



Expediente: 44/2026

ACUERDO 69/2026, de 19 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 ESTILO INSTALACIONES Y EQUIPAMIENTOS, S.L. frente a su exclusión del lote 4 del contrato de “*Suministro e instalación del equipamiento del nuevo bar de las piscinas municipales de Caparroso*”, licitado por dicho Ayuntamiento.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 23 de marzo de 2026, el Ayuntamiento de Caparroso publicó en el Portal de Contratación de Navarra el anuncio de licitación del contrato de “*Suministro e instalación del equipamiento del nuevo bar de las piscinas municipales de Caparroso*”.

SEGUNDO.- El objeto de dicho contrato se dividió en seis lotes, constatando la Mesa de Contratación el 9 de abril, con ocasión de la apertura del sobre nº 1, que únicamente se habían presentado ofertas para los lotes 1 y 4.

El 13 de abril se realizaron diversos requerimientos de subsanación o aclaración a las licitadoras, entre ellas, a la mercantil ESTILO INSTALACIONES Y EQUIPAMIENTOS, S.L., empresa que concurrió al lote 4. Además, se encomendó a los vocales técnicos de la Mesa de Contratación la comprobación del cumplimiento de las características exigidas en el pliego de las empresas admitidas.

Con fecha 23 de abril se emitió un informe técnico de comprobación del cumplimiento de las características técnicas señaladas en el proyecto respecto a los

elementos ofertados por los licitadores, concluyéndose que la oferta de la empresa antes citada incumplía dichas características.

En el acuerdo de exclusión trasladado a dicha empresa, de fecha 24 de abril, al que se adjuntó el informe técnico emitido, se señala lo siguiente:

“Considerando que la cláusula 6ª del Pliego regulador establece que el material a suministrar deberá ajustarse a las características y condiciones y cantidades que se señalan en el Proyecto Técnico, siendo causa de exclusión de la oferta completa, el que uno de los productos ofertados no cumpla con las características técnicas del proyecto, conforme al siguiente tenor literal:

“El material a suministrar y su instalación deberán ajustarse a las características y condiciones y cantidades que se señalan en el Proyecto Técnico redactado por el arquitecto Andrés Martínez Tejada.

En la oferta de cada lote se deberá presentar oferta de todos los productos que componen cada uno de los lotes. Si no se incluyen todos los productos en la oferta, ésta se considerará no válida y será excluida de la licitación.

Si uno de los productos ofertados no cumple las características técnicas establecidas en el proyecto, se excluirá la oferta de todo el lote del que forma parte el producto”.

Por la Resolución de la alcaldía n° 176/2026, de 29 de abril, se adjudicó el lote 4 del contrato a la empresa FÉLIX RUIZ MIGUEL, S.L.

TERCERO.- Con fecha 4 de mayo, ESTILO INSTALACIONES Y EQUIPAMIENTOS, S.L. interpuso una reclamación especial en materia de contratación pública frente a dicha exclusión, alegando que el pliego de prescripciones técnicas exige el suministro de un producto concreto silla modelo “LOTTUS STREET” que no existe en el mercado o resulta inidentificable y no comercializable, lo cual genera imposibilidad material de cumplimiento, inseguridad jurídica y falta de determinación del objeto del contrato.

Señala, asimismo, que dicho defecto impide la correcta formulación de ofertas, introduce arbitrariedad en la valoración y vulnera los principios básicos de la contratación pública.

Alega, a continuación, que el pliego infringe el artículo 124.3.c) al vulnerar los principios de transparencia, igualdad de trato y libre concurrencia, así como que la exigencia de un producto que no existe supone una indeterminación del objeto contractual y una imposibilidad objetiva de cumplimiento que conlleva la nulidad del pliego y de los actos derivados del mismo.

Concluye señalando que la doctrina administrativa es reiterada en el sentido de que los pliegos deben definir de forma clara, precisa y viable las prestaciones, siendo causa de nulidad la imposición de requisitos imposibles o inexistentes en el mercado.

Solicita, atendiendo a lo expuesto, la nulidad de la resolución de exclusión y del pliego de prescripciones técnicas en el extremo señalado, acordándose la retroacción del procedimiento al momento anterior a la aprobación del pliego o, subsidiariamente, a la fase de presentación de ofertas. Por último, solicita como medida cautelar la suspensión del procedimiento, al existir perjuicios irreparables derivados de su continuación.

CUARTO.- Con fecha 6 de mayo, el órgano de contratación aportó el correspondiente expediente y presentó un escrito de alegaciones, en cumplimiento del artículo 126.4 de la LFCP, en el que señala lo siguiente:

1ª. Reclamación extemporánea frente a las prescripciones técnicas y actos propios

Se solicita, en primer lugar, la inadmisión de la reclamación en cuanto a su solicitud de que se declare la nulidad del pliego de prescripciones técnicas, por considerar que esta solicitud es extemporánea, en base a lo dispuesto en los artículos 124.2.a) y 127.2.a) de la LFCP.

Señala que, tanto el pliego regulador de condiciones particulares, como el proyecto que contiene las prescripciones y características técnicas, fueron publicados en el Portal de Contratación de Navarra, en el anuncio de la licitación, el día 23 de marzo de 2023, por lo que el plazo para reclamar frente al pliego se encuentra concluso.

