el 28 de mayo, haciendo constar respecto de la de dicha empresa lo siguiente:

"*La justificación técnica presentada se basa en parte en la incorporación a la obra de materiales y equipos cuyas especificaciones técnicas no determinan que sean equivalentes a los materiales proyectados.*

Una de las condiciones indicadas tanto en proyecto como en la nota aclaratoria acerca del material equivalente incorporada al Portal de Contratación es el cumplimiento con el documento "Requisitos técnicos exigibles para luminarias con tecnología LED de alumbrado exterior" elaborado por el IDAE y el Comité Español de Iluminación.

Dicha condición también forma parte de los requisitos técnicos que se han de cumplir de acuerdo con el Programa de ayuda para proyectos singulares para la renovación de instalaciones de alumbrado exterior municipal del IDAE, a la que se acoge esta inversión.

El no cumplimiento íntegro de esta condición supone la pérdida de las ayudas para el Ayuntamiento de Olite-Erriberri.

La documentación aportada no cumple con dicho documento por no presentar los siguientes documentos:

- Ensayo fotométrico y matriz de intensidades luminosas.

- Ensayo colorimétrico.

- Ensayo de medidas eléctricas.

- Certificados que acrediten la información indicada en el anexo 2.

- Certificados correspondientes a los puntos 1, 11, 12 y 13 del anexo 3.

- Especificación de la vida útil.

- Ficha técnica del LED utilizado.

- Información relativa a los componentes de las luminarias según el punto 5.2 del documento.

Eficiencia energética y parámetros luminotécnicos.

Los cálculos justificativos aportados utilizan en general una malla de puntos de cálculo inferior a la utilizada en los cálculos de proyecto, lo cual hace que mejoren los resultados de uniformidad y, por lo tanto, no se puede garantizar que al realizar el cálculo en las mismas condiciones de proyecto, se siga obteniendo al menos la misma calidad luminotécnica proyectada.

Las condiciones geométricas de cálculo varían respecto a las de proyecto como es el caso de la Avenida Peralta y Ronda del Castillo.

En el cálculo de la calle San Bartolomé no se indican las uniformidades.

No se aporta la intensidad de alimentación de las luminarias.

No se incluyen ópticas con control del flujo trasero para las luminarias de tipo vial funcional.

No se aportan los archivos fotométricos homologados para comprobación de cálculos.

No se aporta una garantía de 10 años para el nuevo material especificado."

La Mesa de Contratación acordó "*1º.- Excluir de la licitación a las empresas Electricidad Pipaón S.L. y Ríos Renovables S.L.U. por no haber presentado documentación justificativa de sus respectivas ofertas anormalmente bajas a pesar de haber sido requeridas para ello.*

2º.- Excluir de la licitación a las empresas Spye Energy Sistems Ibérica S.L.; Inesa Sociedad Cooperativa; Montajes Eléctricos Noi S.L.; Aneum Led S.L.; Montajes Eléctricos Pamplona S.A.; y Montajes Eléctricos Alba S.L. por no haber ofrecido una justificación de la viabilidad económica de su oferta sobre la base del respeto y cumplimiento de las determinaciones técnicas contempladas en el proyecto técnico que ha servido de base a la licitación.

3º.- Considerar que la mejor oferta del resto de las empresas que permanecen en la licitación es la de Telman S.L., (...)".

Con fecha 30 de mayo, la Mesa de Contratación rectificó el acta anterior, señalando que Ríos Renovables S.L.U. sí atendió el requerimiento en plazo, admitiendo la oferta formulada por dicho licitador. Señala, asimismo, que "*puede decirse que las empresas excluidas por falta de justificación de las respectivas ofertas no cumplían con las especificaciones y determinaciones técnicas del proyecto definidor de las obras, de donde se puede deducir que las bajas respondían a la introducción de materiales de menor coste, pero de calidades y funcionalidades que no cumplían desde luego con las exigidas en el proyecto de obras*".

Procedió, a continuación, a valorar las ofertas de las empresas no excluidas, proponiendo la adjudicación del contrato a Ríos Renovables S.L.U., condicionando dicha propuesta a la presentación de la documentación prevista en la cláusula 19 del pliego regulador del contrato.

TERCERO.- Con fecha 6 de junio, SPIE ENERGY SYSTEMS IBERICA, S.L.U. interpuso una reclamación especial en materia de contratación pública frente a su exclusión, formulando las siguientes alegaciones:

1ª. Respecto a los motivos argumentados para la exclusión, señala lo siguiente:

- "*La documentación aportada no cumple con dicho documento por no presentar los siguientes documentos: (...)*". Alega que no se han aportado los documentos porque no han sido requeridos, no considerándose necesaria su aportación en la justificación de la anormalidad de la oferta. Señala que las luminarias cumplen con los requisitos y se dispone de los certificados que así lo acreditan.

- "*Eficiencia energética y parámetros luminotécnicos*". Alega que no se presenta porque no han sido requeridos.

- "*Los cálculos justificativos aportados utilizan en general una malla de puntos de cálculo inferior a la utilizada en los cálculos de proyecto, lo cual hace que mejoren los resultados de uniformidad y, por lo tanto, no se puede garantizar que, al realizar el cálculo en las mismas condiciones de proyecto, se siga obteniendo al menos la misma calidad luminotécnica proyectada*". Alega que en el proyecto no se indica la malla de cálculo a emplear, por lo cual se ha empleado la trama de cálculo que consideran adecuada.

Señala, asimismo, que en el proyecto aparece el estudio de tres tipos de calles, pudiendo verse las mallas de cálculo que se han empleado:

- Calle 1 (Rua Juderia) 10x3 puntos
- Calle 2 (Rua del Alcalde Maillata) 10x9 puntos
- Calle 3 (Calle Molinacho) 10x6 puntos

Manifiesta que, como puede comprobarse, no son las mismas mallas de cálculo, por lo que no puede saberse si todos utilizarían la misma malla.

Asimismo, señala que en la nota aclaratoria añaden nueve calles adicionales, pero no indican cuántos puntos debe tener la malla de cálculo, sino que únicamente aparece una tabla resumen para cada calle, por lo que no puede saberse que malla de cálculo han utilizado.

Alega que se afirma que no pueden garantizar que se siga obteniendo la misma calidad lumínica, pero tampoco puede garantizarse que no se cumpla.

Concluye que se han realizado los estudios lumínicos conforme a la información de la que se disponía, no pudiendo exigirse que se hagan con características que no se han facilitado.

