



Expediente: 82/2023

ACUERDO 83/2023, de 16 noviembre, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se resuelve la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por ALINEA INGENIERIA Y TERRITORIO, S.L. frente al Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Estella, de 8 de septiembre de 2023, por el que se adjudica a EUNATE CIA DE INGENIERÍA, S.L. el contrato de *“Redacción de Proyecto y Dirección Facultativa Urbanización de la Unidad de Ejecución UE-2.1 del Sector S-5 del Plan General Municipal”*, licitado por dicha entidad local.

#### ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 10 de marzo de 2023, el Ayuntamiento de Estella publicó en el Portal de Contratación de Navarra el anuncio de licitación del contrato de *“Redacción de Proyecto y Dirección Facultativa Urbanización de la Unidad de Ejecución UE-2.1 del Sector S-5 del Plan General Municipal”*.

A la licitación de dicho contrato concurren los siguientes licitadores:

- EUNATE CIA DE INGENIERÍA, S.L.
- UTE ESTELLA C60 A40
- DH PROYECTOS DE INGENIERÍA, S.L.P.
- VS SERVICIOS Y URBANISMO
- ALINEA INGENIERIA Y TERRITORIO, S.L.
- CARLOS ROS ZUASTI

SEGUNDO.- Con fecha 31 de marzo la Mesa de Contratación admitió a todas las empresas presentadas a la licitación tras el examen del sobre A (Documentación previa) de sus ofertas.

En la misma fecha procedió a abrir el sobre B (Documentación técnica, criterios no cuantificables con fórmulas) al objeto de que comenzara su análisis por parte de los servicios técnicos.

Emitido el informe de valoración de las ofertas técnicas, la Mesa de Contratación procedió a su aprobación el 24 de agosto. En la misma fecha se produjo la apertura del sobre C (Documentación técnica, criterios cuantificables con fórmulas) y la asignación de puntuaciones a las ofertas.

Las puntuaciones totales de estas fueron las siguientes:

	Sobre B	Sobre C	Total
ALINEA INGENIERIA Y TERRITORIO, S.L.	10,50	60	70,50
CARLOS ROS ZUASTI	16	48,60	64,60
DH PROYECTOS DE INGENIERÍA, S.L.P.	14,65	48,02	62,67
UTE ESTELLA C60 A40	15,75	53,60	69,35
EUNATE CIA DE INGENIERÍA, S.L.	36	53,60	89,60
VS SERVICIOS Y URBANISMO	13,25	53,60	66,85

Por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Estella, de 8 de septiembre de 2023, se adjudicó el contrato a EUNATE CIA DE INGENIERÍA, S.L.

La notificación de dicho acuerdo a ALINEA INGENIERIA Y TERRITORIO, S.L. se produjo el 25 de septiembre.

Tras ello, diversos licitadores solicitaron al órgano de contratación la remisión de documentación. Entre ellos, ALINEA INGENIERIA Y TERRITORIO, S.L. requirió

el 25 de septiembre el informe técnico de valoración de las ofertas, que le fue remitido el 27 de septiembre.

Igualmente, el 28 de septiembre dicho licitador solicitó la documentación declarada no confidencial (conforme al Anexo 2 del pliego) de las ofertas técnicas presentadas, que se le remitieron el mismo día.

TERCERO.- Con fecha 5 de octubre, ALINEA INGENIERIA Y TERRITORIO, S.L. interpuso una reclamación especial en materia de contratación pública frente a la propuesta de adjudicación del contrato.

El 6 de octubre se requirió la subsanación de dicha reclamación, al objeto de que se aportara la copia del acto recurrido. En la misma fecha el reclamante aportó el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Estella, de 8 de septiembre de 2023, por el que se adjudica el contrato, y el informe de valoración de las ofertas técnicas.

Señala el reclamante que el recurso se formula contra los siguientes aspectos del procedimiento y de la valoración técnica de las ofertas:

1ª. Relación del personal asociado al proyecto

Señala que su oferta recoge la información solicitada en el pliego, así, dado que se solicitaba una relación, esta es la información que se ha aportado, y no una descripción como parece solicitarse por los técnicos redactores del informe, según se desprende de este.

