



Expediente: 49/2026

ACUERDO 67/2026, de 18 de junio, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se resuelve la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por don F. I. O. B., en nombre y representación de EUGENIO DíEZ, S.A., frente la valoración de sus ofertas en el contrato de “*81 lotes servicios de transporte escolar en vehículos de hasta 9 plazas 2026- 2027*”, licitado por el Departamento de Educación del Gobierno de Navarra.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El Departamento de Educación del Gobierno de Navarra publicó el 11 de marzo de 2026 en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación del contrato de “*81 lotes servicios de transporte escolar en vehículos de hasta 9 plazas 2026-2027*”. La publicación de dicho anuncio en el Portal de Contratación de Navarra se produjo el 12 de marzo.

La empresa EUGENIO DíEZ, S.A. (en adelante, EDSA) concurrió a los lotes 12, 15, 18, 19, 20, 21, 40, 41, 43, 44, 45, 46, 50, 74, 75, 76, 77 y 78.

SEGUNDO.- Con fecha 16 de abril, la Mesa de Contratación abrió el sobre A “Documentación administrativa”, acordando, tras su examen, la admisión de EDSA en todos los lotes a los que se presentó.

Con fecha 21 de abril se realizó la apertura del sobre BC, señalándose en la correspondiente acta que “*Con carácter general, la Mesa de Contratación ha acordado rechazar los cursos presentados por los licitadores, como “conducción eficiente” al no considerarlo válido según los temarios presentados como formación en técnicas de conducción segura*”, así como que “*Se realiza propuesta de adjudicación a las*

licitadoras con mayor puntuación en cada lote, teniendo en cuenta, en su caso, el orden de prelación de las ofertas, tal y como se determina en el apartado 11.3 de los pliegos, y resultando adjudicatarias las licitadoras indicadas en el anexo de este documento”.

TERCERO.- Con fecha 8 de mayo de 2026, don F. I. O. B. interpuso, en nombre y representación de EDSA, una reclamación especial en materia de contratación pública frente a la valoración de sus ofertas, alegando la infracción de los principios de concurrencia, publicidad y transparencia, de los criterios de adjudicación y del pliego, adjudicándose el contrato a la oferta que no es la más ventajosa.

Señala que el pliego valora los conocimientos de conducción segura y establece que para acreditarlos deben aportarse certificados, habiendo presentado certificados (documento 2) que se ajustan al contenido del pliego, si bien la Mesa de Contratación decidió no valorarlos “*según los temarios presentados*”.

Alega que el certificado se ajusta al pliego atendiendo a su título, así como que en anteriores licitaciones estos certificados han sido valorados.

Igualmente, alega que del certificado no se infiere de forma alguna que la formación no sea la que se dice y se exige en el pliego, siendo así que la conducción eficiente y segura van unidas, y las referencias del programa entran en ello.

Señala que adjunta como documento 3 una certificación en la que se señala que, por error administrativo, en el programa certificado se omitieron contenidos, y que, si la Mesa de Contratación tenía alguna duda, debería haber requerido una aclaración.

Solicita, atendiendo a lo expuesto, que se anule el acto recurrido con todos los efectos pertinentes derivados de la presente reclamación, y señala que, en su caso, solicitará prueba una vez revisado el expediente remitido por el Gobierno de Navarra.

CUARTO.- Con fecha 8 de mayo se requirió al reclamante que procediera completar su reclamación mediante la aportación del documento 3 que cita, lo cual hizo en la misma fecha.

QUINTO. Con fecha 8 de mayo se requirió al órgano de contratación la aportación del correspondiente expediente, así como, en su caso, de las alegaciones que estimase convenientes, en cumplimiento del artículo 126.4 de la LFCP.

Transcurrido el plazo de dos días hábiles legalmente previsto, se reiteró la solicitud con fecha 13 de mayo, advirtiéndose que el plazo de resolución de la reclamación quedaba en suspenso hasta la aportación completa del expediente durante un plazo máximo de cinco días naturales contados desde el mismo día de la notificación del requerimiento, así como que, transcurrido dicho plazo sin que se hubiera aportado aquel, se continuaría con la tramitación de la reclamación, y que las alegaciones que pudieran formularse extemporáneamente no serían tenidas en cuenta para la adopción del acuerdo correspondiente.