- "*Las condiciones geométricas de cálculo varían respecto a las de proyecto como es el caso de la Avenida Peralta y Ronda del Castillo*". Señala que, para la Avenida Peralta y Ronda del Castillo, únicamente tienen como datos de entrada los datos que se facilitan en la tabla resumen de la nota aclaratoria, que son los siguientes:

	Avda Peralta	Ronda Castillo
Calzada 1(m)	13	12
Total ancho de vía (m)	13	12
Disposición de las luminarias	Lateral	Bilateral desplazado
Inclinación de la luminaria	10º	0º
Distancia entre mástiles	28	20
Altura de punto de luz	7.6	4

Indica que, como puede comprobarse, en el estudio lumínico presentado (anexo 9 en la página 12 para calle Peralta y página 35 para Ronda del Castillo) los datos son los mismos, por lo que no entienden a qué se refiere este punto.

- "*En el cálculo de la calle San Bartolomé no se indican las uniformidades*". Alega que se entregó un estudio lumínico (que no se solicitó) y, dentro del mismo, al seleccionar las páginas a mostrar en el pdf, no se mostraron las páginas de las uniformidades, y que si las hubiesen pedido las podrían haber entregado.

Señala que, aun así, en la página 26 del estudio lumínico aparece que se cumplen los requisitos de la Clase de iluminación seleccionada (clase S3), por ello, salen dos "check points" en color verde, porque cumple con los requisitos de dicha clase lumínica.

Además, de la información ahí mostrada se podría calcular la uniformidad de iluminancia, que sería el cociente de la iluminancia mínima y la iluminancia media, es decir, en este caso sería 5.18/10.79 =0.48 (superior al 0.46 que solicitaban en la aclaración que publicaron). Si bien es cierto que no podrían calcular la Ug=Emin/Emax, pero insiste en que no se solicitaba esta información.

- "*No se aporta la intensidad de alimentación de las luminarias*". Alega que esta información no se solicitó, aunque, de los dos modelos propuestos (farol Villa y vial CITY), en uno de ellos (en el Villa) sí que puede comprobarse en la ficha técnica aportada. Además, en los requisitos de las luminarias (punto 10 del proyecto) no se indica la intensidad de alimentación (tampoco en la aclaración), sólo aparece en el presupuesto del proyecto.

- "*No se incluyen ópticas con control del flujo trasero para las luminarias de tipo vial funcional*". Alega que esta información no se solicitó, y añade que la luminaria Vial CITY tiene como opcional un sistema de control de flujo trasero y alguna óptica está diseñada para el control del flujo trasero

- "*No se aportan los archivos fotométricos homologados para comprobación de cálculos*". Alega que no se han solicitado y señala que se dispone de los estudios en formato DIALUX.

- "*No se aporta una garantía de 10 años para el nuevo material especificado*". Alega que se aportó un documento de garantía de 10 años (ver archivo obras goluz.pdf, dentro de la carpeta de GARANTÍA de los documentos aportados para la justificación de la baja).

Señala que, normalmente, esta documentación se entrega, o en la valoración técnica (siendo así que en este proceso no había dicha valoración), o cuando se adjudica el contrato para comprobar que los materiales son los del proyecto o similares. Manifiesta que se dispone de toda la documentación, pero se entregó la que consideraron necesaria para argumentar la oferta anormalmente baja, ya que únicamente se estaba valorando la viabilidad de su oferta. Alega que se está empleando la justificación de ofertas anormalmente bajas para realizar el análisis técnico de la propuesta y que, si se quería realizar dicho análisis, debería haberse solicitado esta información y valorado añadiendo un sobre adicional en el punto 16 del pliego para la valoración técnica.

2ª. Alega que con la aclaración publicada el 9 de mayo se añadieron exigencias no contempladas en el pliego.

Señala, a este respecto, que en el punto 10 del proyecto se establecen las características de las luminarias y sus componentes, no haciéndose referencia a algunos de los puntos que aparecen en la aclaración, como, por ejemplo:

- Tendrán doble compartimento.
- El número de cálculos de estudios lumínicos en el proyecto son 3 calles y en la aclaración aparecen 12 calles.
- En la aclaración indican: *"Las nuevas propuestas deberán presentar los nuevos cálculos justificativos realizados con los mismos criterios para cualquier vial que se requiera junto con los archivos fotométricos homologados por la normativa vigente para su comprobación en el programa de cálculo Dialux. Las nuevas propuestas no serán admitidas como equivalentes en el caso de*

perjudicar la calidad luminotécnica de la solución proyectada en cuanto a uniformidades, iluminancias, eficiencia energética, consumo energético, etc."

Alega que en ningún momento del pliego se indicaba esa exigencia, ni se establece cuándo ni cómo debe entregarse esa información. Señala que este párrafo es lo que están pidiendo para justificar la oferta anormalmente baja, pero esto debiera haberse pedido en el punto 16 del pliego como justificación técnica (que no había en este caso).

3ª. Alega que a las ofertas que no han incurrido en baja anormal no se les ha realizado una valoración técnica, y podrían ir con los mismos materiales que en su oferta, pero sin tener que aportar nada, ya que en el punto 16 del pliego no se indica nada respecto a dicha valoración técnica.

4ª. Alega que la exclusión se basa en una serie de afirmaciones incorrectas, porque se habla de "*cumplimiento de las determinaciones técnicas contempladas en el proyecto*", pudiendo comprobarse que ninguna de las afirmaciones que han justificado la exclusión estaban en el pliego ni en el proyecto. Es decir, se les excluye por no presentar documentación que no se indicaba en el pliego.

5ª. Alega que este Tribunal ha señalado en su Acuerdo 5/2024, de 1 de febrero, que "*No se trata de justificar exhaustivamente la oferta desproporcionada, sino de proveer de argumentos que permitan al órgano de contratación llegar a la convicción de que se puede llevar a cabo, dada la viabilidad y seriedad de la misma*", y en su Acuerdo 98/2018, de 11 de septiembre, que "*Consiste pues, en la aclaración de los elementos en que el licitador fundamentó su oferta y en la verificación de que conforme a dicha aclaración, la misma es viable de forma tal que la ejecución de la prestación que constituye el objeto del contrato queda garantizada, en el modo y manera establecidos en el pliego de condiciones*".

Asimismo, señala que, conforme al artículo 98.3 de la LFCP, "*La mesa de contratación o, en su caso, la unidad gestora evaluará la información proporcionada*

por quien licita y solo podrá rechazar la oferta en caso de que los documentos aportados no justifiquen satisfactoriamente el precio o los costes propuestos".

Manifiesta que "*El rechazo de la oferta exige de una resolución debidamente motivada que razone por qué las justificaciones del licitador no explican satisfactoriamente el bajo nivel de precios ofertados*" (Acuerdo 3/2023, de 10 de enero), y que, tal y como expone el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución 180/2017, de 17 de febrero, "*en el análisis de la justificación de la oferta económica es reiterada la Jurisprudencia que relaciona esta justificación con el contenido del requerimiento. Esto es: la suficiencia de la información aportada por el licitador ha de ser enjuiciada a la vista de la concreta información solicitada por el órgano de contratación, (...)*", así como que "*en la respuesta del licitador a tales requerimientos no se trata de que éste justifique exhaustivamente la oferta desproporcionada, sino de argumentar de modo que permita al órgano de contratación llegar a la convicción de que se puede llevar a cabo, es decir, de la viabilidad de la oferta en los términos en que ésta ha sido formulada*" (Acuerdo 90/2018, de 11 de septiembre).

