



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
CONTRATOS PÚBLICOS DE NAVARRA**

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

Expediente: 69/2026

ACUERDO 82/2026, de 11 de agosto, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se resuelve la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por NOSSAYU, S.L. frente a la exclusión de su oferta y frente a la Resolución 215E/2026, de 1 de junio, del director general de Telecomunicaciones y Digitalización, por la que se aprueba el expediente de contratación del suministro de licencias software de Microsoft Office 2024 LTSC Professional Plus de puesto de trabajo incluido en el Sistema Dinámico de Compra 0005-CSDC 2022-000002- Lote 1, y se adjudica a la empresa Telefónica Soluciones de Informática y Comunicaciones de España, S.A.U.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El Departamento de Universidad, Innovación y Transformación Digital del Gobierno de Navarra publicó el 4 de enero de 2023 en el Portal de Contratación de Navarra el anuncio de licitación del *“Sistema Dinámico de Compra de Licencias, Hardware Y Consultorías de Infraestructuras TIC con destino a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra”*. La publicación de dicho anuncio en el Diario Oficial de la Unión Europea se produjo el 6 de enero del mismo año.

Dicho sistema dinámico de compra se dividió en cuatro lotes, teniendo por objeto el lote 1 el suministro de *“Licencias de infraestructuras servidoras y puesto de trabajo”*.

Al amparo del mismo, el órgano de contratación tramitó el expediente del *“Suministro de licencias Office 2024 LTSC Professional Plus (expediente 0005-CP02-2026-000004)”*, contrato al que concurrieron los siguientes licitadores:

- TELEFÓNICA SOLUCIONES DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA, S.A.U.
- LICENSEPRO SOFTWARE SPAIN
- NOSSAYU, S.L.
- DISPROIN LEVANTE, S.L.

SEGUNDO.- Con fecha 16 de abril de 2026, la Mesa de Contratación abrió el sobre A “Documentación Administrativa” presentado por los licitadores, constatando que la misma era correcta.

En la misma fecha se produjo la apertura de las ofertas económicas (sobre BC), siendo estas las siguientes:

EMPRESA	PROPOSICIÓN ECONÓMICA (euros)		
	Unidades ofertadas	Precio unitario	TOTAL
TELEFÓNICA SOLUCIONES DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA, S.A.U.	4.377	119,29 €	522.132,33 €
LICENSEPRO SOFTWARE SPAIN	3.160	165,25 €	522.190,00 €
NOSSAYU SL	2.500	114,00 €	285.000,00 €
DISPROIN LEVANTE SL	2.500	149,25 €	373.125,00 €

Señala la correspondiente acta que “La Mesa de Contratación ha observado que las ofertas económicas presentadas por las empresas NOSSAYU S. L. y DISPROIN

LEVANTE SL no se ajustan a las condiciones recogidas en el pliego, ya que en el mismo se establece que:

“Se exige la entrega de un número mínimo de licencias equivalente al resultado de dividir 522.202,13 euros (gasto fijo de contrato, IVA excluido) por el precio unitario ofertado (IVA excluido), de tal modo que a menor precio se entregarán más licencias, debiéndose entregar el máximo número de licencias posible para llegar al citado importe total fijo de 522.202,13 euros sin iva” (el subrayado es nuestro).

Las ofertas de las empresas mencionadas no llegan al importe total fijo, limitándose a ofertar el número mínimo de licencias, por lo que se consideran ofertas económicas incorrectas. Dichas ofertas no son subsanables, ya que una eventual subsanación conllevaría la modificación de las ofertas presentadas. Es por ello que la Mesa de Contratación acuerda la exclusión de dichas empresas.”

Asimismo, la Mesa de Contratación consideró anormalmente baja la oferta formulada por TELEFÓNICA SOLUCIONES DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA, S.A.U., por lo que requirió la justificación de su viabilidad.

El 27 de abril la Mesa de Contratación aceptó la oferta presentada por dicho licitador de conformidad con el criterio expuesto en el informe técnico que se adjunta al acta, procediendo, a continuación, a valorar las ofertas con el siguiente resultado:

EMPRESA	PUNTUACIÓN OFERTA ECONÓMICA
TELEFÓNICA SOLUCIONES DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA, S.A.U.	100,00 puntos
LICENSEPRO SOFTWARE SPAIN	48,79 puntos

El 7 de mayo la Mesa de Contratación formuló propuesta de adjudicación del contrato a favor de TELEFÓNICA SOLUCIONES DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA, S.A.U.

Finalmente, por la Resolución 215E/2026, de 1 de junio, del director general de Telecomunicaciones y Digitalización, se aprobó el expediente de contratación y se adjudicó el contrato a dicho licitador, haciendo constar que *“Revisados los sobres BC de las propuestas por la Mesa de Contratación, se comprueba que las declaraciones presentadas son correctas, sin embargo, se observa que las ofertas presentadas por Nossayu S.L. y Disproin Levante S.L. no se ajustan a las condiciones recogidas en el pliego y por lo tanto se consideran incorrectas y la Mesa de Contratación acuerda su exclusión”*.

Dicha resolución se notificó a NOSSAYU, S.L. el 1 de junio, produciéndose al día siguiente la formalización del contrato.

TERCERO.- Con fecha 11 de junio, NOSSAYU, S.L. interpuso una reclamación especial en materia de contratación pública frente a dicha resolución, formulando las siguientes alegaciones:

1ª. Procedimiento seguido para la adjudicación del contrato

Alega que no se le comunicó el resultado de la sesión de la Mesa de Contratación en que se acordó su exclusión, así como que el técnico aceptó de forma acrítica lo manifestado por TELEFÓNICA SOLUCIONES DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA, S.A.U., sin explicación ni motivación de las razones que conducen a tener por justificada la oferta presentada.

2ª. Sobre la configuración del pliego: oscuridad en la determinación del contenido que deben tener las ofertas

Señala que, ante la confusión generada por la contradicción entre la fórmula de valoración de ofertas (que valora bajas respecto del presupuesto del contrato) y el Anexo IV, NOSSAYU, S.L. formuló una pregunta y la respuesta dada no ofreció una contestación clara e inequívoca del modo o forma de cumplimentar el citado anexo, en

el sentido que ha sido interpretado por la Mesa de Contratación; es decir, no se dijo que debía agotarse el presupuesto y ofertar el máximo de licencias que fuesen posible en función del precio unitario ofertado.

Alega, a este respecto, que la doctrina administrativa y jurisprudencial viene señalando que, cuando existe oscuridad o contradicción en los pliegos, dicha oscuridad no debe perjudicar al licitador y debe resolverse a favor de la concurrencia.