Finalmente, el mismo 13 de mayo el órgano de contratación aportó el expediente de contratación, así como un escrito de alegaciones en el que solicita la desestimación de la reclamación y al que se adjunta el acta 5 de la Mesa de Contratación, en la que se señala lo siguiente:

1º. Que el pliego regulador del contrato establece:

“Criterios de carácter social: Con objeto de mejorar la atención al alumnado transportado, se valorarán los conocimientos tanto de primeros auxilios como de conducción segura de las personas conductoras, acreditados mediante la correspondiente certificación, que deberá aportarse en el sobre BC en el momento de presentación de ofertas. En caso de no aportarse la certificación, se asignarán 0 puntos.

1. Criterios de carácter social.....10 puntos

Conocimientos de los conductores, acreditados mediante la correspondiente certificación. Se asignarán los siguientes puntos:

-5 puntos: Curso de técnicas de conducción segura (duración mínima de 8 horas).

-5 puntos: Curso de primeros auxilios (duración mínima de 8 horas)”.

2º. Que EDSA presentó en los lotes para los que realizó oferta unos certificados en cuyo anverso se recogía que las personas indicadas en cada uno de ellos habían *“participado y superado con éxito el CONDUCCION ENERGETICAMENTE EFICIENTE Y CONDUCCION SEGURA de 10 horas de duración, celebrado en Pamplona desde el 11 de enero al 14 de enero de 2021, de acuerdo con el programa que se especifica al dorso”.*

En el reverso de dicho certificado consta el siguiente programa:

“1. Mentalización del problema de la energía en el transporte.

2. Fundamentos del consumo de carburante.

3. Justificación técnica del uso del motor y su relación con el consumo.

4. Explicación de las técnicas de conducción eficiente.

5. Metodología de la formación práctica.”

3º. Que la Mesa de Contratación tiene que determinar la validez de las ofertas con sujeción a lo determinado por el pliego y que, en este caso, las determinaciones del pliego son claras e inequívocas y determinan que únicamente podrá ser valorado el curso que contenga conocimientos de conducción segura con una duración de 8 horas como mínimo. El certificado aportado por EDSA durante el plazo de presentación de ofertas contiene el programa del curso, por lo que la Mesa no ha visto necesario solicitar aclaración alguna al respecto, resultando que ninguno de los apartados de dicho certificado refleja conocimientos en conducción segura. Por todo ello, la Mesa se reitera en la decisión de no puntuar a la empresa EDSA los certificados de conducción segura presentados en la licitación.

4º. Que la empresa presenta ahora, junto con la reclamación interpuesta, una declaración de ANET donde se reconoce que ha existido un error en la edición del programa del curso que ahora se discute. La Mesa decide no tomar en consideración dicho documento por las siguientes razones:

- Se trata de un documento presentado fuera del plazo de presentación de ofertas de la correspondiente licitación. De admitirlo en esta fase se causaría un grave perjuicio en las condiciones de igualdad y objetividad que deben guiar las licitaciones.

- Aun en el caso de que se hubiera presentado en plazo, dicho documento no aclara cuántas horas corresponden a la conducción segura y cuántas a la conducción eficiente, por lo que seguiría sin acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en los pliegos (8 horas mínimas de conducción segura).

SEXTO.- El 14 de mayo se requirió al órgano de contratación que procediera a completar el expediente remitido, lo que hizo el 15 de mayo.

SÉPTIMO.- El 18 de mayo 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, no habiéndose formulado alegación alguna.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 4.1.b) de la LFCP, a los contratos celebrados por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra se les aplicará dicha ley foral, siendo susceptibles de impugnación ante este Tribunal los actos de trámite o definitivos que excluyan a los licitadores o perjudiquen sus expectativas, conforme a su artículo 122.2.

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 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.

CUARTO.- Siguiendo con el examen de los requisitos de procedibilidad de la reclamación especial en materia de contratación recogidos en nuestra LFCP, este Tribunal debe verificar el relativo a la legitimación activa de la reclamante para la impugnación de la valoración de las ofertas de los diferentes lotes del contrato, y ello, toda vez que las normas que rigen el acceso a los recursos son de carácter imperativo (de orden público), no disponibles para las partes ni para el órgano que debe resolverlos, de forma que el examen de su observancia no está condicionado a la alegación de parte, pudiendo este Tribunal apreciar de oficio la concurrencia de una causa que impida la admisión del recurso (sentencia del Tribunal Supremo de 29 de abril de 2005), por lo que es obligado examinar en fase de decisión la pertinencia de su formulación (Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de junio de 2008).

