TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE NAVARRA

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

Expediente: 77/2025

ACUERDO 78/2025, de 29 de septiembre, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se resuelve la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por don R. L. M. frente al acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Tudela, de 4 de julio de 2025, por el que se excluye su oferta para el lote 1 y se declara desierto el citado lote del "*Contrato de concesión de servicios, mediante arrendamiento, para la gestión y explotación de los bares de las instalaciones deportivas Clara Campoamor*".

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 30 de mayo de 2025, el Ayuntamiento de Tudela publicó en el Portal de Contratación de Navarra el anuncio de licitación del "*Contrato de concesión de servicios, mediante arrendamiento, para la gestión y explotación de los bares de las instalaciones deportivas Clara Campoamor*".

El objeto de dicho contrato se dividió en dos lotes (Lote 1: Bar de los Campos de Fútbol del CDM Clara Campoamor y Lote 2: Bar-restaurante de las Piscinas del CDM Clara Campoamor), habiendo concurrido al lote 1 únicamente don R. L. M., y sin que se presentaran ofertas al lote 2.

SEGUNDO.- Con fecha 23 de junio, la Mesa de Contratación abrió el sobre 1 "Documentación general" presentado por don R. L. M., constatando que la documentación presentada era correcta.

A continuación, abrió el sobre 2 "Oferta relativa a criterios no cuantificables mediante fórmula", comprobando que se había presentado tanto la memoria de las obras

e instalaciones propuestas, como el proyecto comercial detallando los horarios, el calendario y los servicios que se ofrecerán.

El 25 de junio se emitió el informe de valoración de dicha oferta, que señala lo siguiente:

"***2.a. Anteproyecto o memoria de las obras e instalaciones que considera oportuno realizar en el bar al que licita y que tengan como único fin mejorar el servicio.***

Sólo propone como obra y/o instalación la colocación de rotulación en vinilos (vinilo al ácido traslúcido) en todos los cristales de dicho local.

No se presenta ningún tipo de presupuesto, ni plazo de ejecución, sólo se hace referencia a la instalación de rotulación con vinilos, que además, considero que es una actuación que no mejora el local, sino todo lo contrario, ya que uno de los atractivos de este bar es su amplia cristalera, para desde el interior del local poder presenciar los entrenamientos o partidos que allí se celebran.

Por todo ello, en este apartado no podemos conceder ninguna puntuación, ya que la rotulación con vinilos no mejora el servicio.

TOTAL: 0 puntos.

2.b. Proyecto comercial del licitador.

En este apartado, se recogen los horarios de apertura y cierre, su calendario de apertura e innumerables servicios que se van a ofrecer y, por último, el servicio de limpieza.

Sin entrar a valorar, si gran parte de los servicios que desea ofrecer pueden o no desarrollarse o si precisan de unos permisos concretos que debería de solicitar previamente, considero que en este caso sí cumple con aportar un proyecto comercial que, aunque muy deslavazado, poco profesional y con poco sentido y orden, conforma una propuesta de proyecto de explotación comercial y sobre un total de 5 puntos se le podría otorgar el mínimo para considerarlo aprobado.

TOTAL: 2,5 puntos.

Asimismo, dentro del artículo 12, se observa:

*2.- **Apertura sobre 2 y valoración de las ofertas cualitativas.***

La Mesa de Contratación o el personal técnico y/o jurídico, procederá a la apertura, análisis y valoración de la documentación que contenga las "OFERTAS CUALITATIVAS" de las personas licitadoras admitidas, con el fin de otorgar los puntos de este tipo de criterios. La apertura se realizará con carácter general de forma interna.

El informe de valoración contendrá las razones que permitan, con su redacción y motivaciones fundamentar una propuesta de resolución.

Si alguna oferta presentada adolece de oscuridad o de inconcreción, la Mesa, a través del módulo de notificaciones de la Plataforma de Licitación, requerirá aclaraciones complementarias a quien haya presentado la oferta, en un plazo mínimo de cinco naturales a contar desde la fecha de notificación del requerimiento. En ningún caso la documentación aportada en este trámite podrá modificar los términos de la oferta.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 97 de la Ley Foral de Contratos Públicos, podrán desecharse las ofertas técnicamente inadecuadas o que no garanticen adecuadamente la ejecución del contrato. Entre otros supuestos, se entenderá que se produce esta circunstancia, si la valoración de los criterios técnicos cualitativos no alcanza el umbral mínimo exigido.

No obstante también debemos tener en cuenta que en el mismo artículo de la citada ley observamos que: "La evaluación de los criterios sujetos a la aplicación de juicios de valor se realizará en acto interno, pudiendo desecharse las ofertas técnicamente inadecuadas o que no garanticen adecuadamente la correcta ejecución del contrato. Deberá quedar constancia documental de todo ello.

Por todo ello considero que la oferta presentada por D. R. L. M., en aplicación de los criterios cualitativos del pliego de condiciones, sólo ha obtenido 2,5 puntos sobre los 13 totales que aquí se valoran, no alcanzando ni tan siquiera la mitad de la

puntuación posible (6,5 puntos), que sería lo mínimo para considerar la oferta como aceptable o aprobada.

Además, considero que con la oferta presentada no se puede garantizar, adecuadamente, la correcta ejecución del contrato.