Manifiesta que, en el presente caso, la estructura del Anexo IV, la respuesta ofrecida por el órgano de contratación y la fórmula prevista para valorar la oferta son precisamente el origen del problema interpretativo: la fórmula prioriza en la valoración bajas sobre el presupuesto del contrato, el modelo del Anexo IV pedía unidades, precio unitario y precio total, y la aclaración se limitó a reiterar que en la tabla había que informar el número de licencias (siendo el mínimo 2.500), el precio unitario y, debajo, el precio total, sin explicar que ese precio global debía ser próximo al presupuesto base de licitación.

Señala que, con la aclaración dada por el órgano de contratación, quedó claro que el número mínimo de licencias a ofertar era de 2.500, pero en ningún momento se indicó que el precio debía acercarse lo máximo posible al presupuesto de licitación para ofertar el mayor número de licencias dentro del presupuesto de licitación.

Alega que el modelo de proposición económica no indica que el número de licencias se refiera al mínimo a entregar tomando como base el cociente entre el presupuesto base de licitación y el número mínimo de licencias exigidas, sino que simplemente exigía una oferta coherente entre número mínimo exigido, precio unitario y precio. A ello se añade que la fórmula prevista en el pliego para valorar las ofertas otorgaba mayor puntuación a la proposición que mayor baja realizase sobre el presupuesto base de licitación y no en función del precio unitario de las licencias. Así, en el informe de inicio del expediente se especificó, en relación con los criterios de adjudicación, que *“El único criterio de adjudicación será la mejor relación coste-*

eficacia: el precio ofertado, que se valorará hasta un máximo de 100 puntos”, sin especificar si ese precio ofertado era global o unitario.

3ª. La exclusión de NOSSAYU, S.L. no es ajustada a derecho

Señala que ofertó el número mínimo de licencias exigido al menor precio posible para obtener la mayor puntuación aplicando la fórmula de valoración, y multiplicó el precio unitario por el número mínimo de licencias exigidas por el pliego con el fin de obtener el precio total más ajustado posible, resultar de esta forma adjudicatario y entregar (tal y como se exige) así el mayor número de licencias posible hasta llegar a agotar el presupuesto máximo, cumpliendo esta oferta las exigencias del pliego.

Alega que en ningún caso la oferta presentada era económicamente incorrecta, pues consignó todos los parámetros previstos en el modelo facilitado para cumplimentar la proposición (unidades mínimas exigidas, precio unitario y precio global). Por tanto, la exclusión de NOSSAYU, S.L. no es ajustada a derecho, ya que la propuesta realizada es económicamente correcta y coherente con la interpretación razonable del pliego regulador y con la aclaración ofrecida por los servicios del órgano de contratación. Señala que en el modelo de proposición no se indica que el precio deba coincidir o tender a coincidir lo máximo posible con el valor estimado del contrato, así como que, si era un parámetro fijo, debió establecerse así en el modelo o, al menos, realizar en el mismo alguna nota aclaratoria.

Señala que, por otra parte, el pliego no exige que el licitador anticipe el número máximo de licencias en su oferta, sino que establece una regla de ejecución automática en función del precio unitario ofertado. Ninguna cláusula del pliego regulador impone agotar en la oferta el presupuesto de licitación, siendo así que la cláusula 32 alude a entregar (no ofertar), por lo que era razonable entender que, dentro del precio unitario ofertado, en fase de ejecución se entregarían las licencias máximas hasta agotar el presupuesto de licitación.

Alega que la interpretación realizada por NOSSAYU, S.L. del pliego y de sus exigencias es razonable hasta el punto que otro de los cuatro licitadores, DISPROIN LEVANTE, S.L., ha realizado la misma interpretación.

Manifiesta que, en todo caso, ante este escenario de confusión generado por la contradicción interna del pliego regulador, era procedente que la Mesa de Contratación hubiese requerido a NOSSAYU, S.L. la aclaración de su oferta, conforme a la cláusula 13 del pliego y al artículo 51 de la LFCP.

Señala que no desconoce la doctrina reiterada de este Tribunal sobre el carácter potestativo del requerimiento aclaratorio de ofertas, si bien, en este caso, ajustándose la oferta a los requisitos del pliego, entiende que sí debió realizarse el requerimiento de aclaración, que en ningún caso habría alterado ni modificado su oferta, pues hubiera servido para indicar que, efectivamente, NOSSAYU, S.L. entregaría el máximo número de licencias que el presupuesto máximo permite, sin alterar o modificar el elemento esencial de la propuesta, que es el precio unitario de cada licencia. Asimismo, señala que, a mayores, fijado de forma clara el precio unitario ofertado por cada licitador, la Mesa disponía de elementos suficientes para comparar las diferentes ofertas y clasificarlas atendiendo al criterio menor precio ofertado.

4ª. Criterio empleado por la Mesa para proponer al adjudicatario: el precio unitario ofertado

Alega que el criterio seguido por la Mesa de Contratación para proponer al adjudicatario es el precio unitario ofertado y que, ese precio unitario, estaba perfectamente definido en la oferta presentada por NOSAYU, S.L., siendo el más bajo de todos los ofertados.

Señala que dicha afirmación se corrobora en el acta 2 de la Mesa de Contratación de 16 de abril, que considera que la oferta de TELEFÓNICA es anormal, y para llegar a esa conclusión no utiliza como parámetro el presupuesto base de licitación, sino el precio unitario ofertado, lo que justifica, aún más, la necesidad del requerimiento

de aclaración para matizar, manteniendo el precio unitario, el número total de licencias a entregar.

Alega que, en otro orden de ideas, la Mesa de Contratación ha realizado una propuesta de adjudicación a favor de TELEFÓNICA aplicando un criterio de valoración no previsto en el pliego, lo que anula la adjudicación realizada. Señala que no existe en el expediente una explicación razonable sobre el cálculo realizado para determinar los puntos de cada una de las licitadoras en aplicación de la fórmula prevista en el pliego para la valoración de ofertas.

5ª. Nulidad de la formalización del contrato

Señala que el artículo 116 de la LFCP considera causa de nulidad de los contratos públicos “e) *La formalización del contrato con infracción del periodo de suspensión de la eficacia de la adjudicación establecido en esta ley foral o mientras se tramita una reclamación en materia de contratación pública contra la adjudicación*”, siendo así que, en nuestro caso, la formalización del contrato se produjo el mismo día, tal y como consta en el expediente que les ha sido entregado, en el que figura el contrato ya firmado por el representante de TELEFÓNICA.

Solicita, atendiendo a lo expuesto, que se anule el acuerdo de exclusión, de adjudicación y la formalización del contrato, retrotrayendo las actuaciones al momento de valoración de las ofertas presentadas, debiendo incluirse la de NOSSAYU, S.L. por ajustarse a los términos requeridos en el pliego regulador.

CUARTO.- Con fecha 16 de junio, el órgano de contratación aportó el correspondiente expediente y presentó un escrito de alegaciones frente a la reclamación interpuesta, en el señala lo siguiente siguiendo el orden contenido en la propia reclamación:

1ª. Respecto al procedimiento seguido para la adjudicación del contrato

Alega que no hay una obligación legal de dictar un acto independiente y previo de exclusión, siendo posible la notificación simultánea de la adjudicación y de dicha exclusión.