Alude, a continuación, a la doctrina de este Tribunal conforme a la cual el pliego tiene la consideración de ley del contrato, vinculando a las partes en caso de que no hubiera sido objeto de impugnación, lo que también cabe predicar de las prescripciones técnicas. Todo ello, como también indica la doctrina que se cita, a salvo de que no concurra un vicio de nulidad de pleno derecho que no hubiera podido detectarse en el momento procedimental correspondiente por una licitadora normalmente diligente y razonablemente informada, lo que no ocurre en el presente supuesto, ya que, al entender de esta administración, no existe vicio de nulidad en las prescripciones técnicas.

Señala que este argumento también se apoya en la doctrina de los actos propios, ya que, con la presentación de su oferta, la empresa aceptó el contenido de los pliegos y prescripciones técnicas, puesto que no los recurrió previamente, no siendo posible admitir una impugnación indirecta de los pliegos en este momento, con motivo del acto posterior de su exclusión del procedimiento.

Alude a este respecto, por último, a lo dispuesto en las cláusulas 1, 5, 9 y 11.2 del pliego del contrato.

2ª. Desestimación nulidad exclusión

Respecto a la exclusión de la reclamante del procedimiento, en base al informe emitido por la vocal técnica de la Mesa de Contratación, señala que el mismo recoge un criterio técnico que goza de presunción de acierto y veracidad salvo prueba en contrario, que no ha sido aportada por el reclamante, en quien recae esta carga.

Manifiesta que las prescripciones técnicas establecidas en el proyecto para el elemento a suministrar que ha sido causa de su exclusión, son las siguientes: “UD

SILLAS POLIPROPILENO Suministro de silla serie Lottus Street con brazos de Enea o similar, apilable. Fabricada en polipropileno inyectado para exteriores. En color a decidir por la propiedad. Garantía de 3 años en defectos de fábrica. Traslado incluido.”

Así como que el proyecto, en su contenido, recoge también respecto al capítulo 4 del mobiliario, que las sillas son para exterior: *“Capítulo 4. Mobiliario. Contiene el amueblamiento de sillas y mesas de terraza exterior y taburetes de barra y mesas altas”*.

Señala que la vocal técnica, en su informe, afirma que procede la exclusión de la oferta de ESTILO INSTALACIONES Y EQUIPAMIENTOS S.L., con el siguiente texto:

“7.- ESTILO INSTALACIONES Y EQUIPAMIENTO S.L.

- *La partida 4.01 de sillas polietileno, no cumple con las características de proyecto, siendo en proyecto una silla con lamas y en la oferta sin lamas.*

Las sillas de polietileno ofertadas no cumplen con las características establecidas en el proyecto. Las sillas proyectadas incorporan lamas que permiten la evacuación del agua procedente de los usuarios que accedan desde la piscina, mientras que las ofertadas carecen de este elemento. En consecuencia, y de conformidad con lo establecido en el pliego regulador del contrato de suministro del equipamiento, se procede a la exclusión de la oferta correspondiente a la totalidad del lote”.

Asimismo señala que, posteriormente, tras el correo recibido de esta empresa, la técnica se mantiene en la valoración respecto a su propuesta de sillas, en base a la siguiente explicación: *“En la página web hemos comprobado que Lottus y Street son dos modelos diferentes, aunque al solicitar precios para proyecto sobre la Street Enea nos la ofertaron como Lottus Street Enea. Aun siendo así, se puede observar a simple vista que no se pedía licitar cualquiera de los dos modelos ya que no son similares entre sí, ya que la silla Lottus NO es una silla de exteriores para una terraza de bar (objeto del proyecto), y tiene las patas de acero, y sin embargo la Street es propia para*

ese uso y es totalmente de polipropileno, tal y como indicaba la partida. Además, la silla que la empresa ha ofertado en la licitación, tampoco es similar a la silla Lottus.

Alega que la errata detectada se limita únicamente a la denominación de la silla como “Lottus Street de Enea”, cuando en realidad debería figurar como “Street de Enea”. Las características descritas corresponden correctamente a la silla Street de Enea, fabricada en polietileno inyectado y diseñada para uso en exteriores. La colección Street constituye una gama completa de mobiliario destinada a espacios exteriores, no siendo así la colección Lottus.

Asimismo, alega que, si comprobamos las características de la silla Lottus de Enea, no puede dar lugar a confusión, ya que se trata de una silla de estructura de tubo redondo de acero laminado en frío, cromado o lacado, con una carcasa de polietileno reciclable, no siendo una silla propia para una terraza de un bar al exterior, tal y como se indicaba claramente en el proyecto. Señala que esta errata no convierte en nula la prescripción, ya que se aprecia con claridad que es una errata, que no da lugar a confusión alguna, siendo prueba de ello que las otras seis empresas licitadoras no han tenido ningún problema en interpretarlo correctamente, habiendo ofertado todas ellas sillas iguales o equivalentes a la del proyecto (sillas en polipropileno, con lamas y para exteriores), no así el reclamante, que oferta un modelo de silla sin lamas, que es una característica considerada importante, ya que permiten la evacuación del agua procedente de los usuarios que accedan desde la piscina.