Por todo lo expuesto, considero que se debe inadmitir esta oferta".

También con fecha 25 de junio la Mesa de Contratación examinó y debatió dicho informe, acordando inadmitir la oferta presentada, fundamentando esta decisión "*en la aplicación del artículo 97 de la Ley Foral de Contratos Públicos, al considerar que la oferta es técnicamente inadecuada y no garantiza la correcta ejecución del contrato*", en consecuencia, propuso declarar desiertos los dos lotes del contrato.

Por acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Tudela, de 4 de julio de 2025, se excluyó la oferta formulada por don R. L. M. para el lote 1, declarándose desierto dicho lote, así como el lote 2 ante la falta de ofertas al mismo, siendo objeto de publicación en el Portal de Contratación de Navarra con fecha 10 de julio.

El 13 de julio don R. L. M. solicitó la entrega de una copia del expediente de contratación o, en su caso, que se le facilitara el acceso al mismo, especialmente al acta de la Mesa de Contratación de 25 de junio.

TERCERO.- Con fecha 18 de julio, don R. L. M. interpuso una reclamación especial en materia de contratación pública frente al acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Tudela, de 4 de julio de 2025, por el que se excluye su oferta para el lote 1 y se declara desierto el citado lote.

Señala, en primer lugar, que el Ayuntamiento de Tudela no le ha facilitado el expediente de licitación, por lo que solicita que se le conceda un plazo de tres días hábiles para completar su reclamación tras la aportación del expediente, conforme a lo dispuesto en el artículo 126.1 de la LFCP.

Formula, a continuación, las siguientes alegaciones:

1ª. Que el acuerdo recurrido carece de motivación, lo que infringe el artículo 151 de la LCSP, así como el artículo 100.3 de la LFCP y el artículo 35 de la LPA.

Señala que, según reiterada doctrina, "*el acto de adjudicación se entenderá motivado de forma adecuada, si al menos contiene la información que permita al licitador interponer recuso en forma suficientemente fundado*".

Manifiesta que, en este caso, el acuerdo recurrido se limita a citar un acuerdo de la Mesa de Contratación de 25 de junio, por el que se acordó excluir su oferta al considerarla técnicamente inadecuada y no garantizar la correcta ejecución del contrato, sin especificar ni detallar en modo alguno las razones para ello.

Alega que tampoco puede el Ayuntamiento de Tudela ampararse en la denominada motivación "in aliunde", pues para que dicha motivación sea válida el artículo 87.6 de la LPA exige que los informes técnicos "*se incorporen al texto*" de la resolución administrativa, no constando siquiera transcritos en el acuerdo.

Concluye que tal manera de proceder le impide interponer una reclamación mínimamente fundada, lo que, unido a la falta de entrega del expediente, le deja en una posición de desventaja absoluta.

2ª. Que, por la misma razón, también es contrario a derecho el acuerdo al declarar desierta la licitación del lote 1 puesto que, como se acreditará al recibir y estudiar el expediente, la oferta formulada es adecuada.

Solicita, atendiendo a lo expuesto, que se anule la resolución impugnada y se decrete la improcedencia de excluir su oferta, ordenando su admisión y la retroacción del procedimiento al objeto de que se le adjudique dicho lote, al ser el único licitador del mismo. Asimismo, solicita que se acuerde la medida cautelar de suspensión del acuerdo recurrido y del procedimiento de licitación.

CUARTO.- Con fecha 23 de julio el órgano de contratación aportó el correspondiente expediente y presentó un escrito de alegaciones, en cumplimiento del artículo 126.4 de la LFCP, donde manifiesta lo siguiente:

1ª. Que la solicitud de acceso al expediente no fue atendida por ausencia del Técnico Deportivo Municipal a quién se envió el registro de entrada que contenía la citada petición, pero que, con fecha 22 de julio, se ha puesto el expediente a disposición del recurrente.

2ª. Que, partiendo de la indubitada afirmación jurisprudencial y doctrinal de que "*los PCAP son lex contractus*", procede analizar lo establecido en los mismos.

Así, el artículo 11.2 del pliego establece que *"De conformidad con lo dispuesto en el artículo* 97 *de la Ley Foral de Contratos Públicos, podrán desecharse las ofertas técnicamente inadecuadas* o *que no garanticen adecuadamente la ejecución del contrato. (...) Entre otros supuestos, se entenderá que se produce esta circunstancia, si la valoración de los criterios técnicos cualitativos no alcanza el umbral mínimo exigido".*

Y el mencionado artículo 97 de la LFCP señala que *"En los procedimientos en los que haya un trámite de selección de personas licitadoras, el mismo se llevará a cabo con carácter previo a cualquier otra actuación, con arreglo a los criterios establecidos en los pliegos. A estos efectos, la documentación relativa a la fase de selección deberá presentarse de forma separada de la proposición. Esta sucesión deberá quedar acreditada en la Plataforma de Licitación Electrónica de Navarra.*

Cuando la oferta técnica vaya a ser valorada total o *parcialmente mediante la aplicación de juicios de valor, se presentará de forma separada la documentación relativa a la oferta para dichos criterios y la relativa a los criterios cuantificables mediante fórmulas.*

La evaluación de los criterios sujetos a la aplicación de juicios de valor se realizará en acto interno, pudiendo desecharse las ofertas técnicamente inadecuadas o

que no garanticen adecuadamente la correcta ejecución del contrato. Deberá quedar constancia documental de todo ello. (...)".