Manifiesta también que, efectivamente, el criterio para la propuesta de adjudicación es el precio unitario ofertado por el licitador, como queda determinado en la fórmula de valoración de la cláusula 11, no pudiendo obviarse, sin embargo, que la cláusula 32 establece que es obligatorio entregar el máximo número de licencias posible para llegar al importe total fijo de 522.202,13 euros, lo que resulta coherente con los datos solicitados en el anexo IV y que son, tanto el número de unidades ofertadas, como el precio unitario de cada unidad, así como el precio total resultante de lo anterior, no pudiendo haber confusión al respecto.

Asimismo, en relación a la aceptación acrítica de la justificación de la oferta anormalmente baja presentada por Telefónica Soluciones de Informática S.A.U., señala que el reclamante no motiva esta afirmación, ni menciona los motivos por los que debería dudarse o no considerar justificada la oferta, así como que, en cualquier caso, la documentación presentada por dicha empresa contiene el detalle suficiente de los motivos que hacen considerarla razonable, coherente y verosímil, no existiendo ningún indicio que haga dudar de la fiabilidad y viabilidad de esta oferta.

2ª. Configuración del pliego: oscuridad en la determinación del contenido que deben tener las ofertas

Alega que no hay ninguna contradicción entre la cláusula 11 y el anexo IV del pliego, ya que, como bien se recoge en la fórmula de dicha cláusula, lo que se valora en la misma es el precio unitario de licencia y es por ello que, en el anexo IV, uno de los datos que hay que facilitar es dicho precio unitario.

Señala que la pregunta formulada por la reclamante fue contestada solventando su duda acerca de qué datos debían colocarse en cada campo, pues en esto consistía aquella, así como que en la propia pregunta ya se afirmaba que “*es un pliego que obliga*

a gastar el máximo del presupuesto”, siendo, por tanto, una cuestión que la reclamante tenía clara, pues así se establece de manera incuestionable en la cláusula 32 del pliego.

Manifiesta también que, a diferencia de lo que determina la reclamante, la fórmula prevista en la cláusula 11 otorga mayor puntuación a la proposición que mayor baja realice sobre el precio máximo unitario de las licencias.

3ª. La exclusión de NOSSAYU, S.L. no es ajustada a derecho

Alega que la oferta de la reclamante (2.500 unidades a un precio unitario de 114 euros cada unidad), da un total de 285.000 euros, por lo que no cumple con la cláusula 32 del pliego que exige *“entregar el máximo número de licencias posible para llegar al citado importe total fijo de 522.202,13 euros sin iva”*.

Señala que, por ello, la oferta económica presentada era incorrecta, no porque no recogiera todos los parámetros exigidos en el anexo IV del pliego, sino porque uno de dichos parámetros, el precio total, no cumplía con las condiciones recogidas en la cláusula 32, que forma parte de las prescripciones técnicas y, por tanto, es de obligado cumplimiento.

Señala que, al contrario de lo sostenido por la reclamante, el anexo IV solicita de forma expresa el número de licencias que se ofertan, siendo así que, a lo largo del pliego se determina que el número mínimo de licencias que debe ofertarse es 2.500, pero en ningún momento se establece que este sea el número de licencias a ofertar, de ahí su referencia como mínimo.

Manifiesta que la reclamante defiende que *“era razonable entender que, dentro del precio unitario ofertado, en fase de ejecución se entregarían las licencias máximas hasta agotar el presupuesto de licitación”*, y afirma que, siguiendo este razonamiento, también sería razonable entender que el precio unitario ofertado también lo era únicamente por esas 2.500 licencias. Por lo tanto, se desconocería el número de licencias que suministraría al desconocer el precio del resto de licencias (para las que no

se ha ofertado un precio unitario) hasta llegar al precio máximo de licitación. Señala que, además, el pliego en ningún momento hace referencia a que “*en la fase de ejecución se entregarán las licencias máximas hasta agotar el presupuesto de licitación*”, sino que, de forma expresa, el Anexo IV exige determinar el número de unidades ofertadas, que son, evidentemente, las que deberán entregarse.

Señala que continúa argumentando que se establece un mínimo, pero no un máximo de licencias a suministrar, pero resulta evidente la imposibilidad de determinar en el pliego una oferta máxima de licencias a suministrar, dado que este número dependerá de las unidades ofertadas por precio unitario ofertado, hasta llegar al precio máximo de licitación.

Alega, igualmente, que nada hay susceptible de aclaración en la oferta presentada por la reclamante, ni nada que sea oscuro o incierto. Tampoco subsanable, porque cualquier cambio o modificación que se le hubiera permitido hacer en su oferta resultaría en una oferta nueva distinta de la inicialmente aportada por su parte, ya que, para cumplir con las prescripciones obligatorias del pliego, debería variar las unidades ofertadas o el precio unitario.

4ª. Criterio empleado por la Mesa para proponer al adjudicatario: el precio unitario ofertado

Señala que no se niega que el precio unitario ofertado por la reclamante sea el más bajo de todos los ofertados, siendo el problema que su oferta, que incluye otros parámetros, como el número de licencias y el precio total, no se ajusta a lo exigido en el pliego regulador, que obliga a presentar un número de licencias tal que, multiplicado por el precio de cada una, alcance un importe de 522.202,13 euros o próximo. Así lo establece la cláusula 32 y así lo entendió la propia reclamante al formular su pregunta durante el plazo de presentación de ofertas.

Manifiesta que el parámetro utilizado para considerar la oferta de Telefónica como anormalmente baja fue el precio unitario, ya que es el precio que se tiene en

cuenta en la fórmula de valoración y el precio que varía dependiendo del número de licencias ofertadas.

Alega que, según dispone la reclamante, la propuesta de adjudicación se ha realizado aplicando un criterio de valoración no previsto en el pliego, lo que no es cierto, ya que se ha utilizado como tal el “precio unitario licencia”, aplicándose para la valoración de todas las ofertas correctamente presentadas. Igualmente, arguye la reclamante que echa en falta una explicación razonable sobre el cálculo realizado para determinar los puntos de cada licitador, si bien lo único que se ha hecho es aplicar la fórmula de cálculo recogida en el pliego.

5ª. Nulidad de la formalización del contrato

Señala que los contratos derivados de sistemas dinámicos de compra no precisan de formalización, ya que el artículo 101.3 de la LFCP establece que “*Los contratos derivados de los Acuerdos Marco y de los Sistemas Dinámicos de Compras serán eficaces desde la fecha de la notificación de la adjudicación*”.