Señala que el Ayuntamiento, en el contexto de requerir una justificación sobre la viabilidad de una oferta anormalmente baja, realizó un examen técnico de la propuesta solicitando documentación que no era necesario aportar, y que, de acuerdo con lo previsto en la ley, la recurrente justificó de manera satisfactoria el bajo nivel de los precios ofertados, sin necesidad de presentar certificados o documentación adicional que no se exigía en los pliegos.

Reitera, por último, que esta valoración técnica ha sido realizada sólo a las ofertas anormalmente bajas, cuando otros licitadores (los que no han incurrido en ofertas anormalmente bajas) no tienen que realizar la justificación de materiales (aunque vayan con los mismos que en su propuesta).

Solicita, atendiendo a lo expuesto, que se acuerde la suspensión del procedimiento de licitación y se anule el acuerdo de exclusión impugnado, declarando expresamente que la oferta debe ser admitida.

CUARTO.- Con fecha 10 de junio, el órgano de contratación aportó el correspondiente expediente y presentó un escrito de alegaciones, dando así cumplimiento al artículo 126.4 de la LFCP. Alegaciones que vino a complementar el 11 de junio mediante un escrito aportado con tal objeto. Las alegaciones formuladas son las siguientes:

1ª. Que el pliego regulador del contrato constituye su ley, y que no cabe duda de que el proyecto técnico de obras forma parte del condicionado que ha de ser respetado por los licitadores y por el adjudicatario del contrato, siendo así que la cláusula 2 del pliego se remite al proyecto elaborado por Estudio Ros de Tafalla.

2ª. Que la oferta de la reclamante fue considerada anormalmente baja, lo que no ha sido puesto en tela de juicio por la misma.

3ª. Que la exclusión se decidió previa consideración del informe técnico elaborado por el autor del proyecto que sirvió de base a la licitación, cuyo criterio fue seguido por la Mesa de Contratación a la vista del carácter técnico de las consideraciones vertidas en dicho informe, dándose cumplimiento al artículo 98.4.2 de la LFCP, no siendo dicha decisión arbitraria.

4ª. Que en la decisión de excluir a la reclamante ha pesado la necesidad de salvaguardar, no sólo la mera viabilidad económica entendida en un sentido puramente formal o económico, sino también la prevención frente a cualquier situación consistente en que dicha viabilidad económica se consiga a costa de sustituir los materiales del proyecto por otros más baratos que no sean respetuosos con el nivel de calidad, funcionalidad y prestaciones exigidas en este. Señala que no hay viabilidad económica cuando se incumplen las determinaciones técnicas del proyecto integrado en el condicionado de la contratación.

Alega que la facultad de exclusión por incumplimiento de las condiciones y determinaciones técnicas puede ser ejercida por la Administración en el momento en que se ponga de manifiesto, así como que la Administración contratante no puede ser obligada a pasar por cualquier solución técnica incumplidora del proyecto, por muy económica que sea. Señala que la falta de cumplimiento de las condiciones técnicas de la contratación como causa de exclusión ha sido puesta de manifiesto en diversos acuerdos de este Tribunal.

5ª. Que en el informe preceptivo que ha considerado la Mesa de Contratación constan las razones técnicas de la exclusión que, en su momento, sirvieron de motivación a dicha decisión y que ahora vuelven a traerse en esta instancia como razones de oposición al recurso interpuesto.

Señala que, además, se aporta como documento anejo a las presentes alegaciones un nuevo informe del ingeniero autor del proyecto, en el que se insiste en el incumplimiento de lo exigido en los pliegos reguladores y en el proyecto.

En dicho informe se señala lo siguiente respecto a cada uno de los incumplimientos y de las alegaciones formuladas por la recurrente:

- "*No se incluye documentación que permita comprobar el cumplimiento de dicho documento (haciendo referencia al documento de cumplimiento de los requisitos del IDAE)*". Señala que es requisito imprescindible que las luminarias a instalar cumplan con el documento "Requisitos técnicos exigibles para luminarias con tecnología LED de alumbrado exterior", elaborado por el IDAE y el Comité Español de Iluminación en su última edición, como así se indica en el proyecto. En el coste de una obra de este tipo tiene una influencia determinante la calidad de las luminarias a instalar y, por ello, la elección de un material de baja calidad puede ser la razón única de una oferta anormalmente baja.

En el proyecto se prescribe un material cuidadosamente seleccionado, indicando que se acepta la instalación de luminarias equivalentes técnicamente. Esta equivalencia técnica puede evaluarse en función de diferentes características y parámetros, y para evitar confusiones y para que las licitadoras supiesen qué parámetros y características iban a considerarse, se publicó la aclaración correspondiente en la Plataforma de licitación. En dicha aclaración vuelve a indicarse que las luminarias y sus componentes deberán cumplir con el documento señalado, rechazándose cualquier propuesta que no cumpla íntegramente estos requisitos.

Asimismo, señala que en el requerimiento para justificar la oferta anormalmente baja se indica que "*la justificación de la oferta deberá aceptar expresamente las determinaciones de ambos documentos, de forma que la baja no pueda justificarse en la incorporación a la obra de materiales y equipos que no respeten aquéllas.*"

La justificación presentada no acepta expresamente las determinaciones de ambos documentos y la documentación aportada no cumple íntegramente con los requisitos del documento del IDAE y CEI, tal y como se justifica en el acuerdo de exclusión.

- "*Eficiencia energética y parámetros luminotécnicos*". Alega que esta frase no es más que un titular que indica la temática de los requisitos que se exponen a continuación.

- "*Los cálculos justificativos aportados utilizan en general una malla de puntos de cálculo inferior a la utilizada en los cálculos de proyecto, lo cual hace que mejoren los resultados de uniformidad y, por lo tanto, no se puede garantizar que, al realizar el cálculo en las mismas condiciones de proyecto, se siga obteniendo al menos la misma calidad luminotécnica proyectada*". Alega que en los proyectos nunca se especifica la malla de cálculo a emplear, ya que esto viene definido en la normativa vigente, tanto en la guía de aplicación técnica de la instrucción técnica ITC EA-07 de Mediciones luminotécnicas en las instalaciones de alumbrado del Reglamento de eficiencia energética en instalaciones de alumbrado exterior (RD 1890/2008), como en la

Publicación CIE- 140 y en la norma UNE EN 13201-3. En esta normativa se establece que la retícula de cálculo cuya distancia entre dos puntos en sentido longitudinal tiene que ser inferior a 3 metros y a 1,5 metros en sentido transversal. Las mallas utilizadas en los cálculos de proyecto cumplen con estas condiciones con distancias de 1,9 o 2 metros en sentido longitudinal y de 1,41, 1,44 y 1,5 en sentido transversal. En los cálculos presentados por la licitadora se reducen las mallas utilizadas en avda Peralta, avda Larraga, calle San Bartolomé, Rúa Medios, dando lugar a distancias longitudinales de 4, 5,5, 6,5 y transversales de 1,75, incumpliendo con la normativa.