Respecto a la legitimación activa para la interposición de la reclamación especial en materia de contratación pública, dispone el artículo 122.1 de la LFCP que podrá interponerse *“por las empresas, profesionales y personas interesadas en la licitación y adjudicación de un contrato público”*, mientras que su artículo 123.1 establece que *“La reclamación especial podrá ser interpuesta por cualquier persona que acredite un interés directo o legítimo”*.

Así pues, en la línea apuntada por el Tribunal Supremo, entre otras, en su Sentencia 103/2022, de 31 de enero, debemos resaltar que la legitimación activa es cualificada, de forma que no basta con discrepar del contenido de una resolución administrativa o considerar que dicha resolución es contraria al ordenamiento jurídico, sino que ha de concurrir, además, una determinada cualidad que habilite para actuar como parte reclamante en un determinado procedimiento. Debe mediar una vinculación entre el sujeto y el objeto de la pretensión que se deduce en el procedimiento de impugnación; en concreto, a tenor del transcrito artículo 123.1 LFCP, la legitimación

activa se condiciona, por lo que hace al caso, a la titularidad de un derecho o de un interés legítimo.

Sobre la necesaria vinculación entre el sujeto y el objeto de la pretensión en orden a apreciar la concurrencia del requisito procesal que ahora nos ocupa, resulta especialmente significativa la doctrina recogida por el alto Tribunal en su Auto 2281/2022, de 22 de febrero, cuando expone que *“Constituye la legitimación activa y, más precisamente, la legitimación ad causam que es a la que aquí nos referimos –como recuerda la reciente STS de 2 de noviembre de 2021, rec. 76/2020, en línea con una constante jurisprudencia- la cualidad que habilita a las personas físicas o jurídicas para actuar como parte demandante en un determinado proceso. Y se vincula, en nuestro orden jurisdiccional, a la relación que media entre el sujeto promotor del recurso y el objeto de la pretensión que se deduce. De modo que el recurso sólo puede iniciarse por quien tiene legitimación, pues no se reconoce con carácter general la acción pública, salvo previsión legal expresa.*

Se comprende, por tanto, su indisociable vinculación con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24 CE, al que sirve de soporte, del que deriva la necesidad, en la medida en que permite el acceso a la jurisdicción, de evitar interpretaciones que dificulten de manera irrazonable o desproporcionada tal acceso.

A ella se refiere el art. 19 LJCA que en sus diversos apartados desglosa un catálogo de supuestos en los que, como regla general, se vincula la legitimación activa a la defensa de un derecho o interés legítimo, tal y como deriva de la configuración en el art. 24 CE del derecho a la tutela judicial efectiva "de los derechos e intereses legítimos".

Es así doctrina reiterada de esta Sala -que todas las partes conocen y citan en sus respectivos escritos- la necesidad de invocar la afectación de un interés en sentido propio, cualificado y específico, distinto del mero interés por la legalidad, de forma que concurra una relación entre el sujeto que acciona y el objeto de la pretensión que determine que la anulación de lo impugnado produzca para aquél un efecto positivo (un beneficio) o evite uno negativo (un perjuicio), actual o futuro, pero cierto, que debe repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acuda al proceso,

criterio que reitera la jurisprudencia constitucional. El interés legítimo supone que la actuación administrativa impugnada pueda repercutir directa o indirectamente, o en el futuro, pero de un modo efectivo y acreditado, no meramente hipotético, en la esfera jurídica de quien la impugna, sin que baste la mera invocación abstracta y general o la mera posibilidad de su acaecimiento (por citar sólo algunas, SSTS de 25 de mayo de 2006, de Pleno, rec 38/2004; de 3 de marzo de 2014, de Pleno, rec.4453/2012; o la más reciente de 2 de noviembre de 2021, antes aludida, entre otras muchas).