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

QUINTO.- El 18 de junio se dio traslado de la reclamación a las demás personas interesadas al objeto de que alegasen lo que estimasen oportuno, conforme al artículo 126.5 de la LFCP, no habiéndose formulado alegación alguna.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 4.1.b) de la LFCP, a los contratos celebrados por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra se les aplicará dicha ley foral, siendo susceptibles de impugnación ante este Tribunal los actos

de trámite o definitivos que excluyan a los licitadores o perjudiquen sus expectativas, así como los actos de adjudicación, conforme a su artículo 122.2.

SEGUNDO.- La interposición de la reclamación se ha realizado en la forma y dentro del plazo legalmente previstos en los artículos 126.1 y 124.2.b) de la LFCP.

TERCERO.- La reclamante se encuentra legitimada para impugnar su exclusión del procedimiento de licitación, al acreditar un interés directo o legítimo, cumpliendo con ello el requisito establecido en los artículos 122.1 y 123.1 de la LFCP, derivando de la corrección jurídica de la decisión de exclusión su legitimación para recurrir el acto de adjudicación, así como la formalización del contrato, pronunciamiento que habrá de posponerse hasta su examen.

CUARTO.- La reclamación se fundamenta en la infracción de las normas de publicidad, concurrencia y transparencia en la licitación o adjudicación del contrato y, en particular, de los criterios de adjudicación fijados y aplicados, conforme a lo dispuesto en el artículo 124.3.c) de la LFCP.

QUINTO.- La presente reclamación especial tiene por objeto la impugnación de la exclusión de la recurrente del procedimiento de contratación del suministro de licencias software de Microsoft Office 2024 LTSC Professional Plus de puesto de trabajo, incluido en el Sistema Dinámico de Compra, Lote 1, así como su adjudicación y la formalización del contrato.

Comenzaremos primeramente por el análisis de la reclamación en lo relativo a la decisión de exclusión de la oferta de la recurrente, por cuanto el mismo condicionará el examen de la impugnación en cuanto al resto de actuaciones del procedimiento de contratación objeto de recurso.

Y, en relación con la exclusión, procede abordar, en primer lugar, las objeciones formuladas por la recurrente respecto al momento en que le fue notificada, de forma simultánea con la adjudicación del contrato y no a fecha de su decisión, debiendo señalarse al respecto que, como este Tribunal viene sosteniendo reiteradamente, a tenor

de los artículos 96 y 100.3 de la LFCP, el órgano de contratación puede optar por notificar a los licitadores su exclusión en el mismo momento en que esta se produzca, siendo esta opción la más recomendable a fin de evitar que posteriores recursos pongan en peligro la viabilidad de la adjudicación, o bien realizar tal notificación al finalizar el procedimiento de adjudicación del contrato.

En este sentido se pronuncia el Acuerdo 41/2023, de 5 de junio, al precisar que *“Al respecto se ha de señalar que conforme al artículo 100.3 de la LFCP, la exclusión de un licitador puede producirse mediante un acto autónomo, acto de trámite cualificado que en todo caso deberá estar motivado, siendo esto lo aconsejable, o bien producirse con ocasión de la adjudicación del contrato, con los perjuicios que esto puede conllevar para el procedimiento en caso de estimación de la reclamación que se interpusiera contra la misma.*

Así lo pusimos de manifiesto en nuestro Acuerdo 88/2020, de 7 de octubre, señalando que “(...) En la práctica existen dos posibilidades de recurso; frente al acto de exclusión, como acto de trámite cualificado, y frente al acto de adjudicación. Pero ambas posibilidades, con carácter general, no son acumulativas, sino de carácter subsidiario, a fin de impedir una «doble acción». Es ésta la postura unánime de los Tribunales administrativos de recursos contractuales al respecto (entre otras, Resoluciones 50 y 107/2013 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, y Resoluciones 77 y 100/2013 del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid).

En este punto, este Tribunal administrativo estima necesario realizar unas consideraciones previas sobre los aspectos formales referidos a la notificación de la exclusión y de la posterior adjudicación, para seguidamente entrar en las cuestiones de fondo planteadas en el recurso.

Tal y como este Tribunal ha recordado en los Acuerdos 3 y 4 de 2015, de 9 de enero, dos son las opciones que, en abstracto, se le presentan al órgano de contratación en un supuesto como el que se analiza. Bien notificar a todos los licitadores de manera simultánea (tanto al adjudicatario, como al resto de licitadores, admitidos y excluidos) la adjudicación; bien notificar con carácter previo la exclusión a aquellos para los que

la misma pone fin al procedimiento de contratación. Esta última es la recomendada reiteradamente por este Tribunal administrativo.

En el procedimiento, el órgano de contratación comunicó a la recurrente su exclusión en el momento de notificarle la adjudicación del contrato, mediante la notificación de la Orden de 5 de agosto de 2015 —remitida el 7 de agosto de 2015—. También se publicó la Orden de adjudicación en el Perfil de contratante el 7 de agosto de 2015.

Este Tribunal administrativo ha mantenido ya en ocasiones anteriores, como en sus Acuerdos 37/2013, de 10 de julio, y 23/2014, de 8 de abril, que si bien la comunicación de los acuerdos de exclusión no resulta obligada por el TRLCSP, son actos de trámite que impiden la continuación en el procedimiento, motivo por el que la Ley permite su impugnación separada, por lo que resulta necesario notificar y explicitar los motivos de la exclusión para evitar indefensión y que la posibilidad de recurso sea real, y no meramente formal.

Por razones de seguridad jurídica, eficacia y eficiencia en la tramitación de los procedimientos de contratación —y para evitar incidencias como la presentación de un recurso frente a la adjudicación cuyo objeto sea una exclusión anterior que, de prosperar, implicaría la inclusión del licitador afectado y, con ello, la necesidad de retrotraer las actuaciones al momento de la exclusión—, es aconsejable la notificación de la exclusión en el momento en que se produzca, sin necesidad de esperar al momento de la adjudicación del contrato. Pero se debe recalcar aquí que es aconsejable, pero no exigible legalmente, pues no existe un precepto que exija esta notificación independiente, y únicamente el artículo 151.4 TRLCSP exige que la notificación de la adjudicación se practique a los licitadores afectados, debiendo contener, en todo caso, la información necesaria que permita al licitador excluido o candidato descartado interponer recurso suficientemente fundado contra la decisión de adjudicación, comunicando a los licitadores excluidos de forma resumida, cuales son las razones por las que no se ha admitido su oferta; y porque siempre se podrá interponer recurso contra la adjudicación.

No puede olvidarse, que la motivación de la decisión de exclusión del procedimiento de licitación de un contrato, constituye un elemento esencial para evitar

la arbitrariedad, al tiempo que permite al interesado conocer los argumentos utilizados por la Mesa de contratación que permitan, en su caso, impugnar la misma.”

En este caso, la notificación de la exclusión se ha realizado con ocasión de la adjudicación, que es una de las posibilidades, como se ha dicho, si bien no la más recomendable, que asiste al órgano de contratación, por lo que no se aprecia en ello infracción alguna del ordenamiento jurídico, habiendo podido la recurrente combatir de forma plena y efectiva dicha decisión, de manera que tampoco se le ha causado indefensión.