Asimismo, el artículo 15.1. del pliego dice que "*Los criterios objetivos, que han de servir de base para la adjudicación del procedimiento, serán: CRITERIOS CUALITATIVOS (Sobre 2), no cuantificables mediante fórmula (hasta 13 puntos): a) Mejor anteproyecto o memoria de obras y/o instalaciones en el bar (hasta 8 puntos), que tenga como único fin mejorar el servicio (lotes 1 y 2 Artículo 9 Sobre 2 a). b) Proyecto comercial del licitador (hasta 5 puntos), Artículo 9 Sobre 2 b)*". No hay baremo mínimo de puntos necesarios en virtud del cual si no se alcanza la puntuación se excluya al licitador.

Alega que la documentación presentada por el recurrente es parca en extensión y explicaciones, componiéndose de:

a) memoria de las obras, que consta exclusivamente de 1 folio en el que figura 1 foto que no es ni de las instalaciones objeto de la licitación y de apenas 7 líneas con 80 palabras, cuestión esta que, a pesar de no existir umbral mínimo de puntuación, se considera por parte del técnico que no garantiza la realización correcta del objeto del contrato;

b) proyecto comercial, que consta de cuatro folios en el que se exponen de manera genérica los servicios a ofrecer, siendo así que muchos de ellos necesitarán de otro tipo de licencias o permisos como hinchables o discomóviles.

Señala que, en virtud de esta documentación, se elaboró el informe de los servicios técnicos municipales, acordando finalmente la Mesa de Contratación la inadmisión de la oferta, conforme a las funciones atribuidas en el artículo 51.1 de la LFCP. Solicita, por ello, la desestimación de la reclamación especial interpuesta.

QUINTO.- Con fecha 23 de julio se concedió al reclamante el acceso al expediente con carácter previo a la formulación de alegaciones para completar su

reclamación durante un plazo de tres días hábiles, habiéndose formulado éstas el 29 de julio en el sentido siguiente:

1ª. Que la LCSP no establece óbice para que un vocal de la Mesa de Contratación emita informes de análisis técnico de las ofertas siempre que disponga de los conocimientos necesarios para ello y se garantice que la Mesa actúa con la debida independencia de criterio, siendo así que, en el presente caso, se ignora qué conocimientos tiene el vocal autor del informe sobre la materia de adjudicación, pues nada figura al respecto en dicho informe.

2ª. Que ni el informe ni el acta de la Mesa de Contratación justifican la inviabilidad de la oferta, ya que nada se dice sobre qué concretas actividades no son realizables o cuáles deberían haberse propuesto, ni sobre una supuesta inviabilidad económica de la oferta.

Alega que, además, la decisión de excluir la oferta por no llegar a 6,5 puntos es contradictoria con la previa decisión adoptada en sentido contrario.

Señala que no nos encontramos ante un contrato especialmente complicado desde un punto de vista técnico, sino ante un contrato con un objeto sencillo, como es la gestión de unos bares.

Manifiesta que en la oferta se establece un horario de apertura y cierre, un calendario e, incluso, se oferta abrir cuando lo pida el Ayuntamiento de Tudela, existiendo una amplia y detallada oferta en los servicios propuestos, siendo estos perfectamente razonables y realizables.

Alega que, además, está probado que el recurrente es un verdadero profesional en la gestión de bares en instalaciones municipales, siempre sin queja alguna, pues ha gestionado bares en varias localidades, incluida Tudela, acompañándose los contratos administrativos que lo acreditan.

Señala que, además, dichos contratos le fueron adjudicados con proyectos comerciales prácticamente idénticos al que ahora es rechazado, siendo de aplicación el principio de que nadie puede ir contra sus propios actos, pues si en las mismas condiciones se han considerado viables y técnicamente adecuadas otras ofertas con el mismo objeto, no puede ahora excluirse la presente oferta.

3ª. Que, por lo que respecta a la puntuación atribuida, deben efectuarse las siguientes precisiones:

a) existe una mejora ofertada como es la rotulación con vinilos de los cristales, por lo que debe adjudicársele una puntuación en todo caso;

b) los pliegos no establecen las mejoras como obligatorias, por lo que no puede excluirse su oferta por tal razón;

c) únicamente deben considerarse los 5 puntos del proyecto comercial a los efectos de estudiar la viabilidad de la oferta dado que las mejoras son voluntarias, por lo que su oferta, a la que se le han asignado 2,5 puntos, aprueba en dicho criterio, siendo en realidad merecedora de los 5 puntos dado su carácter pormenorizado y extensión en actividades y prestaciones propuestas.

Reitera las peticiones formuladas en su reclamación y señala que, para el caso de que el Ayuntamiento de Tudela niegue que los proyectos comerciales que se adjuntan se corresponden con los presentados en las licitaciones de los bares de Ribotas y Ciudad de Tudela, solicita que dicho Ayuntamiento aporte copia de los citados proyectos.