El interés legítimo se delimita, así, caso a caso, en atención a la pretensión ejercitada, en función de si la anulación que se pretende de la actividad administrativa impugnada "supone un concreto beneficio o la evitación de un singular perjuicio a quien ejercita la acción, esto es, una utilidad específica que va más allá del interés genérico de que las Administraciones públicas actúen conforme a derecho" (STS de 15 de julio de 2010, rec. 23/2008). Esta ventaja ha de ser concreta y efectiva, y ha de ser identificada en la interposición de cada recurso contencioso administrativo. No es suficiente, como regla general, que se obtenga el beneficio de carácter cívico que lleva aparejado el cumplimiento de la legalidad (STS de 18 de enero de 2005, rec. 22/2003).

Con éstas u otras palabras similares se pronuncia desde antiguo una constante jurisprudencia.

La concurrencia de un interés legítimo es, pues, la regla general para el reconocimiento de la legitimación activa a una persona física o jurídica en la interposición de un recurso contencioso administrativo y así se expresa en el apartado a) de art. 19.1 LJCA. (...).

En definitiva, quien acciona ante esta jurisdicción debe "resultar afectado" en un interés cualificado y específico, en los términos expuestos, por la resolución que impugne. Al margen de ello, la legitimación activa en este orden jurisdiccional requiere la expresa habilitación del legislador y en los términos en que la ley configure la acción pública (art. 19.1.h/ LJCA)."

Doctrina que también este Tribunal ha recogido de forma reiterada en sus acuerdos, señalando, en lo que ahora interesa, que no puede reconocerse legitimación a quien no podría resultar adjudicatario ni con la estimación total de la pretensión sostenida en su recurso, por cuanto ningún beneficio le reportaría en su esfera jurídica.

Pudiéndose citar, a este respecto, nuestro Acuerdo 2/2024, de 24 de enero, en el que, con cita de los Acuerdos 15/2023, de 6 de febrero y 3/2023, de 10 de enero, manifestamos que *“lo relevante a efectos de que exista esta legitimación es que exista un interés directo o indirecto con el resultado de la reclamación especial, de manera que la actuación impugnada pueda repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso y no simplemente de forma hipotética o previsible, lo que descarta la acción pública fuera de los casos excepcionales en los que el ordenamiento jurídico la permite; resultando así que el primer interés que se puede reconocer a quien interpone un reclamación de este tipo, se encuentra en resultar adjudicatario del contrato, si bien no el único, aunque también en estos supuestos relativos a un interés legítimo distinto al de obtener la adjudicación, tal interés ha de ser propio e ir más allá de la defensa de la legalidad.*

Apuntamos también que el interés de quien reclama para ser legítimo ha de estar conectado con el objeto del proceso, pues la legitimación no es genérica sino concreta, y la legitimatio ad causam conlleva la necesidad de constatar la interrelación existente entre el interés legítimo invocado y el objeto de la pretensión (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo 14 octubre de 2003), de modo que ha de ser de la estimación de la pretensión de la que derive la ventaja inmediata, real y efectiva, que permite calificar el interés como legítimo”.

Siendo esto así, es obligado dilucidar, partiendo de la posición de la reclamante en el orden de prelación resultante de la valoración de las ofertas en los diferentes lotes a los que se ha presentado y de las pretensiones deducidas en la reclamación interpuesta, si una estimación de estas le reportaría un beneficio real, directo y efectivo, y ello, a los importantes efectos, como se ha dicho, de reconocerle o no legitimación activa en este concreto procedimiento.

A la vista de la información que ofrece el expediente administrativo, resulta que EDSA presentó oferta a los lotes 12, 15, 18, 19, 20, 21, 40, 41, 43, 44, 45, 46, 50, 74, 75, 76, 77 y 78.

De los anteriores, en los lotes 18, 20, 40, 41, 43, 44, 46 y 50 su oferta ha resultado ser la mejor valorada, por lo que en nada puede mejorar su situación en caso de estimación de su reclamación, careciendo por ello de legitimación para impugnar la valoración de las ofertas en dichos lotes.

Respecto al lote 45, ha quedado desierto debido a que la reclamante ofreció el mismo vehículo que al lote 40, lote para el que manifestó su preferencia. Una situación análoga se aprecia en el lote 12, lote en el que por puntuación debería resultar adjudicataria, sin embargo, por la coincidencia de vehículos, se aplica la prioridad de otros lotes y la propuesta de adjudicación se ha producido a favor de otra licitadora. Una conclusión idéntica de falta de beneficio o utilidad puede señalarse respecto al lote 21, del que no podría resultar adjudicataria, ya que dicho vehículo ha sido ofrecido en el lote 78, lote que tiene preferencia y del que podría resultar adjudicataria si se estimara su pretensión.