SEXTO.- Sentado lo anterior, habiéndose acordado la exclusión de la oferta de la reclamante por el incumplimiento de las condiciones exigidas en el pliego, procede comenzar recordando el carácter vinculante de los pliegos, derivado de lo previsto en el artículo 53.1 de la LFCP, según el 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”*. Previsiones del pliego que, igualmente, debemos recordar que han devenido firmes y consentidas por no haber sido impugnadas en el momento procedimental oportuno, con ocasión de la publicación de dicho documento contractual.

A este respecto, es reiterada la doctrina de este Tribunal, recogida, entre otros, en nuestro Acuerdo 72/2024, de 28 de noviembre, y también por la jurisprudencia –por todas, Sentencias 445/2021, de 30 de diciembre y 213/2022, de 6 de julio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra– en relación con el carácter vinculante del pliego, en virtud de la cual, los órganos de contratación y las personas licitadoras están sujetos a las previsiones de los pliegos que rigen la contratación, que se configuran como una verdadera *“lex contractus”* para todos ellos, y, particularmente, para las licitadoras que, sin impugnarlos en tiempo y forma, participen en el procedimiento de contratación presentando sus proposiciones.

Este carácter vinculante se proyecta también, en lo que ahora interesa, en relación con la forma de presentación de las ofertas, como este Tribunal señaló en su

Acuerdo 77/2024, de 23 de diciembre, al aludir a *“la obligación de las personas licitadoras de respetar las previsiones del citado documento contractual en relación con la forma y contenido de las proposiciones, resultando vedado apartarse de lo dispuesto al respecto en el mismo”*.

Pues bien, partiendo de tal premisa, se hace preciso acudir a las determinaciones del pliego que han dado lugar a la exclusión de la oferta de la reclamante, comenzando por lo dispuesto en la cláusula 10, relativa a la *“Presentación de las proposiciones”*, en concreto, en su apartado *“Forma y contenido de las proposiciones”*, donde se especifica, respecto al contenido del Sobre BC *“Criterios cuantitativos (Valorables con fórmulas)”*, en su punto 2, lo siguiente:

*“Precio ofertado, conforme al Modelo establecido en el **ANEXO IV - PROPOSICIÓN ECONÓMICA**- del presente Pliego.”*

Anexo IV que incorpora el siguiente contenido:

DECLARO:

- *Que conozco y acepto incondicionalmente y en su totalidad el Pliego regulador, con sus anexos, y toda la normativa que ha de regir el presente contrato. La presentación de la proposición supone la declaración responsable de la exactitud de todos los datos presentados y de que reúno todas y cada una de las condiciones exigidas para la presente contratación.*
- *Que la entidad por mi representada se compromete al cumplimiento del contrato con estricta sujeción a este Pliego y sus anexos con la proposición económica que se desglosa en el siguiente cuadro:*

Servicio	Unidades ofertadas	Precio unitario (IVA excl.)
Office 2024 LTSC Professional Plus	x	

PRECIO (IVA EXCLUIDO):-----

(firma)

La fórmula de valoración del precio ofertado se recoge en la cláusula 11, referida a los “*Criterios de adjudicación*”, del siguiente tenor literal:

“CRITERIOS CUANTITATIVOS (VALORABLES CON FÓRMULAS). (MEJOR RELACIÓN COSTE-EFICACIA). PRECIO LICENCIAS HASTA 100 PUNTOS MÁXIMO (DE UN TOTAL DE 100)

Precio: hasta 100 puntos. Se valorará mediante la siguiente fórmula:

$$\text{Valoración precio unitario licencia} = \left(\frac{B_i}{\text{Máx (Bmáx, Bs)}} \right) \times V_{\text{máx}}$$

B_i: baja correspondiente de cada oferta (i), respecto al precio de licitación

V_{máx}: puntuación máxima a otorgar por el criterio precio (100)

B_s: bajada significativa, su finalidad es evitar que a bajas insignificantes se les otorgue la máxima puntuación, se calcula como el 20% del precio de licitación

B_{máx}: baja máxima de entre las presentadas a la licitación

Máx (B_{máx}, B_s): representa el valor máximo de entre los dos valores

Se utilizarán como máximo dos decimales.

Se presumirá que una oferta es anormalmente baja cuando sea inferior en más de treinta puntos porcentuales al precio máximo de licitación del contrato. En este caso, se procederá de acuerdo con lo establecido en el artículo 98 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos.

*La información necesaria para la valoración de este criterio sólo deberá presentarse en el **Sobre BC – Criterios valorables con fórmulas.***

Y de especial relevancia, en orden a definir el objeto del contrato y las condiciones de las ofertas, resulta la cláusula 32, ubicada en la “PARTE II” del pliego, relativa a las “PRESCRIPCIONES TÉCNICAS”, y que contiene su “Descripción”, señalando que:

*“El objeto del contrato es el suministro de licencias de software **perpetuas y por volumen** para el producto indicado a continuación, con derecho de uso indefinido y sin coste de suscripción o mantenimiento asociado, para el puesto de trabajo de Gobierno de Navarra.*

Tipo elemento	Unidades mínimas
Microsoft Office 2024 LTSC Professional Plus	2.500

Se exige la entrega de un número mínimo de licencias equivalente al resultado de dividir 522.202,13 euros (gasto fijo de contrato, IVA excluido) por el precio unitario ofertado (IVA excluido), de tal modo que a menor precio se entregarán más licencias, debiéndose entregar el máximo número de licencias posible para llegar al citado importe total fijo de 522.202,13 euros sin iva.”

De las cláusulas transcritas se concluyen, sin dificultad, las condiciones de formulación de las ofertas, que habían de contener el número de licencias, con un

mínimo de 2.500, y el precio unitario de las mismas, para alcanzar el importe total fijo de 522.202,13 euros, de tal manera que, a un menor precio unitario, habría de ofertarse mayor número de licencias, y a mayor precio unitario, un número menor, hasta llegar al importe total del contrato.

Así pareció entenderlo la reclamante, a la vista de la consulta que efectuó, manifestando *“Hola buenos días, tenemos dudas en el anexo 4 del pliego regulador 0005-CP-2026-000004*

Ya que pide precio unitario, y luego a continuación precio.

No sabemos si hay que poner el precio unitario en los dos campos, ya que es un pliego que obliga a gastar el máximo del presupuesto. O bien, debemos colocar en el segundo campo el coste de multiplicar el precio unitario por las 2500 unidades mínimas del pliego”, de manera que era conocedor de la necesidad de llegar al importe total en su oferta.