Señala que se da la circunstancia de que parte de los cálculos se han realizado con mallas correctas y en otros cálculos son mallas con muy pocos puntos, ya que así se consiguen mejores resultados luminotécnicos, sobre todo en uniformidades, y precisamente esas mallas se han utilizado en los cálculos donde la uniformidad no resulta equivalente técnicamente a los cálculos realizados con las luminarias de proyecto, consiguiendo de esta manera enmascarar los verdaderos resultados haciendo cálculos correctos.

- "*Las condiciones geométricas de cálculo varían respecto a las de proyecto como es el caso de la Avenida Peralta y Ronda del Castillo*". Alega que este punto se refiere a que las características geométricas existentes realmente no son las que se reflejan en los cálculos presentados. Así, en Ronda del Castillo se ha considerado una interdistancia de 20 metros entre columnas situadas en el mismo lado del vial, cuando la distancia más habitual es de 35 metros aproximadamente, y la distancia entre las luminarias de un lado y del otro en sentido transversal del vial es de 7 metros aproximadamente, y en el cálculo presentado es superior a 10 metros.

- "*En el cálculo de la calle San Bartolomé no se indican las uniformidades*". Alega que en el documento publicado como aclaración sobre la equivalencia técnica de las luminarias se indica que *"las nuevas propuestas deberán presentar los nuevos cálculos justificativos realizados con los mismos criterios para cualquier vial que se requiera junto con los archivos fotométricos homologados por la normativa vigente para su comprobación en el programa de cálculo Dialux. Las nuevas propuestas no*

serán admitidas como equivalentes en el caso de perjudicar la calidad luminotécnica de la solución proyectada en cuanto a uniformidades, iluminancias, eficiencia energética, consumo energético, etc.". Por lo tanto, sí se requería presentar los cálculos indicando de manera explícita la necesidad de conocer las uniformidades para poder determinar si el material ofertado es equivalente técnicamente o no, y así, poder evaluar si la justificación de la baja presentada se debe a una pérdida en la calidad de las luminarias ofertadas o no.

Manifiesta que los check points de la página 26 no son suficientes para conocer si la calidad luminotécnica del material ofertado es equivalente a la del material prescrito en el proyecto, y que de ahí se puede obtener la uniformidad general pero no la uniformidad extrema, como así se reconoce en el propio recurso.

- "*No se aporta la intensidad de alimentación de las luminarias*". Alega que este dato también se solicitaba por la razón ya explicada en el punto anterior. Señala que la intensidad de alimentación afecta directamente al rendimiento y durabilidad de las luminarias y, por tanto, una intensidad de alimentación superior a la proyectada supone una disminución de la calidad de la instalación que no puede admitirse como justificación de la baja presentada.

Manifiesta que en la justificación de la baja presentada no se adjunta ninguna ficha técnica relativa a las luminarias ofertadas y que, como se reconoce en el propio recurso, en las partidas del presupuesto del proyecto se incluye la información relativa a la intensidad de alimentación de cada una de las luminarias.

- "*No se incluyen ópticas con control del flujo trasero para las luminarias de tipo vial funcional*". Alega que, al igual que en los apartados anteriores, es un requisito que se solicitaba en la aclaración realizada sobre la equivalencia técnica de las luminarias. En este caso se considera importante el poder minimizar la iluminación intrusa en ventanas y viviendas, por lo que se pedía que las luminarias tuviesen sistema de control de flujo trasero. Esta información no fue aportada en la justificación, por lo

que se consideró que el material ofertado suponía una reducción de calidad respecto al proyectado.

- "*No se aportan los archivos fotométricos homologados para comprobación de cálculos*". Reitera que estos archivos estaban incluidos como documentación a presentar en la aclaración realizada sobre la equivalencia técnica de las luminarias.

- "*No se aporta una garantía de 10 años para el nuevo material especificado*". Reconoce que este documento fue presentado.

Alega que, en este tipo de obras, la necesidad de presentar toda la documentación técnica resulta completamente necesaria para poder determinar si la baja propuesta no afecta a la calidad técnica de la obra proyectada, así como que no se está realizando una valoración técnica de las propuestas y de los licitadores puesto que no se evalúan ni puntúan las diferentes licitaciones. Señala que lo que se hace es comprobar que el material ofertado responde realmente a las características técnicas y calidad luminotécnica del proyecto, con el fin de evitar que ofertas anormalmente bajas que no cumplan con las especificaciones técnicas supongan una competencia desleal frente a otros licitadores, así como una merma de la calidad final de la instalación.

Señala que el punto 1 del pliego indica que tanto el mismo, como el pliego de prescripciones técnicas, revisten carácter contractual, así como que el documento de aclaración sobre las condiciones técnicas que deben cumplir las luminarias para considerarse equivalentes pretende evitar confusiones y aclarar a las licitadoras qué parámetros y características iban a considerarse en esta equivalencia técnica.

Manifiesta que el proyecto no describe una solución generalista de luminarias para las distintas calles de Olite, como ocurre habitualmente, sino que se trata de un proyecto que define con la máxima precisión cómo ha de ser cada luminaria en cada punto.

6ª. Que a la empresa recurrente le hubiera bastado en trámite de justificación de la viabilidad de su oferta, al margen de los aspectos puramente económicos de la misma, hacer una declaración expresa en el sentido de asumir las determinaciones y condiciones técnicas establecidas en el proyecto. Señala que era así de sencillo y, sin embargo, esto no ha ocurrido.

7ª. Que el Acuerdo 95/2021, de 22 de septiembre, de este Tribunal, se pronuncia sobre el carácter eminentemente técnico del examen del cumplimiento de las determinaciones técnicas establecidas en la contratación, que incorpora un juicio técnico por parte del órgano de contratación, al que la LFCP atribuye la prerrogativa de interpretación unilateral del contrato y, por tanto, del pliego con objeto de satisfacer el interés general al que sirve.

Alega que insiste en esta idea el Acuerdo 78/2021, de 12 de agosto, referido a la cualificación técnica de los autores de dichos informes, por lo que gozan de presunción de acierto y veracidad, que sólo puede ser desvirtuada con una prueba suficiente de que son manifiestamente erróneos o infundados, lo que no ha ocurrido en este caso.

Concluye señalando que el acuerdo de exclusión es conforme a derecho y está suficiente y adecuadamente motivado, por lo que solicita la desestimación de la reclamación interpuesta.

QUINTO.- Con fecha 12 de junio 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.- Conforme a lo previsto en el artículo 4.1.c) de la LFCP, la misma se aplicará a los contratos públicos celebrados por las Entidades Locales de Navarra,

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 mercantil reclamante relativa a la adopción de la medida cautelar de suspensión del acto recurrido.