SEXTO.- Con fecha 30 de julio se concedió al órgano de contratación un plazo de dos días hábiles al objeto de que pudiera formular nuevas alegaciones, conforme a lo dispuesto en el artículo 126.1 de la LFCP, habiéndose formulado el 4 de agosto las siguientes alegaciones:

1ª. Que, si bien su intención no es la de realizar un nuevo informe técnico, vuelven a incidir en lo ya expuesto en el informe emitido. Así, respecto al apartado 2.a,

el recurrente no presenta ningún documento gráfico de cómo sería el vinilo instalado, ni cómo quedaría la superficie sobre la que se va a instalar, por lo que difícilmente es evaluable. Manifiesta que lo que plasma el informe municipal es que la cristalera del bar tiene como principal atractivo que puede verse el fútbol desde el interior del local sin estar sometido a las inclemencias meteorológicas, por lo que si se instala un vinilo en ningún caso mejorará la visión del fútbol, sino todo lo contrario, por lo que no se le otorga ningún punto.

Asimismo, señala que el pliego establece en sus artículos 21, 22 y 23 los documentos a presentar por el licitador en el caso de que se presente la realización de obras, como es el caso, documentos que no ha presentado el recurrente, incumpliendo así lo establecido en el pliego.

Respecto al apartado 2.b, referido al proyecto comercial, señala que el informe técnico le otorga 2,5 puntos por incorporar algunos requisitos básicos "*deslavazados y con poco orden*", siendo así que el proyecto comercial del recurrente nada recoge concretamente del propio proyecto más allá de meras generalidades. Manifiesta que el proyecto presenta 34 servicios a ofertar que, en muchos casos, distan de la realidad, así, entre otros, figuran: "*Se habla de mejor vajilla, platos, vasos…; Se habla de mejor terraza, con mesas, sillas…; Se preparar un buen equipo de música…; Se adaptará la cocina para que funcione bien y se hagan buenas comidas…; Se prepararan taburetes y cartas…*".

Alega que todas estas cuestiones son inherentes a la prestación de un servicio de manera óptima, por lo que no son realmente servicios, amén de que tampoco aporta una documentación gráfica de dichos servicios por la que se pueda evaluar su prestación. Señala que se incluyen, incluso, otra serie de servicios que requieren de autorización previa municipal, como es la colocación de hinchables para niños, cuya realización no está garantizada.

2ª. Que el informe técnico fue realizado por el técnico de deportes del Ayuntamiento de Tudela, persona de dilatada y probada experiencia profesional, con más de 30 años de conocimiento de las instalaciones deportivas y de sus necesidades,

así como de los usuarios que acuden a las mismas, siendo en muchas ocasiones interlocutor de sus demandas. Señala que no existe ninguna prohibición legal respecto a que un vocal de la Mesa de Contratación pueda realizar un informe de valoración, siempre que tenga los conocimientos necesarios, lo que queda acreditado por su largo expediente profesional.

Manifiesta que es por la parquedad del proyecto que se presenta, literalmente 4 hojas, por lo que la oferta no se considera técnicamente aceptable, y que, si bien el pliego no establece una puntuación mínima exigible, sí se requiere que la oferta sea técnicamente aceptable, y la Mesa, dados los documentos presentados, sin ninguna referencia gráfica a los servicios, utensilios o actividades a realizar, no la considera admisible en atención a las funciones encomendadas por el artículo 51 de la LFCP.

3ª. Que el órgano de contratación goza de discrecionalidad para el establecimiento de las prescripciones técnicas a las que deben adecuarse las ofertas de los licitadores, pudiendo ser la consecuencia de su incumplimiento la exclusión de dichas ofertas.

Reitera que el proyecto de obra no recoge los documentos exigibles conforme al pliego y que el incumplimiento de este es patente, por lo que reitera su solicitud en el sentido de que se desestime la reclamación.

SÉPTIMO.- No consta la existencia de otras personas a las que deba dársele traslado de la reclamación interpuesta al objeto previsto en el artículo 126.5 de la LFCP.

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 y, de acuerdo con el artículo 122.2 de la misma norma, son susceptibles de impugnación los actos de trámite o definitivos que excluyan a los licitadores.

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 el artículo 123.1 de la LFCP.

CUARTO.- La reclamación formulada 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 al 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 el reclamante relativa a la adopción de la medida cautelar de suspensión del acto recurrido y del procedimiento de licitación hasta la resolución del presente recurso.

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 el reclamante.

SEXTO.- Sentado lo anterior, constituye el objeto de la presente reclamación especial la impugnación del acuerdo de exclusión de la oferta formulada por el recurrente para el lote 1 del contrato de concesión de servicios, mediante arrendamiento, para la gestión y explotación de los bares de las instalaciones deportivas Clara Campoamor, licitado por el Ayuntamiento de Tudela, derivado de haberse estimado que la misma es técnicamente inadecuada y no garantiza la correcta ejecución del contrato.

Cuestiona el reclamante la capacidad del vocal de la Mesa de Contratación que ha realizado la valoración de su oferta al desconocer los conocimientos técnicos que

tiene en la materia objeto del contrato, aduciendo la falta de motivación de la decisión de exclusión, así como la adecuación de su oferta para la prestación del servicio, y objetando, asimismo, a la puntuación atribuida a su oferta.

Opone el órgano de contratación, por su parte, la idoneidad del vocal que emitió el informe de valoración, en tanto técnico de deportes de la entidad local, fundamentando la decisión de exclusión en la parquedad de la oferta presentada y justificando la puntuación otorgada a la misma.