Y así se le indicó también en la respuesta a su consulta, en los siguientes términos *“RESPUESTA: En la tabla del anexo IV, se deberá informar el número de licencias ofertadas, siendo el mínimo 2500 según se indica el Pliego Regulador, así como el precio unitario por licencia. Debajo de la tabla deberá venir el precio total de la oferta.”*

En este punto, frente a lo argumentado por la reclamante, no se estima la necesidad de reiterar en dicha respuesta la exigencia de alcanzar el presupuesto total a que se refiere la cláusula 32 del pliego, dada la claridad de su contenido y, menos aún, teniendo en cuenta que la reclamante ya lo interpreta así, dados los términos de su consulta (*“es un pliego que obliga a gastar el máximo del presupuesto”*), sin que quepa deducir de su omisión en la respuesta una falta de vinculación a las determinaciones de dicha cláusula.

En relación con la oscuridad o contradicción del pliego respecto al contenido que habían de tener las ofertas, alegado por la reclamante, este Tribunal viene afirmando, efectivamente, la obligación de transparencia y claridad en la redacción de

los pliegos reguladores del contrato que incumbe al órgano de contratación, habiendo señalado, en su Acuerdo 107/2025, de 22 de diciembre, con cita del Acuerdo 33/2025, de 22 de abril, que *“implica que todas las condiciones y modalidades del procedimiento de licitación estén formuladas de forma clara, precisa e inequívoca en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones con el fin de que, por una parte, todos los licitadores razonablemente informados y normalmente diligentes, puedan comprender su alcance exacto e interpretarlas de la misma forma y, por otra parte, la entidad adjudicadora pueda comprobar efectivamente que las ofertas presentadas por los licitadores responden a los criterios aplicables al contrato de que se trate (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 29 de abril de 2004, Succhi di Frutta, apartado 111, asunto C-496/99P, ECLI:EU:C:2004:236). Esta obligación de transparencia (i) recae sobre el poder adjudicador, (ii) es un instrumento para que éste asegure el respeto a los principios de igualdad de trato y de no discriminación para conseguir la apertura a la competencia y el control de la imparcialidad del procedimiento de adjudicación y (iii) garantiza una publicidad adecuada a los potenciales licitadores, que son sus beneficiarios (véase en este sentido las sentencias del TJUE de 7 de diciembre de 2000, asunto C-324/98, ECLI ECLI:EU:C:2000:669, apartados 61 y 62, y de 13 de octubre de 2005, asunto C- 458/03, ECLI: ECLI:EU:C:2005:605, apartado 49, así como la Resolución 44/2018 del OARC / KEAO)”*.

Señalamos en el citado acuerdo, asimismo, que *“La interpretación de las cláusulas oscuras de un contrato no deberá favorecer a la parte que hubiese ocasionado la oscuridad”*, lo que implica, como afirma el TACRC en su Resolución nº 147/2016, de 19 de febrero de 2016, que *“Acoge así el legislador el principio “contra proferentem”, que prohíbe que la interpretación de las estipulaciones dudosas o ambiguas perjudique a la parte inocente (cfr.: Sentencia del Tribunal Supremo, Sala I, de 28 de enero de 1989 –Roj STS 9141/1989-) y que impone, incluso, que favorezca a ésta (cfr.: Sentencia del Tribunal Supremo, Sala I, de 8 de noviembre de 2001 –Roj STS 8713/2001-)”*. En el mismo sentido, en nuestro Acuerdo 105/2018, de 16 de octubre, afirmamos que *la oscuridad o contradicción de las disposiciones de los Pliegos nunca puede ser interpretada en perjuicio de los licitadores, resultando que la exclusión de un licitador por tal motivo conculcaría el principio de concurrencia competitiva. Y ello es*

así por cuanto la carga de claridad en la elaboración y el contenido de los pliegos cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas particulares corresponde a los poderes adjudicadores, y por tanto las cláusulas ambiguas, contradictorias o confusas, que no hayan sido disipadas durante el proceso de selección, son también responsabilidad de los mismos. Por ello, resulta desproporcionado y contrario a la equidad, que los poderes adjudicadores tengan la facultad de seleccionar cuál regla del pliego de condiciones aplica, cuando existen otras contradictorias, confusas o ambiguas, haciéndole soportar todas las consecuencias jurídicas de su error al oferente o contratista, quienes no elaboraron el pliego de condiciones. Así, la existencia de cláusulas ambiguas, contradictorias entre sí y creadoras de indudable oscuridad sólo debe perjudicar a la Administración que las redactó, en aplicación del artículo 1288 CC, tal y como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de febrero de 2003: "Es manifiesto que los contratos administrativos son contratos de adhesión, en que la Administración es quien redacta las cláusulas correspondientes, por lo que, conforme a lo prevenido en el artículo 1288 del Código Civil la interpretación de las cláusulas oscuras no debe favorecer a la parte que hubiese ocasionado la oscuridad. Ello impone en el caso enjuiciado, como argumenta la sentencia de contraste, una interpretación que no se verifique en perjuicio de la empresa contratista y en beneficio de la Administración".

Sin embargo, en el presente caso no se aprecia oscuridad, incongruencia o contradicción alguna en los pliegos reguladores de la contratación en relación con la confección de la proposición económica, cuyas cláusulas han de ser objeto de interpretación de forma armónica y conjunta, como expusimos en el Acuerdo 38/2021, de 15 de abril, al señalar que *"(...) como ha explicado el Tribunal Supremo, las cláusulas de los contratos no pueden interpretarse aisladamente, sino que han de serlo, como dice el artículo 1285 del Código Civil, las unas por las otras (sentencias de 29 de abril de 1980, de 24 de julio de 1989 o de 24 de julio de 1995), en su contexto, no sólo en alguna de sus cláusulas (sentencia de 30 de julio de 1994), sin que, a tenor del artículo 1282 de dicho Código, las cláusulas oscuras puedan beneficiar a quien la plasmó (sentencias de 14 de marzo y de 8 de noviembre de 1988 o de 16 de mayo de 1995), de manera que, para la interpretación de los contratos, hay que tener en cuenta,*

en primer lugar, el sentido literal y expreso de sus cláusulas, para deducir, ante la posible imprecisión de ellas, cuál sea la intención de los contratantes, acomodada a la naturaleza y efectos deducibles de las relaciones contractuales en litigio (sentencia de 6 de abril de 1984)”.

De este modo, el Anexo IV establece con claridad el contenido de la oferta económica, configurado por el número de licencias ofertadas y su precio unitario, tal y como se indicó asimismo a la reclamante en respuesta a su consulta, de cuya combinación habría de resultar el importe total del presupuesto, en coherencia con la cláusula 32, y como el propio reclamante reconoce en su consulta.