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.- Sentado lo anterior, constituye el objeto de la presente reclamación especial la impugnación del acuerdo de exclusión de la oferta presentada por la recurrente en el procedimiento de adjudicación de la contratación de las obras de renovación de alumbrado público del casco urbano de Olite/Erriberri 2025, licitado por el Ayuntamiento de Olite.

El debate entre las partes se centra en discernir la conformidad o disconformidad a Derecho del acuerdo de exclusión de la oferta anormalmente baja de la reclamante, adoptado por la Mesa de Contratación.

La recurrente alega que la decisión de exclusión es arbitraria, puesto que se ha utilizado un trámite legalmente previsto para valorar la suficiencia de la justificación de la viabilidad económica de la oferta para una finalidad diferente: para realizar un análisis técnico de la propuesta. De modo que se fundamenta indebidamente la exclusión en la apreciación de la omisión de documentos acreditativos del cumplimiento de las especificaciones técnicas o de su cumplimiento de forma equivalente, pese a que tales documentos no han sido expresamente exigidos ni son legalmente exigibles en ese trámite. Añade que algunos de tales requisitos técnicos no aparecen contemplados en el pliego, sino que fueron añadidos en las aclaraciones posteriores publicadas, como es la publicada con fecha 9 de mayo, que entrañan una modificación del pliego. Además, manifiesta que se ha producido un trato desigual entre licitadores, dado que a las ofertas que no han incurrido en baja anormal no se les ha realizado este trámite de valoración técnica. Finalmente, concluye solicitando que se anule el acuerdo de exclusión impugnado y se declare expresamente que la oferta debe ser admitida.

El órgano de contratación, por su parte, sostiene la legalidad del acuerdo de exclusión recurrido afirmando que no hay viabilidad económica cuando se incumplen las determinaciones técnicas del proyecto integrado en el condicionado de la contratación. Asimismo, alega que la Administración dispone de la facultad de exclusión de las ofertas que incumplan aquellas, pudiendo ser ejercitada en cualquier momento, por lo que solicita la desestimación de la reclamación especial interpuesta.

Antes de entrar en el fondo de la cuestión planteada, debe realizarse una precisión sobre el alcance del pronunciamiento solicitado a este Tribunal en la reclamación.

La mercantil recurrente solicita que se anule el acuerdo de exclusión impugnado y se declare expresamente que la oferta debe ser admitida. Debe advertirse que tal pretensión, en los términos en que es formulada, no puede tener en ningún caso favorable acogida puesto que este Tribunal no puede declarar, como consecuencia de la anulación de un acto de exclusión de la oferta, que la misma debe ser admitida, pues ello es una función atribuida a la Mesa de Contratación por el artículo 51.1.f) de la LFCP. Así, tal y como señalamos en el Acuerdo 113/2020, de 24 de noviembre, este Tribunal "*tiene exclusivamente una función revisora de los actos recurridos en orden a determinar si se ha producido un vicio de nulidad o anulabilidad, conforme con lo que establece para el conjunto de los recursos administrativos el artículo 112.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de modo que de existir tales vicios hemos de proceder a anular el acto o actos, ordenando se repongan las actuaciones al momento anterior al que el vicio se produjo, pero sin que el Tribunal - so pena de incurrir en incompetencia material sancionada con nulidad radical conforme a lo dispuesto en el artículo 47.1.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre - pueda sustituir la competencia de los órganos intervinientes en el proceso de contratación, en este caso, la Mesa de Contratación, órgano al que le corresponde analizar la documentación aportada por las personas licitadoras en orden a la justificación de ofertas anormalmente bajas, y del propio órgano de contratación, único al que corresponde dictar el acto de adjudicación*."

SÉPTIMO.- Una vez realizada la anterior precisión, debe asimismo advertirse que este Tribunal ha fijado criterio respecto de las cuestiones planteadas en la presente reclamación en el reciente Acuerdo 54/2025, de 3 de julio, que versaba sobre un supuesto análogo también referido a este mismo contrato. Así, tal y como exponíamos en el referido Acuerdo, procede atender, en primer lugar, a lo dispuesto en el pliego regulador del contrato, que constituye, conforme a reiterada doctrina de este Tribunal, su "lex contractus", a la que se encuentran sometidas las partes, tal y como resulta del artículo 53.1 de la LFCP. Consideración del pliego como ley del contrato también en relación con la forma de presentación de las ofertas, como este Tribunal señaló en su Acuerdo 77/2024, de 23 de diciembre, al disponer que su carácter vinculante determina *"la obligación de las personas licitadoras de respetar las previsiones del citado*

documento contractual en relación con la forma y contenido de las proposiciones, resultando vedado apartarse de lo dispuesto al respecto en el mismo".

La cláusula 16 del pliego regula la "*Forma de presentación de las ofertas*", previendo la presentación de un sobre nº 1 "*Documentación Administrativa*" y de un sobre nº 2 "*Documentación a valorar según criterios cuantitativos*", en el que debía incluirse la documentación referida a los criterios de adjudicación previstos en la cláusula 17, en concreto, la propuesta económica y los criterios sociales (consistiendo estos en el porcentaje del precio de adjudicación a subcontratar con centros especiales de empleo sin ánimo de lucro o de iniciativa social o Empresas de Reinserción). Así, pese a que la cláusula 1 del pliego establece que tanto el mismo, como el pliego de prescripciones técnicas integrado en el proyecto, revisten carácter contractual, lo cierto es que no se establece la presentación de una oferta técnica por parte de los licitadores, ni se regula un trámite de verificación de la misma que podría concluir con su exclusión, posibilidad avalada por este Tribunal, entre otros, en su Acuerdo 95/2021, de 22 de septiembre, en el que se recuerda que "*el artículo 97 de la LFCP establece que en la evaluación de los criterios no cuantificables mediante la aplicación de fórmulas pueden "desecharse las ofertas técnicamente inadecuadas o que no garanticen adecuadamente la correcta ejecución del contrato."*

Así, la oferta presentada por SPIE ENERGY SYSTEMS IBERICA, S.L.U., por importe de 338.000 euros (IVA excluido), fue considerada anormalmente baja conforme a lo dispuesto en la cláusula 17.2 del pliego, a tenor de la cual: "*Se considerará que una oferta es anormalmente baja cuando sea inferior en más de veinte puntos porcentuales (20 por 100) al precio de la licitación. En tal caso se estará a lo dispuesto en el artículo 98 de la LFCP.*

Cuando se presente una oferta anormalmente baja que haga presumir al órgano de contratación que no va a ser cumplida regularmente, antes de rechazar la oferta se comunicará dicha circunstancia a la persona afectada para que en el plazo de cinco días naturales presente la justificación que considere oportuna.