Del lote 15 la reclamante no podría resultar adjudicataria en ningún caso, dada la diferencia de puntuación existente (la empresa FONSECA BUS, S.L. tiene 95 puntos frente a los 62,60 de la recurrente) y a los puntos atribuidos por el pliego al criterio de adjudicación cuya valoración se discute (5 puntos).

Lo mismo sucede con el lote 19, en el que la puntuación de P. G. S. J. es de 91 puntos y la del recurrente de 82,33 puntos; en el lote 74, donde la puntuación de AUTOBUSES LA PAMPLONESA, S.A. es de 99,24 puntos y la del recurrente 89,09 puntos; en el lote 75, donde la empresa antes señalada tiene 97,72 puntos, mientras que el recurrente tiene 88,03 puntos; y en el lote 77, en el que A. P. G. tiene una puntuación de 95,93 puntos, siendo la del reclamante de 89,65 puntos.

Respecto al resto de lotes, en el lote 76 la oferta más valorada es la de F. A. Y. con una puntuación de 94,65 puntos, frente a los 93 puntos de EDSA, lo que determina que, en caso de estimarse su reclamación, podría resultar adjudicataria del contrato.

Situación que también podría suceder en el lote 78, donde la oferta de AUTOBUSES LA PAMPLONESA, S.A. tiene 97,18 puntos y la del recurrente 92,93 puntos.

Así, en resumen, sólo cabe reconocer legitimación al reclamante para la impugnación de la valoración de los lotes 76 y 78, pues sólo en los mismos podría obtener una ventaja o utilidad en caso de estimarse su reclamación.

Llegados a este punto, oportuno es recordar que, como recoge el Tribunal Superior de Justicia de Navarra en su Sentencia 372/2021, de 22 de diciembre, la inadmisibilidad de los recursos o reclamaciones puede ser total o parcial, esto es, de todas o algunas de las pretensiones ejercitadas, no siendo posible, tal y como ha declarado el Tribunal Supremo en Sentencia de 17 de marzo de 1986, declarar la inadmisibilidad parcial cuando la impugnación realizada no pueda separarse o ser tratada en recursos distintos por constituir una cuestión única, las pretensiones estén mezcladas o confundidas entre sí, siendo no deslindables.

Limitaciones que, en atención a lo anteriormente expuesto, entendemos que no concurren en el supuesto analizado, procediendo, por tanto, la inadmisión de la reclamación en relación con la impugnación de la valoración de las ofertas en los lotes 12, 15, 18, 19, 20, 21, 40, 41, 43, 44, 45, 46, 50, 74, 75 y 77, por falta de legitimación activa del reclamante, de conformidad con el artículo 127.3.b) de la LFCP, debiendo entrar a conocer sobre el fondo del asunto única y exclusivamente en relación con la valoración de las ofertas en los lotes 76 y 78.

QUINTO.- Expuesto lo anterior, constituye el objeto de la presente reclamación la impugnación de la no valoración de los cursos presentados “Cursos de técnicas de conducción segura con duración mínima de 8 horas” a los que se refiere el apartado 9.2 del pliego regulador. Alega el reclamante la no valoración, dentro de los criterios de carácter social, de los certificados aportados por EDSA y emitidos por la Asociación Navarra de Empresarios de Transporte por Carretera y Logística (ANET) del curso “*CONDUCCIÓN ENERGÉTICAMENTE EFICIENTE Y CONDUCCIÓN SEGURA*”, de

10 horas, cursos que, en caso de ser valorados y de acuerdo a lo establecido en el pliego, otorgarían una puntuación de 5 puntos.

El órgano de contratación, por su parte, alega que de la documentación presentada en plazo se puede concluir que el programa del curso no se adapta a lo solicitado en el pliego. Defiende que, al no quedar duda al respecto, no debía solicitarse ningún tipo de aclaración, y que, de la documentación presentada junto con la reclamación, a pesar de que no puede ser tomada en cuenta por el momento de su aportación, tampoco refleja que sea válida para otorgar los 5 puntos con los que estaba valorado el mencionado curso.