Y no incurre en contradicción la cláusula 11 del pliego al establecer la fórmula de valoración en función del precio unitario ofertado, del que derivarán el número de licencias ofertadas, tal y como establece la cláusula 32, conforme a la cual *“a menor precio se entregarán más licencias, debiéndose entregar el máximo número de licencias posible para llegar al citado importe total fijo”.*

En este sentido, carece de todo fundamento la distinción a que alude la reclamante entre *“ofertar”* y *“entregar”*, habida cuenta de que se trata de un contrato de suministro cuyo objeto es la entrega de las licencias en las condiciones ofertadas, constituyendo la oferta un compromiso de carácter vinculante e indisponible, como dijimos en nuestro Acuerdo 84/2025, de 15 de octubre, en cuya virtud *“la oferta constituye “la declaración de voluntad del licitador en la que éste manifiesta su disposición a obligarse con la entidad contratante en los concretos términos en los que, con sujeción a lo establecido en el pliego, la propuesta se formula. Así, como se expresa en nuestro Acuerdo 82/2023, de 8 de noviembre, “En tanto manifestación de voluntad, como bien apunta el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otras en su Resolución 137/2017, de 3 de febrero, la oferta es presupuesto esencial del contrato administrativo, pues sin su concurso no puede llegar a existir el contrato (artículos 1254, 1261 y 1262 del Código civil)”, viniendo obligados los licitadores a dar cumplimiento a sus ofertas en los términos en que fueron formuladas, por cuanto los contratos son fuente de obligaciones entre las partes, de tal*

forma que la oferta ha de quedar debidamente concretada, no pudiendo admitirse una propuesta en la que no se señale expresamente qué softwares se incluyen en la misma.”, de manera que el licitador queda comprometido en los términos literales de su oferta, debiendo entregar el número de licencias ofertadas y al precio unitario ofertado, no asumiendo obligación alguna fuera de ella.

Siendo claras las previsiones del pliego, procede seguidamente examinar el contenido de la oferta formulada por la reclamante para determinar si se ajusta a las exigencias del pliego anteriormente mencionadas, siendo la misma del siguiente tenor:

Servicio	Unidades ofertadas	Precio unitario (IVA excl.)
Office 2024 LTSC Professional Plus	x 2500	114€

PRECIO (IVA EXCLUIDO): 285.000€

Pues bien, se constata, sin dificultad, en la oferta presentada por la reclamante el incumplimiento de las condiciones de formulación de la oferta establecidas en el pliego, al indicar el número mínimo de licencias y el precio unitario ofertado por las mismas, pero sin alcanzar el importe total fijo de 522.202,13 euros (IVA excluido), de tal manera que no resulta acorde a las condiciones económicas de la licitación, configurada, como se ha dicho, bajo la modalidad de gasto fijo e invariable, dejando sin ejecutar un total de 237.202,13 euros del presupuesto y frustrando el objeto del contrato, todo lo cual justifica su exclusión por la Mesa de Contratación.

Ante la incorrección de la oferta, la reclamante sostiene que la Mesa de Contratación debería haberle solicitado una aclaración, invocando el tenor imperativo de la cláusula 13 del pliego de condiciones, conforme a la cual *“Cuando la Mesa de Contratación aprecie defectos subsanables en la documentación o considere que la oferta presentada adolece de oscuridad o de inconcreción, dará a la persona afectada un plazo mínimo de 5 días naturales para que corrija dichas defectos o presente las aclaraciones complementarias necesarias”*, así como el artículo 51.2 de la LFCP, para

confirmar que entregaría el máximo número de licencias que el presupuesto máximo permite.

A este respecto, procede recordar la doctrina consolidada de este Tribunal, recientemente manifestada en nuestro Acuerdo 58/2026, de 10 de junio, en el que argumentamos que *“A este respecto, como señalamos en nuestro Acuerdo 20/2026, de 25 de febrero, la LFCP contempla la posibilidad de solicitar la subsanación o aclaración de la oferta con determinadas condiciones. Así, su artículo 51.2 indica que “Cuando la Mesa de Contratación o, en su caso, la unidad gestora aprecie defectos subsanables en la documentación acreditativa de la personalidad, la capacidad, la solvencia u oscuridades en el contenido de la oferta, que sean susceptibles de aclararse sin afectar a los principios de igualdad y transparencia, dará a la persona afectada un plazo mínimo de 5 días para que los corrija, advirtiéndole de que en caso contrario se procederá a su inadmisión”, estableciendo su artículo 97 que “Si la Mesa de Contratación o, en su caso, la unidad gestora considera que la oferta presentada adolece de oscuridad o de inconcreción, podrá solicitar aclaraciones complementarias, respetando en todo caso el principio de igualdad de trato de quienes hayan licitado, que no podrán modificar la oferta presentada. El plazo de contestación no podrá ser inferior a cinco días ni exceder de diez”*.

En relación a dichos preceptos, este Tribunal ha señalado, entre otros, en el Acuerdo 88/2025, de 30 de octubre, que “(...) las previsiones relativas a la presentación de proposiciones y el contenido de las mismas deben ser tenidas en cuenta para establecer si la oferta formulada por el interesado se ajusta o no a los requerimientos exigidos, estando prevista la subsanación para enmendar defectos en ciertos documentos oportunamente presentados, pero no para aportar documentos nuevos o cumplir con requisitos que no se cumplieron debidamente dentro de plazo”.

Cabe citar, igualmente, la Sentencia de 29 de marzo de 2012 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto C-599/10, SAG ELV Slovensko a.s. y otros, que, entre otras cuestiones, admite que “excepcionalmente, los datos relativos a la oferta pueden corregirse o completarse de manera puntual, principalmente, porque sea evidente que requieren una mera aclaración o para subsanar errores materiales manifiestos, a condición de que esa modificación no equivalga a proponer, en realidad,

una nueva oferta (...). Una vez presentada su oferta, en principio esta última no puede ya ser modificada, ni a propuesta del poder adjudicador ni del candidato. En efecto, el principio de igualdad de trato de los candidatos y la obligación de transparencia que resulta del mismo se oponen, en el marco de este procedimiento, a toda negociación entre el poder adjudicador y uno u otro de los candidatos”.

Asimismo, y en relación a la posibilidad de solicitar aclaraciones, la doctrina de este Tribunal, resumida en el Acuerdo 51/2025, de 16 de junio, resalta su carácter potestativo y los límites a los que está sujeto el trámite, en particular, la imposibilidad de modificar la oferta como consecuencia de su ejercicio, por cuanto ello atentaría contra los principios de concurrencia e igualdad de trato previstos en el artículo 2 de la LFCP, señalando que “ (...) la LFCP en modo alguno articula un derecho subjetivo a aclarar la oferta técnica presentada, pues como señalamos en nuestro Acuerdo 75/2021, de 9 de agosto, lo que el artículo 97 transcrito contempla es la posibilidad del órgano de contratación, de solicitar si lo estima necesario aclaraciones sin imponerle la obligación de solicitar la subsanación de la misma; configurándose así como una facultad del órgano de contratación cuando aprecie la concurrencia del supuesto de hecho previsto en la norma, esto es, oscuridad o inconcreción en la oferta, y no como una carga a él exigible. (...).