Expuestas sucintamente las posiciones de las partes, comenzaremos por el análisis de la alegación relativa a la capacidad del vocal de la Mesa de Contratación que emitió el informe de valoración de las ofertas, debiendo recordarse que el artículo 51.3 de la LFCP faculta a la Mesa de Contratación para recabar, en el ejercicio de sus funciones, "*cuantos informes considere precisos y se relacionen con el objeto del contrato*", no estableciendo prohibición alguna respecto a la posibilidad de que sean los propios vocales de aquélla los que emitan tales informes, tal y como reconoce el reclamante.

Asimismo, el artículo 228.2 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, al aludir a la composición de las Mesas de Contratación, señala que "*Será Presidente de la Mesa de Contratación quien lo sea de la corporación, o miembro de ésta en quien delegue, y formarán parte de la misma, como mínimo, dos vocales designados por el órgano de contratación, uno de los cuales será el Secretario de la entidad o un funcionario Licenciado en Derecho que ocupe plaza para la que se exija dicha titulación, que actuará como secretario.*

Si los vocales designados por el órgano de contratación no fueran técnicos especializados en la materia objeto del contrato, la Mesa deberá solicitar los informes técnicos oportunos en los que se basará la propuesta de adjudicación".

En este sentido, al vocal autor del informe de valoración se le califica en el artículo 11 del pliego como "Vocal Técnico primero" y en las actas de la Mesa de Contratación como "Vocal técnico", expresando el órgano de contratación en sus alegaciones que se trata del técnico de deportes municipal, que tiene una experiencia

profesional de más de 30 años y que conoce las instalaciones objeto de concesión y las necesidades de sus usuarios.

Por el contrario, el reclamante no acredita la falta de conocimiento de la materia objeto del contrato del citado vocal, habiendo podido plantear, con ocasión de la publicación del pliego donde fue nombrado, la correspondiente impugnación de su designación como vocal técnico, si así lo estimaba oportuno en atención a su falta de idoneidad.

Cabe citar, al respecto, el Acuerdo 28/2024, de 31 de mayo, de este Tribunal, donde sostuvimos que "*la valoración de la oferta técnica constituye una función atribuida a la Mesa de Contratación, tal y como establece el artículo 51.1.d) de la LFCP, y si bien esta puede solicitar cuantos informes considere precisos y se relacionen con el objeto del contrato, como así se prevé en el apartado 3 del mismo artículo, la petición de tales informes no resulta preceptiva, siendo una facultad atribuida a dicho órgano*", así como que "*las mesas de contratación tienen la naturaleza de órganos colegiados independientes, sin relación jerárquica con el órgano de contratación, cuyas funciones son asegurar la objetividad e imparcialidad en la selección de la oferta más ventajosa y proponer la adjudicación al órgano de contratación. Objetividad e imparcialidad en la evaluación que justifican la obligación de que su composición se indique en el pliego, al objeto de que su idoneidad pueda ser verificada y, en su caso, impugnada por los eventuales licitadores, lo que no ha sucedido; estando sus miembros sujetos al régimen de abstención y recusación regulado en los artículos 23 y 24 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. De tal modo que, si el reclamante consideraba que los miembros de dicha Mesa no estaban capacitados para valorar las ofertas, debió ponerlo de manifiesto con ocasión de la publicación del pliego regulador del contrato, no resultando admisible la formulación de tal alegación tras la valoración de las ofertas y la adjudicación del contrato*".

Por las razones expuestas, procede desestimar la alegación formulada en la presente reclamación en relación con la falta de capacidad del vocal de la Mesa de

Contratación que emitió el informe de valoración de las ofertas, por resultar su cuestionamiento extemporáneo y no justificado.

SÉPTIMO.- Adentrándonos en la cuestión nuclear suscitada en el presente recurso, que es la relativa a la falta de motivación de la decisión de exclusión de la oferta que se recurre, conviene previamente precisar el motivo de dicha decisión, ya que el examen del expediente administrativo puede inducir a cierta confusión, no siendo éste el haber obtenido una puntuación por debajo del umbral mínimo establecido en el pliego, sino la inadecuación técnica de la oferta.

En efecto, si bien es cierto que el informe técnico de valoración establece que "*la oferta sólo ha obtenido 2,5 puntos sobre los 13 totales que aquí se valoran, no alcanzando ni tan siquiera la mitad de la puntuación posible (6,5 puntos), que sería lo mínimo para considerar la oferta como aceptable o aprobada*", la Mesa de Contratación, en su sesión de 25 de junio, constató, a instancias de su Secretaria, que el pliego no contemplaba como causa de exclusión la no obtención de una puntuación mínima en la oferta técnica, por lo que la exclusión de la oferta del reclamante se basó finalmente en su inadecuación técnica y en no garantizar la correcta ejecución del contrato.

Sentado lo anterior, lo que debemos determinar es si la exclusión de la oferta por tal motivo se encuentra debidamente justificada, para lo que conviene recordar las previsiones del artículo 100.3 de la LFCP, en cuya virtud "*La adjudicación deberá ser motivada y contendrá al menos las razones por las que se ha rechazado una candidatura u oferta, las características y ventajas de la oferta seleccionada, señalando el plazo de suspensión de la eficacia de la adjudicación y los medios de impugnación que procedan y se comunicará a todos los interesados en la licitación*", obligación de motivación de los actos administrativos, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, que también recoge el artículo 35.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y a la que alude el artículo 14.3 del pliego del presente contrato.