Señala que el ayuntamiento no puede admitir como válidas unas sillas como las ofertadas por Estilo, puesto que se encuentra vinculado a sus propias prescripciones y porque admitir este modelo de silla conculcaría el principio de igualdad de trato y no discriminación respecto a los demás licitadores, que sí se han ajustado a lo requerido en el proyecto. Manifiesta, además, que si le surgían dudas respecto al modelo de silla, la reclamante pudo solicitar al órgano de contratación información complementaria conforme a lo establecido en el artículo 49.3 de LFCP.

Concluye señalando que, dado que la cláusula 5 del pliego establece que deben ofertarse todos los elementos del lote y que todos deben cumplir las características técnicas del proyecto, este incumplimiento supone causa de exclusión de la oferta, por lo que entienden que la reclamación debe ser inadmitida en cuanto a la impugnación de las prescripciones técnicas y desestimada en cuanto al resto de alegaciones.

QUINTO.- El 6 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.c) de la LFCP, a los contratos celebrados por las Entidades Locales 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, tal y como establece 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 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, procede que este Tribunal se pronuncie sobre la medida cautelar solicitada por la reclamante, consistente en la suspensión del procedimiento de adjudicación mientras se resuelve la reclamación especial.

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

Por su parte, el artículo 125 del mismo cuerpo legal, en el que se regulan las medidas cautelares, señala en su apartado primero 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”*.

El mismo precepto, en su apartado tercero, 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”.

En consecuencia, la interposición de la reclamación determina la suspensión automática del acto impugnado y, con ella, la del propio procedimiento de contratación, sin que resulte necesario efectuar un pronunciamiento expreso sobre la solicitud formulada por la parte reclamante.

SEXTO.- En lo que respecta al fondo del asunto, constituye el objeto de la presente reclamación especial la exclusión de la reclamante del lote 4 del contrato de “*Suministro e instalación del equipamiento del nuevo bar de las piscinas municipales de Caparrosa*”, licitado por dicho Ayuntamiento.

La entidad reclamante sostiene que el pliego de prescripciones técnicas exige el suministro de un producto concreto, silla modelo Lottus Street, que no existe en el mercado o resulta inidentificable y no comercializable. Señala, asimismo, que la exigencia de un producto que no existe supone una indeterminación del objeto contractual y una imposibilidad objetiva de cumplimiento que conlleva la nulidad del pliego y de los actos derivados del mismo, por lo que solicita que se declare la nulidad de la resolución de exclusión y del pliego de prescripciones técnicas.

El órgano de contratación, por su parte, alega que la impugnación del pliego técnico resulta extemporánea y contraria a la doctrina de los actos propios y, si bien reconoce la existencia de un error en el proyecto técnico, alega que la oferta realizada incumple el mismo.

Planteados los términos de la controversia, y dado que la exclusión de la entidad reclamante obedece al presunto incumplimiento de las prescripciones del pliego

regulador, resulta oportuno comenzar por recordar que, tal y como este Tribunal ha sostenido reiteradamente, por todos, en su Acuerdo 107/2025, de 22 de diciembre, las personas licitadoras y el órgano de contratación se encuentran sujetos a lo allí dispuesto, a tenor del 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”*. También el pliego del presente contrato señala en su cláusula 5 que *“La presentación de proposiciones supone la aceptación incondicional por el empresario del contenido de la totalidad de las cláusulas o condiciones previstas en los pliegos que rigen este contrato, sin salvedad o reserva alguna”*, insistiendo en ello en sus cláusulas 9 y 11.2.

Tales determinaciones del pliego resultan inalterables en el presente caso al haber devenido firmes y consentidas, toda vez que no fueron impugnadas en el momento procedimental oportuno con ocasión de la publicación de dicho documento contractual.

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

Igualmente, en el Acuerdo 38/2024, de 25 de junio, este Tribunal insistió en que *“corresponde al órgano de contratación, dentro del ámbito de la discrecionalidad técnica que tiene reconocida, definir, en la forma que mejor convenga al interés público que con la contratación pretende satisfacer, las características técnicas de la prestación a ejecutar, siendo así que, tal y como se dijo en nuestro Acuerdo 79/2019, de 11 de octubre, “en la definición del objeto contractual juegan un papel relevante las prescripciones técnicas que tienen que regir la contratación, cuya finalidad es definir las características técnicas de la prestación necesarias para la correcta ejecución del contrato y, en consecuencia, necesarias para la satisfacción de la necesidad pública que, precisamente, justifica la contratación, atribuyéndose, conforme a los artículos 40 y 46 LFCP, la competencia para su aprobación al órgano de contratación. Esta decisión del órgano de contratación en cuanto al establecimiento de los requisitos técnicos exigibles queda dentro del ámbito de la discrecionalidad que tiene atribuida para definir las características propias del servicio a prestar, respetando los principios de igualdad y concurrencia, y sin que resulte admisible que las especificaciones técnicas en tal sentido determinadas en el pliego sean sustituidas a elección de los licitadores; debiendo los licitadores ajustar sus proposiciones a los pliegos que rigen la licitación y, por ende, a las prescripciones técnicas al efecto determinadas”.*