Manifiesta que el informe destaca que no se aporta la identificación del personal con nombres y apellidos, no estando esta información entre la requerida. Respecto a las funciones, el informe recoge que están todas las tareas requeridas y, por tanto, es identificable qué es lo que hace cada persona del equipo. En cuanto a la dedicación, dado que la mayor parte de ellos son por encima del equipo mínimo, su dedicación se

establece a demanda del contrato, siendo el desarrollo de este el que determinará el grado de dedicación al proyecto.

Alega que dado que se ha ofertado el criterio social (incorporación a la actividad profesional de personas que hayan obtenido el título habilitante en los últimos 5 años), y como es fácilmente identificable la experiencia con la titulación, no se identificó esta experiencia a propósito.

Señala que se ha propuesto un equipo que cumple el equipo mínimo, como se desprende del informe. El resto de personal se incluye a demanda, dado que no es posible establecer un porcentaje de dedicación concreto, ya que depende de muchos factores y variables que no son predecibles en este momento.

Alega que, respecto a la oferta formulada por el adjudicatario, se valora positivamente el compromiso de colaboración externa en previsión de afecciones arqueológicas y servicios para gestión de ocupaciones y servidumbres, si bien el pliego no contempla la necesidad de afecciones arqueológicas y la misma oferta de la empresa indica *“No previsto su necesidad según datos Plan Parcial”*.

Manifiesta que esta misma oferta contempla un compromiso de colaboración de la empresa GEEA GEÓLOGOS, así como que el informe valora la suma de medios técnicos y humanos de los colaboradores. Alega que, analizada la descripción de tareas tanto para el proyecto como para la dirección de obra, no se refleja ninguna presencia del personal y los medios de dicha empresa en la descripción detallada que valoran positivamente los técnicos redactores del informe.

Señala que el informe contiene bastantes errores u omisiones, valora arbitrariamente aspectos irrelevantes, además de no aclarar la diferencia de recursos propuestos para cada una de las ofertas, según se indicaba.

Alega, igualmente, que la oferta mejor valorada incluye además los perfiles aportados que se valoran en los criterios sociales, al ser identificable por su experiencia,

además de nombres y apellidos de estos, de forma contraria a lo dispuesto en la cláusula 8.1 del pliego. Igualmente, señala que, si bien puede ser que se incluyan en fase de presentación de la documentación otros perfiles además de los ofertados, en ese caso la oferta económica presentada no podría hacer frente claramente a los salarios establecidos en el convenio para las dedicaciones ofertadas, que se han establecido en la valoración del informe técnico.

## 2ª. Equipos y medios técnicos

Alega que, como puede apreciarse en la captura de la página 3 de los medios técnicos, se recoge explícitamente el programa de trazado. Igualmente, respecto al programa de tráfico, carece de sentido su aplicación al proyecto de urbanización a redactar, siendo así que el estudio de tráfico ya se redactó y se adjuntó con la documentación del Plan parcial puesta a disposición de los licitadores.

Concluye que el informe presenta errores en la valoración, además de contemplar la necesidad de programas que no se recogen dentro de los trabajos objeto del contrato y que establece el pliego técnico.

## 3ª. Conocimiento de las obras a dirigir y planteamiento general de los trabajos

Respecto al conocimiento de las obras, señala que la oferta del adjudicatario incluye planos y reportaje fotográfico, contemplando el pliego una limitación de 20 páginas para la presentación de documentación. Manifiesta que, dado que dicha empresa ha declarado confidencial esta parte de su oferta, no puede realizarse un análisis con respecto a la misma y la valoración recibida, siendo la puntuación de su oferta muy destacable sobre las del resto de licitadores.

Señala que con el análisis de su oferta podría comprobarse si la misma aporta mayor número de páginas de las establecidas en el pliego, siendo así que los planos y reportaje fotográfico no forman parte de la documentación exenta a efectos del número de páginas fijado por el pliego.

Alega, igualmente, que de la información aportada, en concreto de las portadas de la documentación, se identifican capturas de planos de trabajos previos e información que no ha sido facilitada en este procedimiento de contratación, pero que se ha valorado en el informe técnico, lo cual rompería el principio de igualdad entre licitadores a la hora de elaborar y presentar sus ofertas.

Atendiendo a lo expuesto, solicita que se elimine la confidencialidad del resto de la oferta de la empresa adjudicataria, limitándose esta a la información que este Tribunal o la Mesa de Contratación determinen según los criterios establecidos por los distintos tribunales administrativos de contratos.