La petición de información que se dirija a la licitadora deberá formularse con claridad de manera que estos estén en condiciones de justificar plena y oportunamente

la viabilidad de la oferta, especificando el parámetro en base al cual se haya definido la anormalidad de la oferta.

La justificación de la oferta podrá referirse a alguna de las descritas en el artículo 98.2 de la LFCP.

En todo caso, previa petición de información al licitador, se rechazarán las ofertas si se comprueba que son anormalmente bajas porque vulneran la normativa sobre subcontratación o no cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, nacional o internacional, incluyendo el incumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes, en aplicación de lo establecido en la LFCP".

La respuesta a las cuestiones planteadas en la reclamación ha de partir, por tanto, de la regulación sobre las ofertas anormalmente bajas contenida en el artículo 98 de la LFCP, que dispone que "*1. El pliego determinará, por referencia al precio de licitación o al resto de ofertas presentadas, las condiciones para considerar anormalmente baja una oferta atendiendo al objeto de la prestación y las condiciones del mercado.*

Cuando se presente una oferta anormalmente baja que haga presumir que no va a ser cumplida regularmente, antes de rechazar la oferta se comunicará dicha circunstancia a la persona afectada para que en el plazo de cinco días presente la justificación que considere oportuna.

La petición de información que se dirija a la licitadora deberá formularse con claridad de manera que esté en condiciones de justificar plena y oportunamente la viabilidad de la oferta, especificando el parámetro en base al cual se haya definido la anormalidad de la oferta.

2. La justificación de la oferta podrá referirse, entre otras cuestiones, a las siguientes:

a) El ahorro que permite el procedimiento de fabricación de los productos, la prestación de servicios o el método de construcción.

b) Las soluciones técnicas adoptadas o las condiciones excepcionalmente favorables de que dispone quien licita para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras.

c) La originalidad de los suministros, servicios u obras propuestos por quien licita.

d) El cumplimiento de las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en el Derecho de la Unión Europea, el Derecho nacional, los convenios colectivos o en las disposiciones de Derecho internacional medioambiental, social y laboral enumeradas en el anexo XIV de la Directiva 24/2014.

e) El cumplimiento por parte de los subcontratistas, de las obligaciones recogidas en el apartado anterior.

f) La posible obtención de una ayuda estatal por parte quien licita. Si el órgano de contratación decide rechazar la oferta por considerar que la ayuda estatal es ilegal, deberá informar de ello a la Comisión de la Unión Europea.

3. La mesa de contratación o, en su caso, la unidad gestora evaluará la información proporcionada por quien licita y solo podrá rechazar la oferta en caso de que los documentos aportados no justifiquen satisfactoriamente el precio o los costes propuestos.

En el procedimiento deberá solicitarse el asesoramiento técnico de las personas cuyo conocimiento se considere apropiado para valorar los extremos contemplados en la justificación.

4. En todo caso, se rechazarán las ofertas si se comprueba que son anormalmente bajas porque vulneran la normativa sobre subcontratación o no cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, nacional o internacional, incluyendo el incumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes, en aplicación de lo establecido en la presente ley foral."

Previsión legal que trae causa del Considerando 103 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, conforme al cual "*Las ofertas que resulten anormalmente bajas con relación a las obras, los suministros o los servicios podrían estar basadas en hipótesis o prácticas inadecuadas desde el punto de vista técnico, económico o jurídico. Cuando el licitador no pueda ofrecer una explicación suficiente, el poder adjudicador debe estar facultado para rechazar la oferta. El rechazo debe ser obligatorio en los casos en que el poder adjudicador haya comprobado que el precio y los costes anormalmente bajos propuestos resultan del*

incumplimiento del Derecho imperativo de la Unión o del Derecho nacional compatible con este en materia social, laboral o medioambiental o de disposiciones del Derecho laboral internacional".

Expuesto el marco legal de aplicación, procede recordar la doctrina de este Tribunal respecto a las ofertas anormalmente bajas, contenida, entre otros, en el Acuerdo 5/2024, de 1 de febrero, donde expusimos que la apreciación de que la oferta tiene valores anormales o desproporcionados no es un fin en sí misma, sino un indicio para establecer que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de ello, y que, por tanto, no debe hacerse la adjudicación a quien la hubiere presentado. Igualmente, que la apreciación de si es posible el cumplimiento de la proposición o no, debe ser consecuencia de una valoración de los diferentes elementos que concurren en la oferta y de las características de la propia empresa licitadora, no siendo posible su aplicación automática. Por ello, la apreciación de la anormalidad de una oferta requiere la previa tramitación de un procedimiento en el que se solicite el informe del servicio técnico correspondiente y se dé oportunidad al licitador identificado para que demuestre que su proposición puede ser cumplida; así, la STJUE de 27 de noviembre de 2001 (asuntos acumulados C-285/99 y C-286/99. ECLI:EU:C:2001:640) señala que la identificación de una oferta desproporcionada exige al poder adjudicador que solicite por escrito las "(…) *precisiones sobre los concretos elementos de la oferta sospechosa de anomalía que le hayan hecho albergar dudas y valore después dicha oferta a la luz de las justificaciones facilitadas por el licitador afectado en respuesta a la referida petición, y que es necesario que* (…) *cada licitador sospechoso de haber presentado una oferta anormalmente baja disponga de la facultad de aportar todo tipo de justificaciones sobre los diferentes componentes de su oferta en un momento –que necesariamente ha de ser posterior a la apertura de todas las plicas– en el que tenga conocimiento no sólo del umbral de anomalía aplicable a la correspondiente licitación y del hecho de que su oferta haya perecido anormalmente baja, sino también de los puntos precisos que hayan suscitado las dudas de la entidad adjudicadora."*

Sobre la justificación de su oferta por el licitador afectado, hemos puesto de manifiesto que no se trata de justificar exhaustivamente la oferta desproporcionada, sino

de proveer de argumentos que permitan al órgano de contratación llegar a la convicción de que se puede llevar a cabo, dada la viabilidad y seriedad de la misma. Así como que la decisión sobre si la oferta puede cumplirse o no corresponde al órgano de contratación sopesando las alegaciones formuladas por la empresa licitadora y los informes emitidos por los servicios técnicos, no teniendo ninguno de ellos carácter vinculante. Y así, conforme al Acuerdo 98/2022, de 24 de octubre, "*(...) como señalamos en nuestro Acuerdo 90/2018, de 11 de septiembre,* "*La justificación de una oferta es la acción de explicar, aduciendo razones convincentes o alegando otros medios, la viabilidad y acierto de una proposición, en los términos en que fue presentada al procedimiento licitatorio. Consiste pues, en la aclaración de los elementos en que el licitador fundamentó su oferta y en la verificación de que, conforme a dicha aclaración, la misma es viable de forma tal que la ejecución de la prestación que constituye el objeto del contrato queda garantizada, en el modo y manera establecidos en los pliegos de condiciones". Así pues, frente a lo alegado, en este trámite no se trata de que el licitador justifique únicamente el exceso de su oferta respecto al umbral de anormalidad fijado en el pliego, en este caso un céntimo de euro, sino de que explique y justifique la viabilidad de la oferta económica que realizó, es decir, la razón o razones por las que es posible ejecutar la obra por el precio ofertado sin comprometer la viabilidad del contrato; teniendo, por tanto, atribuida la carga de proveer a la Mesa de contratación de elementos de juicio suficientes en orden a determinar si dicha oferta, considerada en su conjunto, puede ser, efectivamente, cumplida en los términos en que ha sido formulada."*

En este sentido, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 98.3 LFCP, sólo es posible, excluir una oferta que contenga valores anormales cuando, a la vista de la justificación aportada y los informes sobre la misma, se estime que "*la oferta no puede ser cumplida"*.