Además, en el Acuerdo 20/2026, de 25 de febrero, sostuvimos que *“las ofertas presentadas por las personas licitadoras deben adecuarse a las condiciones técnicas establecidas en los pliegos, pudiendo ser la consecuencia del incumplimiento de tal extremo, la exclusión de la oferta. Y ello por cuanto tales prescripciones técnicas, que son aceptadas incondicionalmente como parte del pliego por los licitadores cuando formulan sus ofertas, constituyen instrucciones de carácter técnico con arreglo a las cuales debe ejecutarse la prestación del contrato, siendo, por tanto, requisitos que las ofertas de los licitadores han de cumplir de modo obligado para poder continuar en la licitación, de forma que apreciado un incumplimiento de tales condiciones resulta obligada la exclusión del licitador del procedimiento, toda vez que otra solución -tal y como pone de relieve la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala Sexta, de 29 de abril de 2004 (asunto C- 496/99)- resultaría contraria a los principios de igualdad de trato y transparencia que deben imperar en la contratación pública.*

Habiendo advertido también a este respecto y de manera reiterada que para que la exclusión del licitador por el incumplimiento de las prescripciones técnicas resulte ajustada a derecho, tal incumplimiento debe ser expreso y claro, debiendo interpretarse y aplicarse las exigencias de los pliegos de prescripciones técnicas de manera que no supongan obstáculos indebidos a los principios generales que guían la contratación administrativa, propugnando la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, entre otras, en su Sentencia 197/2022, de 22 de junio, una interpretación restrictiva de las causas de exclusión de la licitación.”

Expuesta la citada doctrina y centrando el análisis en las determinaciones del pliego cuyo incumplimiento ha motivado la exclusión de la reclamante del lote 4, este documento prevé en su cláusula 1 que *“El suministro se prestará conforme al Proyecto de Equipamiento elaborado por el arquitecto Andrés Martínez Tejada de fecha Marzo 2026, que comprende las características técnicas de la presente licitación”*, insistiendo en ello en su cláusula 5 al disponer que *“El material a suministrar y su instalación deberán ajustarse a las características y condiciones y cantidades que se señalan en el Proyecto Técnico redactado por el arquitecto Andrés Martínez Tejada.*

En la oferta de cada lote se deberá presentar oferta de todos los productos que componen cada uno de los lotes. Si no se incluyen todos los productos en la oferta, ésta se considerará no válida y será excluida de la licitación.

Si uno de los productos ofertados no cumple las características técnicas establecidas en el proyecto, se excluirá la oferta de todo el lote del que forma parte el producto”.

La cláusula 12.3 establece que en el sobre 2 (Documentación relativa a criterios cuantificables mediante fórmulas) se incluirá, entre otra, la siguiente documentación: *“El archivo de proposición económica deberá ser acompañado de una **relación descriptiva** de los diferentes elementos y de su **ficha técnica** si la hubiere, para la efectiva comprobación de que los elementos objeto del contrato cumplen con las especificaciones técnicas necesarias”*. Advierte dicha cláusula, asimismo, que *“Si alguna proposición no guardase concordancia con la documentación examinada y admitida, excediese del presupuesto base de licitación, variase sustancialmente el modelo establecido, comportase error manifiesto en el importe de la proposición, o*

existiese reconocimiento por parte del licitador de que adolece de error o inconsistencia que la hagan inviable, será rechazada mediante resolución motivada, sin que sea causa bastante para el rechazo el cambio u omisión de algunas palabras del modelo si ello no altera su sentido”.

Por su parte, el proyecto del equipamiento indica que el Capítulo 4. Mobiliario, *“Contiene el amueblamiento de sillas y mesas de terraza exterior y taburetes de barra y mesas altas”*, incluyendo dentro del mismo las sillas de polipropileno con la siguiente definición: *“Suministro de silla serie Lottus Street con brazos de Enea o similar, apilable. Fabricada en polipropileno inyectado para exteriores. En color a decidir por la propiedad. Garantía de 3 años en defectos de fábrica. Traslado incluido.”*

Analizado el contenido del pliego, procede dar respuesta a las alegaciones formuladas por la reclamante, a fin de determinar si resulta procedente la declaración de nulidad de su exclusión y del pliego técnico, tal y como se solicita.

Como ya se ha expuesto, la entidad reclamante alega, en primer lugar, que el pliego regulador exige el suministro de un concreto modelo de silla inexistente en el mercado, por lo que no puede identificarse ni comercializarse, impidiendo la correcta formulación de ofertas, lo que introduce arbitrariedad en la valoración y vulnera los principios básicos de la contratación pública. El órgano de contratación, por su parte, considera que dicha reclamación resulta extemporánea, debiendo inadmitirse.