En este sentido, este Tribunal se ha pronunciado, reiteradamente, sobre la especial relevancia de la motivación en orden a garantizar los derechos de los interesados, habiendo señalado en su Acuerdo 10/2025, de 3 de febrero, con cita del Acuerdo 66/2023, de 8 de septiembre, "*que la exigencia de motivación constituye un requisito fundamental a fin de controlar el ejercicio de la discrecionalidad por parte del órgano de contratación, tal y como señala la Sentencia nº 213/2022, de 6 de julio, del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, poniendo de manifiesto también la importancia de la motivación como garantía para la adecuada defensa de los derechos de los interesados, al señalar que "la motivación de los actos administrativos, como reiteradamente ha señalado el Tribunal Supremo, tiene un carácter finalístico, de manera que "La exigencia de la motivación de los actos administrativos responde, según reiterada doctrina jurisprudencial, de la que es exponente la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de julio de 2001, a la finalidad de que el interesado pueda conocer con exactitud y precisión el cuándo, cómo y por qué de lo establecido por la Administración, con la amplitud necesaria para la defensa de sus derechos e intereses, permitiendo también, a su vez, a los órganos jurisdiccionales el conocimiento de los datos fácticos y normativos que les permitan resolver la impugnación judicial del acto, en el juicio de su facultad de revisión y control de la actividad administrativa; de tal modo que la falta de esa motivación o su insuficiencia notoria, en la medida que impiden impugnar ese acto con seria posibilidad de criticar las bases y criterios en que se funda, integran un vicio de anulabilidad, en cuanto dejan al interesado en situación de indefensión". (Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 4 de abril de 2012, rec. 3406/2010).*

En el ámbito específico de la contratación administrativa, el TACP, en Resolución nº 203/2013, de 23 de diciembre, ha expresado que "La finalidad esencial de la motivación es que el interesado conozca las razones de la adjudicación o rechazo de su oferta que le permitan formular recurso debidamente fundado y facilitar un eventual control del acto. Ciertamente en los supuestos en que para determinar la oferta económicamente más ventajosa se tienen en cuenta criterios susceptibles de juicio de valor, resulta difícil trasladar todos los fundamentos de otorgar cada una de las puntuaciones. Sin embargo es un requisito legal que aunque sea de forma resumida conste el motivo a fin de poder comparar las distintas ofertas. Además siempre cabe la motivación in aliunde, por remisión a informes."

De igual modo, conforme al Acuerdo 56/2024, de 14 de octubre, "la motivación no precisa de un razonamiento exhaustivo y pormenorizado, bastando con que sea racional y suficiente, así como de suficiente amplitud para que los interesados tengan el debido conocimiento de los motivos del acto para poder defender sus derechos e intereses, pudiendo ser por ello sucinta siempre que sea suficiente", disponiendo en nuestro Acuerdo 47/2024, de 7 de agosto, que "tal como expresa la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de marzo de 2005 lo que se persigue con la expresión motivada de las razones que han conducido a efectuar la adjudicación en un concurso es evitar la arbitrariedad, fomentar los principios de libre concurrencia e igualdad de oportunidades y otorgar razonabilidad a una decisión que siempre debe ir encaminada a la mejor satisfacción del interés público. Esa es la doctrina que viene manteniéndose reiteradamente por la misma Sala en sus Sentencias de 20 y 21 de julio de 2000, 19 y 24 de junio, 12 de julio de 2004 (por vía de ejemplo) en la que se recuerda que la discrecionalidad de que pueda gozar la Administración al efectuar la adjudicación, incluso ateniéndose a criterios objetivamente predeterminados, no es absoluta, constituyendo precisamente la motivación en su actuación un elemento indispensable para que los Tribunales puedan efectuar su misión revisora y dotar de contenido real al principio de tutela judicial efectiva. Siendo igualmente finalidad de la motivación trasladar al conocimiento del interesado los fundamentos de hecho y de derecho de la decisión administrativa para darle la oportunidad de aceptarlos o combatirlos en los recursos pertinentes."

De la misma manera, cabe traer a colación el Acuerdo 34/2025, de 30 de abril, de este Tribunal, en el que aludimos a "*la necesidad de que la exclusión de un licitador o de una oferta de un procedimiento de contratación esté motivada de forma adecuada y suficiente, pues de lo contrario se estaría privando a aquél de los elementos necesarios para configurar un recurso eficaz y útil en su impugnación*".

Pues bien, en el caso que examinamos resulta que el acuerdo recurrido excluye la oferta presentada por el reclamante "*en aplicación del artículo 97 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, al considerar que la oferta es técnicamente inadecuada y no garantiza la correcta ejecución del contrato*", revelándose de esta forma como clara y manifiestamente falto de motivación, pues se

limita a enunciar el motivo de exclusión de la oferta previsto legalmente, pero sin aportar las razones por las cuales se estima que la oferta es técnicamente inadecuada y no garantiza la correcta ejecución del contrato.