Centrada la controversia, por tanto, en las determinaciones del pliego regulador del contrato, ha de acudirse a lo dispuesto en el mismo, no sin antes recordar que, conforme a reiterada doctrina de este Tribunal, las empresas licitadoras y el órgano de contratación se encuentran sujetos a lo allí dispuesto, en virtud de lo establecido 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 43/2026, de 14 de mayo, de este Tribunal, con cita del previo Acuerdo 20/2026, de 25 de febrero, 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 también recogidas, de forma reiterada, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de

Justicia de Navarra, por todas, en su Sentencia 445/2021, de 30 de diciembre, y reproducidas por la Sentencia 213/2022, de 6 de julio.

Partiendo de tales premisas, corresponde determinar si, a la vista de los concretos requerimientos del pliego y del contenido de la oferta presentada por la reclamante, resulta justificada la no valoración de los mencionados cursos, como sostiene el órgano de contratación, o si, por el contrario, la misma obedece a un error en la valoración de este y, que, en caso de generar duda al respecto, debieron ser objeto de solicitud de aclaración.

Pues bien, en nuestro caso, el apartado 9.2 del pliego regulador, relativo a la documentación a presentar en el sobre BC “Criterios cuantificables mediante fórmula”, dispone lo siguiente:

“1. Criterios de carácter social: Con objeto de mejorar la atención al alumnado transportado, se valorarán los conocimientos tanto de primeros auxilios como de conducción segura de las personas conductoras, acreditados mediante la correspondiente certificación, que deberá aportarse en el sobre BC en el momento de presentación de ofertas. En caso de no aportarse la certificación, se asignarán 0 puntos.”

A lo anterior, conviene añadir el contenido de la cláusula 10 “Criterios de adjudicación”, que indica lo siguiente:

“Conocimientos de los conductores, acreditados mediante la correspondiente certificación. Se asignarán los siguientes puntos:

-5 puntos: Cursos de técnicas de conducción segura (duración mínima de 8 horas)”

Una vez analizado el pliego, resulta necesario precisar la documentación presentada por la reclamante, y remitiéndonos a lo presentado en el sobre BC, vemos un título emitido por ANET bajo la denominación “CONDUCCIÓN ENERGETICAMENTE EFICIENTE Y CONDUCCIÓN SEGURA” de 10 horas de

duración, en el que se remite al dorso para el contenido del programa específico. En dicho dorso puede verse lo siguiente:

“PROGRAMA:

- 1. Mentalización del problema de la energía en el transporte.*
- 2. Fundamentos del consumo de carburante.*
- 3. Justificación técnica del uso del motor y su relación con el consumo.*
- 4. Explicación de las técnicas de conducción eficiente.*
- 5. Metodología de la formación práctica.”*

En el programa que consta en la documentación aportada por la licitadora no se incluye la formación solicitada por los pliegos al no contener ninguna referencia a la “conducción segura” en el temario aportado. Ante esta ausencia, tal y como establece el pliego, la Mesa de Contratación ha valorado con 0 puntos el apartado de los criterios sociales.

Por otro lado, respecto de la nueva documentación presentada junto con la reclamación, claramente extemporánea, este Tribunal viene afirmando la improcedencia de completar los méritos de la adjudicación en esta vía, por lo que no corresponde entrar a su análisis al objeto de verificar si la oferta cumple o no con los requisitos de baremación exigidos. Dicho examen queda circunscrito exclusivamente a la revisión de la legalidad de la actuación del órgano de contratación, tal como se expone, entre otros, en nuestro Acuerdo 20/2026, de 25 de febrero, en el que razonamos que *“la posibilidad de subsanar, modificar o completar la documentación en vía de recurso es radicalmente contraria a la filosofía más íntima de los procedimientos para la adjudicación de contratos públicos, pues rompe frontalmente con los principios de no discriminación, igualdad de trato y transparencia. En este sentido, como ya ha señalado este Tribunal en numerosas ocasiones, valga por todas las Resoluciones 218/2018, de 13 de julio y 257/2018, de 19 de septiembre, el recurso especial en materia de contratación no puede ser un instrumento para subsanar los defectos en la documentación presentada por las entidades licitadoras en el procedimiento de adjudicación ya que no es ese su fin, en tanto que se trata de una vía para reparar las infracciones del ordenamiento jurídico en que incurran los poderes adjudicadores en*

los procedimientos de contratación dentro de su ámbito de actuación definido en el artículo 44 de la LCSP”.