De este modo, la reclamante formula una impugnación indirecta del pliego regulador de la contratación, al cuestionar su contenido con ocasión de la reclamación interpuesta frente a un acto de aplicación del mismo, en este caso, su exclusión del lote 4. Esta modalidad de impugnación únicamente resulta posible en supuestos excepcionales, tal y como este Tribunal ha sostenido de forma reiterada, entre otros, en su Acuerdo 14/2026, de 11 de febrero, conforme al cual *“su admisibilidad ha de ser enjuiciada con criterios claramente restrictivos, como este Tribunal viene afirmando, entre otros, en el Acuerdo 48/2023, de 21 de junio, en el que destacamos “la posibilidad excepcional de cuestionar el mismo -el pliego- con ocasión de su*

aplicación, cuando este ha devenido consentido y firme. Así, a la sentencia del TSJN antes citada, procede añadir la Resolución 502/2019, de 9 de mayo, del TACRC, en relación con el carácter vinculante de los pliegos, así como el Acuerdo 90/2021, de 3 de septiembre, antes citado, conforme al cual frente al mero análisis objetivo de si el vicio del pliego alegado por el recurrente es constitutivo o no de nulidad de pleno derecho, debe analizarse también si se alega con quebranto de las exigencias de la buena fe, por haberse podido alegar en el recurso contra los pliegos interpuesto en tiempo y plazo por un licitador razonablemente informado y normalmente diligente; lo que daría prioridad en la ponderación de derechos e intereses por un lado, la seguridad jurídica; por otro, el derecho e interés del licitador, al mantenimiento de la inatacabilidad del pliego; que no debe olvidarse debe constituir la regla general, pues la propia doctrina jurisprudencial se funda de modo muy sustancial en el principio de prohibición de actuación contraria a sus propios actos (venire contra factum proprium non valet), y, en última instancia, en la buena fe.”

Respecto a esta cuestión, procede traer a colación la doctrina jurisprudencial sobre la posibilidad de recurrir los pliegos con ocasión de la impugnación de actos posteriores como la adjudicación, que la Sentencia 144/2023, de 26 de mayo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, recoge en los siguientes términos: “SEPTIMO. - Doctrina jurisprudencial impugnación indirecta pliegos condiciones.

La primera cuestión que debemos despejar es si, al socaire de la impugnación del acto de adjudicación es posible y en qué condiciones impugnar indirectamente un pliego de condiciones firme y consentido. A este respecto traeremos a colación doctrina de nuestro TS. Y ello sin perjuicio de recordar que la Sentencia 365/2017, de 13 septiembre, de esta misma recoge la doctrina jurisprudencial sobre la nulidad de los Pliegos de contratación, no impugnados en tiempo y forma, expuso lo siguiente: “Tras lo expuesto, queda claro que en el presente supuesto, el reclamante, al no impugnar el Pliego, se somete a sus determinaciones y lo convierte en Ley del contrato siguiendo reiterados criterios jurisprudenciales y que por tanto nos encontramos ante un recurso indirecto contra los pliegos, que resulta extemporáneo y respecto del que, en aplicación de la doctrina anteriormente transcrita, únicamente procederá la admisión cuando exista un vicio de nulidad de pleno derecho y no exista ruptura del principio de buena

fe por parte del recurrente, ni de la seguridad jurídica, a cuya preservación tiende la firmeza de los actos para quienes los han consentido, aspirando a la adjudicación. A este respecto, para considerar que alguna cláusula de un pliego incurre en causa de nulidad de pleno derecho se requiere de una motivación detallada y, en todo caso, ésta debe evidenciarse “con una grosera y cualificada vulneración de un derecho con amparo constitucional”.

El mismo Tribunal, en Sentencia 277/2020, de 9 de noviembre, sobre la impugnación del pliego con ocasión de la adjudicación expuso que “en línea de principio no cabe, al socaire de la impugnación de un acto de adjudicación (y de, en su caso, exclusión), pretender, y más, subsidiariamente como en este caso, la nulidad de los Pliegos que nunca antes se recurrieron, siendo en todo momento voluntad de la aspirante el que se reconozca su derecho a participar en el proceso selectivo”.

Pues bien, la STS número 398/2021, de 22 de marzo, el Tribunal Supremo ha reconocido la posibilidad de impugnar indirectamente los pliegos contractuales puntualizando o completando la doctrina fijada hasta la fecha; el Tribunal Supremo se cuestiona de nuevo si, una vez se aceptan los pliegos contractuales, estos pueden ser atacados indirectamente cuando se impugna el acuerdo de adjudicación, y si es así, por qué causas o motivos.

Pues bien, aunque inicia su discurso recordando que existe jurisprudencia consolidada que establece que los pliegos son la ley del contrato y que si no se impugnan en el plazo establecido quedan convalidados, añade un primer matiz que deriva de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 12 de marzo de 2015, asunto C-539/13 (en adelante, eVigilo). Esta STJUE establece que: “El artículo 1, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 89/665, en su versión modificada por la Directiva 2007/66, y los artículos 2, 44, apartado 1, y 53, apartado 1, letra a), de la Directiva 2004/18, deben interpretarse en el sentido de que exigen que un derecho de recurso relativo a la legalidad de la licitación sea accesible, tras el vencimiento del plazo previsto por el Derecho nacional, a un licitador razonablemente informado y normalmente diligente que no pudo comprender las condiciones de la licitación hasta el momento en que el poder adjudicador, tras haber evaluado las ofertas, informó exhaustivamente sobre los motivos de su decisión. Tal derecho de recurso podrá ejercitarse hasta que finalice el plazo de recurso contra la decisión de adjudicación del

contrato”. La sentencia eVigilo determina que el plazo para impugnar los pliegos de un contrato se inicia cuando el demandante tiene conocimiento de la infracción o debería haberlo tenido. Es decir, admite la impugnación extemporánea de los pliegos si estos resultan oscuros e incomprensibles a la luz de un licitador informado y diligente.