La información justificativa, tal como está diseñado el procedimiento contradictorio de verificación de la oferta anormalmente baja, va dirigida a convencer a la Mesa de Contratación de que con la oferta formulada, anormalmente más baja en comparación con las demás del mismo procedimiento competitivo, y con la justificación

de su desglose, se pueden cumplir las prestaciones objeto del contrato, de manera que si la justificación es insuficiente o motivadamente no garantiza adecuadamente la ejecución del contrato, atendiendo a la inicial presunción y para preservar el interés público de la licitación, la oferta ha de ser rechazada.

Al respecto, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Cuarta) de 10 de septiembre de 2020, asunto C-367/19, razona que "*32 Así pues, en virtud del apartado 1 del citado artículo 69, cuando una oferta parezca anormalmente baja, los poderes adjudicadores exigirán al licitador que explique el precio o los costes que en ella se propongan, explicaciones que podrán referirse, en particular, a los elementos contemplados en el apartado 2 de ese mismo artículo. De este modo, tales explicaciones contribuirían a evaluar la fiabilidad de la oferta y permitirían acreditar que, aun cuando el licitador proponga un precio de cero euros, la oferta en cuestión no afectará al cumplimiento correcto del contrato.*

33 En efecto, con arreglo al apartado 3 de ese mismo artículo 69, el poder adjudicador deberá evaluar la información proporcionada consultando al licitador y solo podrá rechazar tal oferta en caso de que los documentos aportados no expliquen satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos.

34 Además, la evaluación de tal información debe efectuarse con observancia de los principios de igualdad y de no discriminación entre los licitadores, así como de transparencia y proporcionalidad, principios que se imponen al poder adjudicador, de conformidad con el artículo 18, apartado 1, de la Directiva 2014/24."

También hemos expuesto en numerosas ocasiones que la apreciación de la viabilidad de las ofertas anormalmente bajas responde al concepto de discrecionalidad técnica que corresponde, en este caso, a la Mesa de Contratación o a la unidad gestora del contrato, si bien no constituye un ámbito exento o excluido del orden jurídico, sino que se enmarca en éste, siendo competencia de este Tribunal analizar los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o de procedimiento, que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminación o que, finalmente, no se haya incurrido en error material al ejecutarla. Revelándose, a estos efectos, como fundamental la motivación del informe técnico evaluador de la

justificación aportada por el licitador, por cuanto en caso contrario la decisión administrativa podría considerarse arbitraria; pues, como señala la Resolución 643/2020 de 21 de mayo, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, "*las valoraciones de los informes técnicos están amparadas por la discrecionalidad administrativa siempre y cuando se advierta una correcta y debida motivación de los mismos, pues ante una escasa o insuficiente justificación aquélla se transforma en pura y simple arbitrariedad, y ahí reside la función de este Tribunal, con la recta finalidad de enjuiciar si dichos informes se encauzan debidamente, y si satisfacen las exigencias de motivación previstas en el artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas".* Habiendo señalado, de igual modo, que en aquellos casos en los que el informe técnico no comparta la justificación dada por la licitadora sobre la viabilidad de su oferta, es evidente que dicho informe debe motivarse, saliendo al paso de lo alegado por el interesado, rebatiendo su argumentación mediante una resolución reforzada.

Por otra parte, conviene también advertir que el requerimiento de justificación de la oferta anormalmente baja debe ser específico, teniendo el poder adjudicador la obligación de formular claramente la petición dirigida a los licitadores afectados para que estos puedan justificar plena y oportunamente la seriedad de sus ofertas, *"de tal modo que si este considera imprescindible que se justifique un determinado aspecto de la oferta necesariamente lo ha de indicar en su requerimiento"*, doctrina referida en el Acuerdo 22/2023, de 24 de febrero.

Expuesta la citada doctrina y las exigencias y garantías legalmente establecidas para realizar el trámite previsto en el reiterado artículo 98, procede analizar lo acaecido en el procedimiento de adjudicación del presente contrato.

Obra en el expediente el acta de la Mesa de Contratación de 20 de mayo de 2025, en la que consta que, tras apreciarse la presentación de ofertas anormalmente bajas, "*procede, en consecuencia, practicar a estas empresas requerimiento de justificación de la viabilidad económica de su oferta, en los términos contemplados en el artículo 98 LFCP. Una vez recibidas las justificaciones elaboradas por dichas*

empresas en el plazo de cinco días naturales, se reunirá la Mesa de Contratación para resolver lo que proceda, previo informe técnico sobre la documentación justificativa presentada."

Pues bien, presentada por la recurrente la justificación de su oferta económica, esta fue examinada por el ingeniero autor del proyecto de obras, que elaboró un informe en base al cual la Mesa de Contratación adoptó su decisión de excluir la oferta el 28 de mayo. Señala dicha acta que la justificación presentada por la recurrente no acredita la equivalencia de los materiales proyectados, no incluye documentación que permita comprobar el cumplimiento del documento "Requisitos técnicos exigibles para luminarias con tecnología LED de alumbrado exterior" elaborado por el IDAE y el Comité Español de Iluminación, presenta diversas deficiencias y omisiones respecto a la eficiencia energética y parámetros luminotécnicos, y no aporta una garantía de 10 años para el nuevo material, si bien posteriormente se reconoce que la recurrente sí aportó la garantía de los materiales exigida.

En definitiva, debe concluirse que la decisión de exclusión es arbitraria y procede su anulación, puesto que se ha utilizado un trámite legalmente previsto para valorar la suficiencia de la justificación de la viabilidad económica de la oferta para una finalidad diferente: para realizar un análisis técnico de la propuesta. De modo que la exclusión se fundamenta indebidamente en la apreciación de la omisión de documentos acreditativos del cumplimiento de las especificaciones técnicas o de su cumplimiento de forma equivalente, pese a que tales documentos no han sido expresamente exigidos a la reclamante ni son legalmente exigibles en ese trámite. Además, algunos de tales requisitos técnicos fueron añadidos en las aclaraciones posteriores publicadas con fechas 9 y 16 de mayo (dentro del plazo concedido para la presentación de las ofertas, fijado entre el 3 y el 19 de mayo) que entrañan una modificación del pliego.