Por tanto, teniendo en cuenta que la valoración de dichos cursos debía realizarse atendiendo exclusivamente al contenido del sobre BC, más aún cuando el pliego exige que dicha valoración se base en los certificados aportados incluidos en el mismo, no podemos sino concluir que la valoración otorgada en este apartado (0 puntos) resulta ajustada a Derecho. La Mesa de Contratación, con tal proceder, no ha hecho sino aplicar la prescripción en tal sentido contenida en el pliego, a lo que, dicho sea de paso, venía obligada por el carácter vinculante de dicho documento contractual.

En segundo lugar, alega EDSA que en anteriores procedimientos *“con idéntica redacción y cursos, el criterio de la Mesa fue distinto”*, entendiendo que el cambio de criterio de forma sorpresiva *“contraviene interpretaciones precedentes del pliego y de los certificados infringiendo los principios de publicidad e igualdad, en el sentido de lo que espera un licitador (principios de igualdad y publicidad)”*.

Igual suerte desestimatoria debe seguir esta alegación relativa al actuar de la Mesa. No podemos obviar que, conforme a la doctrina a la que anteriormente hemos hecho referencia, no sólo resulta obligado aplicar el pliego, sino que debe hacerse en sus estrictos términos. Y mucho menos cabe apreciar la infracción de tal principio derivado del hecho de que en otros expedientes de licitación iguales la reclamante presentando la misma documentación haya obtenido diferente puntuación, pues como señalamos en nuestro Acuerdo 22/2024, de 15 de abril, los órganos de contratación no se encuentran vinculados por el precedente, de tal forma que una misma oferta puede obtener distintas puntuaciones en diferentes años, bien como consecuencia de un cambio en el criterio técnico, siempre y cuando el mismo se encuentre debidamente motivado, o bien como consecuencia de la propia experiencia acumulada por dichos órganos de contratación, se concluye pues que la actuación de la Mesa se ajustó plenamente a Derecho.

Finalmente, sostiene la reclamante, al hilo de la anterior alegación, que para el caso de que la Mesa hubiese tenido alguna duda, debió haber procedido a requerir una aclaración.

Por su parte, la Mesa de Contratación argumenta en su acta 5 que las determinaciones del pliego son claras e inequívocas y que el certificado aportado por EDSA durante el plazo de presentación de ofertas contiene el programa del curso, por lo que la Mesa no ha visto necesario solicitar aclaración alguna al respecto, resultando que ninguno de los apartados de dicho certificado refleja conocimientos en conducción segura.

Pues bien, como señalábamos en nuestro Acuerdo 20/2026, de 25 de febrero, la LFCP contempla la posibilidad de solicitar la subsanación o aclaración de la oferta con determinadas condiciones. Así, su artículo 51.2 indica que *“Cuando la Mesa de Contratación o, en su caso, la unidad gestora aprecie defectos subsanables en la documentación acreditativa de la personalidad, la capacidad, la solvencia u oscuridades en el contenido de la oferta, que sean susceptibles de aclararse sin afectar a los principios de igualdad y transparencia, dará a la persona afectada un plazo mínimo de 5 días para que los corrija, advirtiéndole de que en caso contrario se procederá a su inadmisión”*, estableciendo su artículo 97 que *“Si la Mesa de Contratación o, en su caso, la unidad gestora considera que la oferta presentada adolece de oscuridad o de inconcreción, podrá solicitar aclaraciones complementarias, respetando en todo caso el principio de igualdad de trato de quienes hayan licitado, que no podrán modificar la oferta presentada. El plazo de contestación no podrá ser inferior a cinco días ni exceder de diez”*.