A parte de esta primera excepción, el Tribunal Supremo entiende que la causa de la ilicitud de los pliegos (la ausencia de las reglas de valoración de las ofertas) debe integrarse en los motivos de nulidad de pleno Derecho y que esta debe ser tratada como una excepción a la imposibilidad de impugnar indirectamente los pliegos de un contrato.

En conclusión, el Tribunal Supremo admite la impugnación indirecta de los pliegos rectores de la licitación, consentidos, por no haberse impugnado directamente en dos supuestos: (1) si estos no fueron impugnados en el momento oportuno porque no se comprendieron las condiciones de la licitación, y (2) si incurren en un motivo de nulidad de pleno Derecho. Ahora bien, también establece que, estas dos circunstancias deberán ser probadas y se apreciarán de manera excepcional y restrictiva.

La sentencia decía: «1º Es jurisprudencia constante de esta Sala que los pliegos son la ley del contrato y una vez aceptados, al no impugnarse en plazo, no pueden ser impugnados extemporáneamente: se tienen por firmes y consentidos, sin perjuicio de acudir al procedimiento de revisión de oficio, todo ello conforme al artículo 34 de la LCSP 2011, hoy artículo 41 de la LCSP 2017 (cfr. la sentencia de esta Sala, Sección Quinta, de 4 noviembre 1997 (RJ 1997, 8158), apelación 1298/1992). 2º Tal regla general se basa en obvias razones de seguridad jurídica, por lo demás comunes a la preclusión de todo plazo impugnatorio, tanto si se trata de recursos administrativos ordinarios o el especial como el jurisdiccional; además en el ámbito contractual hay que añadir las razones de buena fe que presiden la vida del contrato: no la habrá si se aceptan y no se impugnan los pliegos, y se reacciona sólo cuando su aplicación resulta adversa. 3º En consecuencia, de no impugnarse los pliegos quedan convalidados, salvo que se inste su declaración de nulidad de pleno Derecho por el cauce ordinario de la revisión de actos firmes; y aun así la jurisprudencia siempre ha declarado que esa posibilidad debe administrarse con prudencia, debe ser una posibilidad apreciada excepcional y restrictivamente” (cfr. sentencia 1615/2018, de 14 de noviembre (RJ 2018, 5365), de esta Sección, recurso de casación 4753/2017). 4º A esta jurisprudencia

se añade la ya citada sentencia eVigilo, que matiza la regla general de inatacabilidad de los pliegos consentidos. Así en lo procedimental el plazo preclusivo para impugnarlos se inicia cuando el licitador "tuvo o debiera haber tenido conocimiento de la alegada infracción", y en lo sustantivo esa infracción se concreta en qué pliegos le sean "incomprensibles o [carezcan] de claridad". En otras palabras, es posible la impugnación indirecta cuando un "licitador razonablemente informado y normalmente diligente no pudo comprender las condiciones de la licitación [sino] hasta el momento en que el poder adjudicador, tras haber evaluado las ofertas, informó exhaustivamente sobre los motivos de su decisión". Obviamente tales circunstancias deben estar probadas.

También traemos a colación la STS 24/03/2021 según la cual: “Esta Sala no puede por menos de confirmar la posición sustancialmente similar de ambas partes acerca de la cuestión que, con arreglo al auto de admisión de este recurso de casación, presenta interés casacional objetivo. Se trata de una visión correcta. Tal como esta Sala ha expuesto en su reciente sentencia nº 398/2021 -que resuelve el recurso de casación nº 4883/2019, citado en el auto de admisión-, la respuesta a la pregunta acerca de la posibilidad de impugnación indirecta de los pliegos de cláusulas particulares de la contratación pública es la siguiente: “[...] Cabe excepcionalmente la impugnación indirecta de los pliegos rectores de la licitación, consentidos por no haberse impugnado directamente. Para ello deben probarse o las circunstancias a las que se refiere la jurisprudencia del TJUE o que incurren en motivos de nulidad de pleno Derecho, motivos que se aprecian de forma excepcional y restrictiva.”[...]. A este criterio jurisprudencial debe ahora estarse. Y en cuanto a la pregunta adicional que también formula el auto de admisión -esto es, si la impugnación indirecta puede formularla incluso el adjudicatario en /...fase de adjudicación del contrato-, la respuesta ha de ser necesariamente afirmativa. En la medida en que el adjudicatario tenga algún interés legítimo que pueda verse afectado, es claro que puede impugnar indirectamente los pliegos de cláusulas particulares. Lo contrario conduciría a dejarlo indefenso y, por consiguiente, a conculcar el art. 24 de la Constitución. Ni que decir tiene que ello en nada relaja las estrictas condiciones, arriba expuestas, en que es legalmente posible la mencionada impugnación indirecta (...)”.