Debe además observarse a este respecto, que la aclaración publicada el 9 de mayo en el Portal de Contratación de Navarra, con ocasión de una consulta relativa a la equivalencia de las luminarias proyectadas, no hace sino modificar el pliego al añadir nuevos requerimientos y exigir la presentación de nueva documentación a los

licitadores, al señalar que "*Las nuevas propuestas deberán presentar los nuevos cálculos justificativos realizados con los mismos criterios para cualquier vial que se requiera junto con los archivos fotométricos homologados por la normativa vigente para su comprobación en el programa de cálculo Dialux*".

Procede traer a colación, en este sentido, el reciente Acuerdo 43/2025, de 28 de mayo, de este Tribunal, conforme al cual las aclaraciones a los pliegos no pueden encubrir, en realidad, una modificación de estos, siendo así que, además, la introducción de modificaciones significativas en el pliego debe conllevar la apertura de un nuevo plazo de presentación de ofertas o solicitudes de participación, por disponerlo así el artículo 46.3 de la LFCP.

En el mismo sentido, cabe señalar que en la aclaración también publicada el 16 de mayo se señala lo siguiente: "*1º.- Cuando la empresa introduzca en su oferta detalle de materiales debe tenerse en cuenta que no será objeto de valoración, ya que el condicionado nada dice al respecto.*

2º.- El citado detalle de materiales ha de ser decisivo a la hora de comprobar que se cumplen los requisitos y condiciones técnicas tanto del proyecto, como de la nota aclaratoria de materiales equivalentes publicada en el Portal de Contratación.

3º.- Si del detalle de materiales aportado por la empresa se desprende que no se cumplen los requisitos y determinaciones técnicas contemplados en proyecto y nota aclaratoria de equivalencias, la oferta deberá ser excluida de la licitación.

4º.- Cuando la empresa ofertante, en el momento de licitar, presente documento con detalle de materiales, parece procedente que la incluya en el sobre 1, con el fin de que la comprobación de si cumple con proyecto se decida en el momento de la apertura de dicho sobre, y si no cumple con materiales de proyecto, sea excluida de la licitación sin necesidad de abrir el sobre número 2.

5º.- Con independencia de lo anterior, debe quedar claro que en la fase de ejecución del proyecto no se admitirá la instalación de materiales que no cumplan con los requisitos, funcionalidades y determinaciones técnicas contemplados en proyecto y nota aclaratoria de equivalencias."

Aclaración que no viene sino a modificar nuevamente el pliego del contrato, generando además una indefinición e incertidumbre en los licitadores en modo alguno admisible, pues señala, como se ha visto, que la introducción en la oferta del detalle de los materiales no es preceptiva, pues el pliego nada dice al respecto, si bien posteriormente se afirma que dicho detalle "ha de ser decisivo" para comprobar el cumplimiento de los requisitos y condiciones técnicas del proyecto, al punto de poder conllevar la exclusión de las ofertas. También se establece que, si los licitadores deciden incluir el detalle de sus materiales, deberán hacerlo en el sobre 1, cuando el pliego omite toda consideración al respecto.

Conforme a todo lo anteriormente expuesto puede afirmarse que la exclusión de la oferta de la reclamante ha sido arbitraria y contraviene lo legalmente previsto en el artículo 98, con las garantías allí establecidas.

Cabe reiterar, además, que el requerimiento de justificación de la oferta debe ser específico, disponiendo la Resolución 7/2021, de 15 de enero, de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, que "*de acuerdo con la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión europea de 27 de noviembre de 2001, C-285/99 y C-286/99, ECLI:EU:C:2001:640, la suficiencia de la información aportada por el licitador ha de ser enjuiciada a la vista de la concreta información solicitada por el poder adjudicador, de tal modo que si el órgano de contratación considera imprescindible que se justifique un determinado aspecto de la oferta porque le ha suscitado dudas, lo ha de indicar en su requerimiento* (…)". Habiendo señalado el mismo órgano administrativo en su Resolución 196/2019, de 20 de noviembre, que "*El requerimiento al recurrente para que justifique la viabilidad de su proposición es una reiteración parcial del artículo 149 de la LCSP y no hace ninguna mención a aspectos concretos de la proposición. Este contenido no satisface la exigencia del apartado 4 del citado precepto, que pide que dicho requerimiento se formule con claridad, de manera que el licitador incurso en sospecha de anormalidad esté en condiciones de justificar plena y oportunamente la viabilidad de la oferta. Esta irregularidad ha causado indefensión en el recurrente, pues la exclusión, al contrario que el requerimiento, sí se ha fundamentado en dos cuestiones muy concretas que no se*

citaron en la solicitud inicial". Tal sucede en el presente caso, puesto que la exclusión de la oferta se justifica en la falta de aportación de documentación que no fue expresamente requerida a la recurrente, por lo que su omisión no puede constituir posteriormente el motivo de su exclusión, y sin que la cita contenida en el requerimiento relativa a que los materiales deben respetar las especificaciones del proyecto sirva para amparar la exigencia de cualesquiera documentos, cálculos o justificaciones que no han sido expresamente exigidos ni son legalmente exigibles en ese trámite, máxime teniendo en consideración que el citado trámite de verificación técnica de la oferta únicamente se ha realizado, en los términos expuestos, respecto de las ofertas que fueron calificadas como anormalmente bajas, circunstancia que conculca el principio de igualdad de trato previsto en el artículo 2.1 de la LFCP.

En definitiva, procede concluir reproduciendo idéntico criterio al fijado por este Tribunal, respecto de las mismas cuestiones planteadas en la presente reclamación, en el reciente Acuerdo 54/2025, de 3 de julio, que versaba sobre un supuesto análogo también referido a este mismo contrato, y acordar la estimación parcial de la reclamación, anulando la exclusión de la reclamante del procedimiento de adjudicación y ordenando retrotraer el procedimiento al momento inmediatamente anterior, al objeto de que se valore nuevamente la justificación de la oferta económica de la recurrente.

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. Estimar parcialmente la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por SPIE ENERGY SYSTEMS IBERICA, S.L.U. frente a su exclusión del procedimiento de adjudicación de la "*Contratación de las obras de renovación de alumbrado público del casco urbano de Olite/Erriberri 2025*", licitado por el Ayuntamiento de Olite, anulando la misma y ordenando retrotraer el

procedimiento al momento inmediatamente anterior, al objeto de que se valore nuevamente la justificación de la oferta económica de la recurrente.

2º. Notificar este acuerdo a SPIE ENERGY SYSTEMS IBERICA, S.L.U., al Ayuntamiento de Olite, 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, 23 de julio de 2025. LA PRESIDENTA, Gloria Arancón Largo. LA VOCAL, Marta Beamonte Aréjula. EL VOCAL, Javier Moreno Zudaire.