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

“Del mismo modo, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales aborda, en su Resolución 1527/2022, de 1 de diciembre, con cita de la anterior Resolución 682/2022, de 7 de junio, la procedencia de la aclaración, en los siguientes términos: “Este Tribunal ha aplicado la doctrina referida al rico casuismo que genera la práctica contractual entendiendo, por un lado, que no es exigible al órgano de contratación que requiera aclaración de la oferta cuando el incumplimiento es patente (Resoluciones 223/2021, de 5 de marzo, o 283/2021, de 26 de marzo), que no es aceptable la aclaración de la oferta cuando adolece de error o inconsistencia que la

hagan inviable, esto es, cuando su cumplimiento sea imposible en los términos en que fue originalmente formulada (Resoluciones 833 y 840/2021, ambas de 8 de julio, 1439/2021, de 21 de octubre, o 181/2022, de 10 de febrero, entre otras), bien porque omita elementos necesarios (Resolución 161/2022, de 3 de febrero), bien porque existan inconsistencias o ambigüedad que impidan conocer su real contenido (Resoluciones 484/2021, de 29 de septiembre, o 117/2022, de 27 de enero). Por el contrario, se ha entendido aceptable la aclaración cuando no completa o varía la oferta inicial (Resoluciones 393/2017, de 28 de abril, 1589/2021, de 12 de noviembre, o 1697/2021, de 25 de noviembre), y no tiene relevancia sobre su valoración (Resolución 69/2022, de 20 de enero).”

Aplicando dicha doctrina al caso que nos ocupa, resulta que no concurren en la oferta de la reclamante las condiciones que harían posible su aclaración, por cuanto la misma no adolece de oscuridad o inconcreción, siendo absolutamente clara en su formulación en cuanto al número de licencias ofertadas y a su precio unitario, no dando lugar a duda alguna que la Mesa de Contratación debiera aclarar.

Además, la aclaración pretendida por la reclamante para confirmar que entregaría el máximo número de licencias que el presupuesto máximo permite supondría, sin duda alguna, una modificación de su oferta, al alterar el número de licencias ofertadas, desbordando los límites infranqueables del artículo 51.2 de la LFCP y quebrantando, por consiguiente, el principio de igualdad de trato.

SÉPTIMO.- Una vez desestimados los motivos de impugnación dirigidos contra el acuerdo de exclusión, este Tribunal debe analizar, con carácter previo a cualquier examen de fondo, la concurrencia de los requisitos de procedibilidad de las restantes pretensiones de la reclamante y, en particular, su legitimación activa para esgrimir las.

Sostiene la recurrente que el requerimiento de justificación de la oferta anormalmente baja a TELEFÓNICA SOLUCIONES DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA, S.A.U. revela una incongruencia en los criterios de valoración de la Mesa, así como que el informe técnico correspondiente aceptó dicha

baja de forma acrítica e insuficiente, cuestionando, asimismo, la formalización del vínculo por haberse efectuado el mismo día de la adjudicación, sin respetar el periodo de suspensión establecido en el artículo 116.e) de la LFCP y deviniendo, por ello, nula de pleno derecho.

Respecto a la legitimación activa para la interposición de la reclamación especial en materia de contratación pública, dispone el artículo 123.1 LFCP que *“La reclamación especial podrá ser interpuesta por cualquier persona que acredite un interés directo o legítimo. También podrá ser interpuesta por las asociaciones representativas de intereses relacionados con el objeto del contrato que se impugna siempre que sea para la defensa de los intereses colectivos de sus asociados.*

Estarán también legitimadas para interponer este recurso las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que éstas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación”.

Como este Tribunal viene afirmando reiteradamente, por todos, Acuerdo 3/2023, de 10 de enero, la legitimación para interponer la reclamación especial en materia de contratación requiere la invocación de un interés legítimo, propio y específico, de tal manera que la estimación del recurso debe reportar un beneficio material o la eliminación de un perjuicio efectivo para la esfera jurídica de la entidad impugnante.

En el presente caso, al haberse confirmado que la exclusión de la recurrente es plenamente ajustada a derecho por el incumplimiento insubsanable de las condiciones económicas del pliego, su esfera jurídica no puede experimentar alteración o utilidad alguna derivada del examen de la adjudicación ni de las vicisitudes de su formalización. Aun cuando este Tribunal estimase los reproches dirigidos contra la idoneidad y motivación de la baja de Telefónica, o constatase una eventual quiebra del plazo de suspensión de la adjudicación, la reclamante jamás podría resultar adjudicataria de la licitación, al no haber presentado una oferta válida y admisible.

Asimismo, consta en el procedimiento de adjudicación otra licitadora que resultaría adjudicataria del contrato en caso de excluirse la oferta formulada por la primera clasificada, por lo que en ningún caso el procedimiento podría declararse desierto ni dar lugar a una nueva convocatoria de licitación en la que la recurrente pudiera volver a competir.

Consecuentemente, al decaer de forma definitiva su posibilidad de competir por la adjudicación del contrato y quedar vedada cualquier expectativa de obtener un beneficio material directo o indirecto, la recurrente carece de un interés real y actual protegido por el ordenamiento, actuando en defensa del mero cumplimiento de la legalidad abstracta, lo cual resulta inhábil para conferirle legitimación.

Por tanto, al carecer la reclamante de la debida legitimación activa como consecuencia de la validez de su exclusión, deben inadmitirse las alegaciones formuladas en relación con la admisión de la oferta económica de la adjudicataria y la vulneración del plazo de suspensión de la eficacia de la adjudicación, sin que proceda el análisis del fondo de las mismas.

En consecuencia, previa deliberación, por unanimidad y al amparo de lo establecido en el artículo 127 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra,

ACUERDA:

1º. Desestimar la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por NOSSAYU, S.L. frente a la exclusión de su oferta e inadmitir las pretensiones dirigidas contra la adjudicación y formalización contractual, contenidas en la Resolución 215E/2026, de 1 de junio, del director general de Telecomunicaciones y Digitalización, por la que se aprueba el expediente de contratación del suministro de licencias software de Microsoft Office 2024 LTSC Professional Plus de puesto de

trabajo incluido en el Sistema Dinámico de Compra 0005-CSDC 2022-000002- Lote 1, y se adjudica a la empresa Telefónica Soluciones de Informática y Comunicaciones de España, S.A.U.

2º. Notificar este acuerdo a NOSSAYU, S.L., al Departamento de Universidad, Innovación y Transformación Digital del Gobierno de Navarra y al resto de interesados que figuren en el expediente, a los efectos oportunos, y acordar su publicación en la página del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra.

3º. Significar a los interesados que, frente a este Acuerdo, que es firme en la vía administrativa, puede interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en el plazo de dos meses contados a partir de su notificación.

Pamplona, 11 de agosto de 2026. LA PRESIDENTA, Idoia Tajadura Tejada.
LA VOCAL, Marta Beamonte Arejula. LA VOCAL, María García Unciti.