Doctrina también reiterada por este Tribunal, entre otros, en nuestro Acuerdo 3/2025, de 13 de enero, donde expusimos que la oposición al contenido del pliego debe materializarse dentro del plazo legal establecido por la LFCP para la interposición de la reclamación especial, tras su publicación, y no al albur de un acto aplicativo del mismo que resulta lesivo para la reclamante, salvedad hecha de la concurrencia de un vicio de nulidad de pleno derecho que no hubiera podido detectarse en el momento procedimental correspondiente por una licitadora normalmente diligente y razonablemente informada, que sólo se evidencia tras su aplicación; circunstancias que, obviamente, deben ser probadas.”

Expuesto lo anterior, no cabe sino desestimar la alegación formulada por la reclamante a este respecto. Las condiciones técnicas del suministro del lote 4 fueron fijadas en el proyecto técnico publicado el 23 de marzo en el anuncio de licitación del Portal de Contratación de Navarra, sin que dicha entidad formulara reparo alguno frente al mismo, y sin que justifique o razone en su reclamación las razones por las que no pudo comprender su alcance o significado.

A mayor abundamiento, procede señalar que, si bien el órgano de contratación reconoce la existencia de un error en la identificación del modelo de silla aludiendo a la denominación “Lottus Street”, lo cierto es que el proyecto técnico también permitía el suministro de sillas similares. De este modo, la exclusión de la reclamante obedeció, según consta en el informe técnico de 23 de abril, a que *“Las sillas de polietileno ofertadas no cumplen con las características establecidas en el proyecto. Las sillas proyectadas incorporan lamas que permiten la evacuación del agua procedente de los usuarios que accedan desde la piscina, mientras que las ofertadas carecen de este elemento”*.

En virtud de las razones expuestas, este Tribunal considera que procede desestimar la reclamación en lo relativo a la nulidad del pliego de prescripciones técnicas, debiendo examinar, a continuación, la legalidad de la exclusión de su oferta.

En relación con esta cuestión, el órgano de contratación aduce que “Lottus” y “Street” constituyen dos modelos diferentes, pudiendo observarse a simple vista que no se pedía licitar cualquiera de los dos modelos, ya que no son similares entre sí, ya que la silla Lottus no es una silla de exteriores para una terraza de bar (objeto del proyecto) y tiene las patas de acero, y, sin embargo, la Street es propia para ese uso y es totalmente de polipropileno, tal y como indicaba la partida. Además, la silla que la recurrente ha ofertado tampoco es similar a la silla Lottus. Concluye que esta ha ofertado un modelo de silla sin lamas, que es una característica considerada importante, ya que permiten la evacuación del agua procedente de los usuarios que accedan desde la piscina.

Frente a tales consideraciones, debe reiterarse lo dispuesto en el proyecto técnico, el cual, en relación con las sillas de polipropileno requiere el “*Suministro de silla serie Lottus Street con brazos de Enea o similar, apilable. Fabricada en polipropileno inyectado para exteriores. En color a decidir por la propiedad. Garantía de 3 años en defectos de fábrica. Traslado incluido*”. Respecto de tales especificaciones, y dejando al margen la confusión generada al unificar bajo la denominación (Lottus Street) lo que en realidad constituyen dos modelos diferenciados (Lottus y Street), resulta preciso constatar que el pliego en ningún momento exige que las sillas dispongan de lamas; característica que el órgano de contratación aduce ahora para fundamentar la exclusión de la oferta.

Sentado lo anterior, procede reiterar a este respecto, la doctrina expuesta con anterioridad, según la cual la exclusión de un licitador por incumplimiento de las prescripciones técnicas únicamente resulta ajustada a derecho si dicha inobservancia es expresa y clara. Por consiguiente, las exigencias de los pliegos de prescripciones técnicas deben interpretarse y aplicarse de modo que no supongan obstáculos indebidos a los principios generales de la contratación pública, debiendo prevalecer una interpretación restrictiva de las causas de exclusión de la licitación.

Cuestión en la que ahonda el Acuerdo 71/2025, de 8 de septiembre, de este Tribunal, al disponer que “*Lo que debe valorarse es, tal y como señala la Resolución 144/2019, de 22 de febrero, del Tribunal Administrativo Central de Recursos*