Adoleciendo de falta de motivación el acuerdo de exclusión, cumple examinar si la decisión de excluir la oferta del reclamante podría entenderse motivada mediante la técnica "in aliunde", por remisión a los informes y actas obrantes en el expediente de contratación, a los que el reclamante ha tenido acceso en el curso de este procedimiento, con anterioridad a la formulación en el mismo de alegaciones complementarias, al amparo de lo dispuesto en el artículo 126.1 de la LFCP.

Técnica que viene siendo avalada por este Tribunal, entre otros, en el Acuerdo 10/2025, de 3 de enero, anteriormente mencionado, en el que se razonó que "*conforme a reiterada doctrina del Tribunal Constitucional -por todas, su Sentencia de 7de julio de 2003-, la motivación de una resolución puede hacerse, bien directamente, bien por referencia a informes o dictámenes obrantes en las actuaciones. A este respecto, debe señalarse que la motivación conocida técnicamente como motivación "in aliunde", mediante remisión a informes técnicos obrantes en el expediente, es una forma admitida de motivación de un acto administrativo cuyo fundamento legal se encuentra en el artículo 88.6 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que establece que "la aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma". Forma de motivación que el Tribunal Supremo considera igualmente válida, pudiéndose citar su Sentencia de 11 de febrero de 2011, donde expone que "Siguiendo con la exigencias propias de la motivación, debemos añadir que la motivación puede contenerse en el propio acto, o bien puede realizarse por referencia a informes o dictámenes, ex artículo 89.5 de la Ley 30/1992 cuando se incorporen al texto de la misma. Ahora bien, esta exigencia de la incorporación de los informes, contenida en el mentado artículo 89.5 " in fine ", ha sido matizada por la jurisprudencia de este Tribunal Supremo -Sentencias de 21 de noviembre de 2005, 12 de julio de 2004, 7 de julio de 2003, 16 de abril de 2001, 14 de marzo de 2000 y 31 de julio de 1990 -en el sentido de considerar que si tales informes constan en el expediente administrativo y el destinatario ha tenido cumplido acceso al mismo, la motivación mediante esta técnica "in aliunde" satisface las exigencias de la motivación, pues*

permite el conocimiento por el receptor del acto de la justificación de lo decidido por la Administración". Motivación por remisión que también admite el mismo Tribunal en Sentencia de 10 de marzo de 2020 y que como recuerda la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 4 diciembre de 2015 es constitucionalmente aceptable desde las exigencias de la motivación del artículo 24.1 CE.

Como igualmente manifestamos en nuestro Acuerdo 53/2021, de 8 de junio, para que la técnica "in aliunde" cumpla con las exigencias de la motivación, viene entendiendo el Tribunal Supremo que resulta necesario, por un lado, que los informes o documentos consten en el expediente administrativo y que el destinatario haya tenido acceso al mismo y, por otro lado, que los informes estén debidamente motivados (STS de 16 de febrero de 2015, rec. 6121/2011 y STS de 21 de octubre de 2011, rec. 137/2008)."

Sin embargo, tampoco se cumplen en este caso las exigencias de la motivación "in aliunde" en tanto que, ni en el informe de valoración de las ofertas, ni en el acta de la Mesa de Contratación de la sesión de 25 de junio en la que se decide la exclusión, se recogen los motivos por los cuales se considera que la oferta del reclamante es técnicamente inadecuada y no garantiza la correcta ejecución del contrato.

Efectivamente, en el informe de valoración de las ofertas, tras indicarse que la oferta del reclamante no alcanza la mitad de la puntuación, se señala que con la misma "*no se puede garantizar, adecuadamente, la correcta ejecución del contrato*", mientras que en el acta de la Mesa de Contratación de 25 de junio, tras debatir el citado informe, se concluye que la decisión de inadmitir la oferta "*se fundamenta en la aplicación del artículo 97 de la Ley Foral de Contratos Públicos, al considerar que la oferta es técnicamente inadecuada y no garantiza la correcta ejecución del contrato*".

De donde cabe concluir que la exclusión de la oferta no se encuentra debidamente motivada, ni tan siquiera "in aliunde", pues nada se dice, ni en el acuerdo de exclusión, ni en los informes y actas de la Mesa, sobre las razones por las que la oferta no se considera adecuada, ni por qué no garantiza la correcta ejecución del contrato.

Defecto de motivación que debe conllevar la anulación del acto recurrido y la retroacción del procedimiento al objeto de que se admita la oferta realizada o, en su caso, se motive debidamente la razón de su exclusión, sin que a estos efectos sirvan las alegaciones formuladas por el órgano de contratación con ocasión de la interposición de la reclamación, que no tratan sino de subsanar la carencia de motivación advertida.

Cuestión en relación con la cual este Tribunal ya advirtió en su Acuerdo 78/2023, de 23 de octubre, que las justificaciones incluidas por el órgano de contratación en el informe de alegaciones remitido carecen de eficacia "*a los efectos de subsanar el defecto de motivación advertido, pues la reclamante no ha tenido la posibilidad de utilizar en su reclamación los argumentos que estimara oportunos para defender sus intereses y combatir las razones ofrecidas por la Mesa de Contratación para su exclusión, lo que, va de suyo, le ha producido indefensión en la vía administrativa*".