En relación a la posibilidad de solicitar aclaraciones, la doctrina de este Tribunal, resumida en el Acuerdo 51/2025, de 16 de junio, resalta su carácter potestativo y los límites a los que está sujeto el trámite, en particular, la imposibilidad de modificar la oferta como consecuencia de su ejercicio, por cuanto ello atentaría contra los principios de concurrencia e igualdad de trato previstos en el artículo 2 de la LFCP, señalando que *“(…) la LFCP en modo alguno articula un derecho subjetivo a aclarar la oferta técnica presentada, pues como señalamos en nuestro Acuerdo 75/2021, de 9 de agosto, lo que el artículo 97 transcrito contempla es la posibilidad del órgano de contratación, de solicitar si lo estima necesario aclaraciones sin imponerle*

la obligación de solicitar la subsanación de la misma; configurándose así como una facultad del órgano de contratación cuando aprecie la concurrencia del supuesto de hecho previsto en la norma, esto es, oscuridad o inconcreción en la oferta, y no como una carga a él exigible. (...).

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

“Del mismo modo, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales aborda, en su Resolución 1527/2022, de 1 de diciembre, con cita de la anterior Resolución 682/2022, de 7 de junio, la procedencia de la aclaración, en los siguientes términos: “Este Tribunal ha aplicado la doctrina referida al rico casuismo que genera la práctica contractual entendiendo, por un lado, que no es exigible al órgano de contratación que requiera aclaración de la oferta cuando el incumplimiento es patente (Resoluciones 223/2021, de 5 de marzo, o 283/2021, de 26 de marzo), que no es aceptable la aclaración de la oferta cuando adolece de error o inconsistencia que la hagan inviable, esto es, cuando su cumplimiento sea imposible en los términos en que fue originalmente formulada (Resoluciones 833 y 840/2021, ambas de 8 de julio, 1439/2021, de 21 de octubre, o 181/2022, de 10 de febrero, entre otras), bien porque omita elementos necesarios (Resolución 161/2022, de 3 de febrero), bien porque existan inconsistencias o ambigüedad que impidan conocer su real contenido (Resoluciones 484/2021, de 29 de septiembre, o 117/2022, de 27 de enero). Por el contrario, se ha entendido aceptable la aclaración cuando no completa o varía la oferta inicial (Resoluciones 393/2017, de 28 de abril, 1589/2021, de 12 de noviembre, o 1697/2021, de 25 de noviembre), y no tiene relevancia sobre su valoración (Resolución 69/2022, de 20 de enero).”

No tiene aplicación tampoco la jurisprudencia alegada por el reclamante ya que el TJUE, en su sentencia de 29 de marzo de 2012, C-599/10, ECLI:EU:C:2012:191 posibilita la solicitud de aclaración únicamente cuando el poder adjudicador entienda

que la oferta es imprecisa (adpdo. 39) y el Tribunal Supremo limita la posibilidad de aclaración al supuesto en que el órgano de contratación observe discrepancias en la documentación aportada (Resolución TACRC 1117/2024, de 19 de septiembre de 2024).

Aplicando dicha doctrina al caso que nos ocupa, el certificado presentado contenía tanto el programa concreto del curso como el número de horas de duración, no constando en él ninguna referencia a la conducción segura, por lo que nada había que aclarar. De la documentación aportada se desprende, sin duda alguna, el incumplimiento de los requisitos solicitados por el pliego.

En consecuencia, a la vista de las circunstancias expresadas, resulta ajustada a Derecho la no asignación de los mencionados 5 puntos relativos al “Curso de Técnicas Conducción Segura” de acuerdo con la documentación aportada por la licitadora en su oferta, en cumplimiento de los requisitos exigidos por el pliego, lo que determina la procedencia de la desestimación de la presente reclamación especial.

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. Inadmitir la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por don F. I. O. B., en nombre y representación de EUGENIO DíEZ, S.A., frente la valoración de sus ofertas en el contrato de “*81 lotes servicios de transporte escolar en vehículos de hasta 9 plazas 2026- 2027*”, licitado por el Departamento de Educación del Gobierno de Navarra en relación con la impugnación de la valoración de las ofertas en los lotes 12, 15, 18, 19, 20, 21, 40, 41, 43, 44, 45, 46, 50, 74, 75 y 77 y desestimar la reclamación en relación a los lotes 76 y 78.

2º. Notificar este acuerdo a don F. I. O. B., en calidad de representante de EUGENIO DíEZ, S.A., al Departamento de Educación del Gobierno de Navarra y al resto de interesados que figuren en el expediente, a los efectos oportunos, 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, 18 de junio de 2026. LA PRESIDENTA, Idoia Tajadura Tejada. LA VOCAL, Natividad Goñi Urriza. EL VOCAL, Javier Moreno Zudaire.