Contractuales, si de la oferta formulada por la adjudicataria cabe deducir un incumplimiento claro de las prescripciones técnicas exigidas que permita deducir sin género de dudas que la descripción técnica del producto ofrecido no se corresponde con lo requerido en aquellas, lo que justificaría su exclusión”, así como que “Procede recordar, en este sentido, la doctrina relativa a la interpretación restrictiva de las causas de exclusión, a la que antes se hizo referencia, conforme a la cual procede admitir las ofertas siempre y cuando no se opongan abiertamente a las condiciones preceptivas del pliego. En este sentido, el Acuerdo 72/2023, de 22 de septiembre, señala que “para que la exclusión del licitador por incumplimiento de prescripciones técnicas resulte ajustada a derecho, tal incumplimiento debe ser expreso y claro, debiendo interpretarse y aplicarse las exigencias de los pliegos de prescripciones técnicas de manera que no supongan obstáculos indebidos a los principios generales que guían la contratación administrativa. En este sentido, indicamos que el artículo 53.1 LFCP, que dispone que las proposiciones de los interesados deben ajustarse a lo previsto en el pliego y que su presentación supone su aceptación incondicionada sin salvedad o reserva alguna, establece la presunción en favor de los licitadores de que sus proposiciones se ajustan a los pliegos que rigen la licitación. Así, no puede exigirse por los órganos de contratación que las proposiciones recojan expresa y exhaustivamente todas y cada una de las prescripciones técnicas previstas en el pliego, sino exclusivamente aquellas descripciones técnicas que sean necesarias para que la mesa pueda valorar la adecuación de la oferta al cumplimiento del objeto del contrato. Así en caso de omisiones, debe presumirse que la propuesta del licitador en el aspecto omitido se ajusta al pliego de prescripciones técnicas, y si los términos y expresiones empleados son ambiguos o confusos, pero no obstante admiten una interpretación favorable al cumplimiento de las prescripciones técnicas, esta es la que debe imperar. Solo cuando el incumplimiento sea expreso, de modo que no quepa duda alguna que la oferta es incongruente o se opone abiertamente a las prescripciones técnicas contenidas en el pliego, procede la exclusión. De otro lado el incumplimiento ha de ser claro, es decir referirse a elementos objetivos, perfectamente definidos en el pliego de prescripciones técnicas, y deducirse con facilidad de la oferta, sin ningún género de dudas, la imposibilidad de cumplir con los compromisos exigidos en los pliegos. Así, no es admisible motivar el incumplimiento acudiendo bien a razonamientos técnicos más o

menos complejos fundados en valoraciones subjetivas, bien a juicios técnicos o de valor relativos a la capacidad o aptitud de los licitadores para cumplir lo ofertado.” En el mismo sentido la Resolución 815/2014 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en la que se afirma: “no cualquier incumplimiento ha de suponer automáticamente la exclusión, sino que debe subsumirse en alguna de las causas recogidas en la normativa, interpretarse con arreglo a los principios de igualdad y concurrencia, y siempre ha de suponer la imposibilidad de la adecuada ejecución del objeto del contrato”.

Cabe concluir, por ello, que la oferta de la entidad reclamante no incumple clara y expresamente el proyecto técnico. Al requerirse el suministro de una silla modelo “Lottus Street” o similar —denominación que engloba en realidad dos modelos diferenciados, según reconoce el propio órgano de contratación—, y dado que uno de ellos, el modelo “Street”, dispone de lamas mientras que el modelo “Lottus” carece de las mismas, la oferta de un artículo sin lamas no puede constituir un motivo de exclusión válido, máxima cuando dicha característica no venía exigida expresamente en el pliego regulador.

Procede determinar, por último, el alcance de la estimación parcial de la reclamación en lo relativo a la exclusión de la reclamante. Ello debe conllevar la anulación de dicho acto, así como de la adjudicación del lote 4, pudiendo conservarse, sin embargo, los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción, en los términos previstos en el artículo 51 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Igualmente, ha de acordarse la retroacción del procedimiento al objeto de que se admita la oferta del reclamante y se valore en aplicación de los criterios de adjudicación previstos en la cláusula 14 del pliego; medida que resulta jurídicamente viable al ostentar todos ellos la condición de criterios cuantificables mediante la aplicación de fórmulas.

A este propósito, procede traer a colación lo dispuesto en el Acuerdo 87/2025, de 23 de octubre, de este Tribunal, el cual determina que *“resulta que la valoración afectada por la retroacción del procedimiento es, como se ha dicho, la correspondiente a uno de los criterios cuantificables mediante fórmulas, realizada con posterioridad a la valoración de los criterios cualitativos y, por consiguiente, sin ninguna afección a ésta, motivo por el cual ningún obstáculo cabe apreciar a la retroacción del procedimiento al momento anterior a la valoración de tal criterio de adjudicación, por cuanto ello no alteraría el orden lógico de sus fases, ni afectaría a los principios de transparencia, concurrencia e igualdad de trato entre licitadores, al no existir margen discrecional alguno en la valoración de tal criterio automático”*.

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 ESTILO INSTALACIONES Y EQUIPAMIENTOS, S.L. frente a su exclusión del lote 4 del contrato de *“Suministro e instalación del equipamiento del nuevo bar de las piscinas municipales de Caparroso”*, licitado por dicho Ayuntamiento, anulando dicha exclusión, así como la adjudicación de dicho lote, y acordando la retroacción del procedimiento al objeto de que se valore su oferta en aplicación de los criterios de adjudicación previstos en el pliego regulador del contrato.

2º. Notificar este acuerdo a ESTILO INSTALACIONES Y EQUIPAMIENTOS, S.L., al Ayuntamiento de Caparroso, 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, a 19 de junio de 2026. LA PRESIDENTA, Idoia Tajadura Tejada.
LA VOCAL, Natividad Goñi Urriza. EL VOCAL, Javier Moreno Zudaire.