A mayor abundamiento, y en relación con las justificaciones ofrecidas por el órgano de contratación en sus alegaciones, interesa señalar que las mismas vienen a ahondar en la valoración de la oferta, sin aportar razón alguna sobre la inadecuación técnica de la misma que fundamentó su exclusión, e incluso introducen, de manera totalmente improcedente, nuevos motivos de exclusión, como la parquedad de la oferta o la falta de presentación de determinada documentación, a los que no se aludió en el acuerdo de exclusión.

A este respecto, interesa poner de manifiesto la reiterada doctrina de este Tribunal, contenida, entre otros, en el Acuerdo 69/2023, de 18 de septiembre, conforme al cual "*esta última alegación implica un nuevo motivo de exclusión que no puede hacerse valer en fase de reclamación especial, por cuanto como aludíamos anteriormente, este Tribunal está sujeto al principio de congruencia, según dispone el transcrito artículo 127.2, deber de congruencia que en este caso se concreta en la petición del reclamante e impide a este Tribunal pronunciarse sobre otros extremos, salvedad hecha de la advertencia, de oficio, de la concurrencia de causa de nulidad de pleno derecho, previa puesta en conocimiento de esta circunstancia y otorgamiento del correspondiente plazo de alegaciones a los interesados. No estando ante tal supuesto de*

nulidad, no cabe que el órgano de contratación aduzca, tras la interposición de la reclamación y en fase de alegaciones frente a la misma, nuevos motivos de exclusión, por cuanto ello genera una evidente indefensión a la reclamante, que no pudo oponerse o argumentar frente a los mismos, razón por la que dicho motivo no puede ser tenido en cuenta en la resolución de la reclamación interpuesta, (...)".

Finalmente, por razones de congruencia y exhaustividad, daremos también respuesta a las alegaciones formuladas por el reclamante en las que fundamenta la improcedencia de excluir su oferta en el hecho de haber admitido el Ayuntamiento de Tudela proyectos similares presentados por el mismo para la gestión de bares en instalaciones municipales.

Pues bien, la alegación en tal sentido planteada no puede prosperar, por cuanto, como este Tribunal sostuvo en el Acuerdo 56/2025, de 4 de julio, "*los órganos de contratación no se encuentran vinculados por el precedente constituido por las licitaciones anteriores, de tal forma que una misma oferta puede obtener válidamente distintas puntuaciones en diferentes años, bien como consecuencia de un cambio en el criterio técnico que, a fin de cuentas, constituye la base de la valoración realizada, o bien, como consecuencia de la experiencia acumulada por dichos órganos*", conclusión que cabe hacer extensiva a la admisibilidad de una oferta, como es el caso.

En este sentido, la experiencia que alega el reclamante serviría, previa valoración por la Mesa de Contratación, como acreditación de su solvencia técnica o profesional, pues el artículo 7.7 del pliego establece, como uno de los medios de acreditación de ésta, la aportación de la "*Relación de los principales contratos o servicios prestados que tengan por objeto trabajos de características iguales o semejantes al objeto de este contrato, efectuados por la licitadora durante los 3 últimos años (...)*".

Cabe concluir, al amparo de lo expuesto, la falta de motivación del acuerdo de exclusión de la oferta del reclamante, que no puede ser subsanada por el órgano de contratación en las alegaciones formuladas a la reclamación y menos aún introducir en

las mismas motivos “ex novo” para justificar la exclusión de la oferta, debiendo estimarse la reclamación en este punto.

OCTAVO.- Finalmente, cuestiona el reclamante la puntuación atribuida a su oferta, debiendo precisarse, a este respecto, que, si bien el informe de valoración otorgó 2,5 puntos a la oferta en los criterios de adjudicación no cuantificables mediante fórmula previstos en el artículo 15.1 del pliego, consistentes en el anteproyecto o memoria de obras y/o instalaciones en el bar (valorable con hasta 8 puntos, en el que la oferta obtuvo 0 puntos) y proyecto comercial del licitador (valorable con hasta 5 puntos, obteniendo la oferta 2,5 puntos), lo cierto es que la Mesa de Contratación, órgano al que le corresponde la valoración de las ofertas de los licitadores conforme al artículo 51.1.d) de la LFCP, no valoró la oferta mediante la atribución de la correspondiente puntuación, sino que decidió su exclusión por considerarla técnicamente inadecuada y no garantizar la correcta ejecución del contrato, siendo ésta la decisión recurrida.

Circunstancia que hace innecesario, por consiguiente, un pronunciamiento por nuestra parte en relación con las alegaciones formuladas por el recurrente en lo que concierne a la valoración de su oferta, pues, como decimos, ésta no ha llegado a producirse, habiéndose acordado finalmente la exclusión de la oferta del reclamante.

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 don R. L. M. frente al acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Tudela, de 4 de julio de 2025, por el que se excluye su oferta para el lote 1 y se declara desierto el citado lote del “*Contrato de concesión de servicios, mediante arrendamiento, para la gestión y explotación de los bares de las instalaciones*

deportivas Clara Campoamor", anulando el mismo y disponiendo la retroacción del procedimiento al objeto de que se decida motivadamente acerca de la admisión de la oferta del reclamante.

2º. Notificar este acuerdo a don R. L. M., al Ayuntamiento de Tudela, 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, 29 de septiembre de 2025. LA PRESIDENTA, Idoia Tajadura Tejada. EL VOCAL, Eduardo Jiménez Izu. LA VOCAL, Marta Beamonte Arejula.