Igualmente, solicita que la Mesa de Contratación o los técnicos emisores del informe aclaren qué trabajos ha realizado dicha empresa antes de la licitación relacionados con el servicio que se licita, y si dicha información ha sido utilizada por la misma en el procedimiento.

Solicita también la ampliación del plazo para completar la reclamación presentada, en base a la nueva información que se aporte.

Por último, solicita la anulación del procedimiento y la convocatoria de una nueva licitación, por los errores detectados en la valoración de las ofertas.

CUARTO.- Con fecha 9 de octubre el órgano de contratación aportó el correspondiente expediente, así como un escrito de alegaciones, en cumplimiento del artículo 126.4 de la LFCP, donde señala que debe traerse a colación la consolidada doctrina de los tribunales de recursos en materia de contratación pública sobre la discrecionalidad técnica en la valoración la oferta.

Manifiesta que, en este caso, el recurrente fundamenta su recurso en entender que existen errores en el informe de valoración de los criterios técnicos de las ofertas,

haciendo un análisis subjetivo de los mismos y sustituyendo la valoración del informe técnico elaborado por NASUVINSA por la suya propia.

Alega que solamente en el supuesto de que concurra error patente, arbitrariedad o discriminación, puede el tribunal anular la valoración de las ofertas, pero no es el caso, por lo que solicita la desestimación de la reclamación especial interpuesta.

Por último, respecto a la confidencialidad, señala que en esta cuestión habrá que estar a lo dispuesto en la LFCP, sin que ese Ayuntamiento tenga nada que alegar al respecto.

QUINTO.- El 11 de octubre se dio traslado de la reclamación a las demás personas interesadas para que alegasen lo que estimasen oportuno, conforme al artículo 126.5 de la LFCP, habiéndose formulado alegaciones por parte de EUNATE CIA DE INGENIERÍA, S.L. con fecha 17 de octubre, donde reitera la confidencialidad de los documentos B.3.1 y B.3.2 y sus anexos de su oferta. Así, señala que no hay necesidad de eliminar dicha confidencialidad para responder a las alegaciones formuladas por el reclamante.

En primer lugar, señala que una de las razones por las que se quiere eliminar la confidencialidad de su oferta es poder evaluar si el número de páginas de su parte expositiva se ajusta a las 20 páginas previstas en el pliego, sin contar con la parte de la documentación adicional en forma de listados, relación de medios materiales y/o personal.

Alega, a este respecto, que su oferta se encuentra diferenciada en una relación de personal (Doc. B.1) así como de equipos y medios técnicos (Doc. B.2), y una parte expositiva limitada a 20 páginas (Doc B.3.1 y B.3.2) acompañada de una serie de anexos relativos a listados de fichas actas, modelos de control, seguimiento y entrega final (Anexo III, IV y V). También incluye un anexo fotográfico y planos de tanteo inicial (Anexo II y III), representación ampliada de imágenes que se han utilizado en la

memoria expositiva y que, por limitaciones de espacio, se han tenido que incluir en dicho documento a muy pequeña escala.

Señala que en el apartado B.3 se incluyen, por tanto, sus procesos específicos de trabajo para la redacción de proyectos y dirección facultativa de las obras: se trata de una guía propia de procedimientos de gestión documental y metodología que incluye además las correspondientes fichas de aplicación práctica de dichos procedimientos. Son procedimientos y fichas propias, que incluyen el “Know-How” acumulado por su empresa, con un importante valor técnico y que forman parte de su estrategia empresarial de cara al control de calidad de los servicios ofertados. Reitera que suponen toda una serie de documentos de elaboración propia que les permiten competir y diferenciarse respecto a otros licitadores en relación a la calidad de los trabajos a realizar e información aportada a la propiedad, tanto en la localización de información previa, redacción y entrega del proyecto, su tramitación posterior, así como a lo largo del desarrollo de la ejecución de las obras, liquidación y servicio post-construcción, suponiendo una ventaja competitiva y un valor estratégico clave respecto a otros licitadores.

En segundo lugar, manifiesta que el otro motivo alegado es conocer si dispone de datos de trabajos previos e información adicional no facilitada en el procedimiento de contratación.

Alega, este respecto, que en el apartado 2 Antecedentes del documento del “Plan Parcial para modificación en la Unidad de Ejecución UE-2 del Sector S-5 de la APA-7” (doc 2021 aprobado en BON 18 de febrero 2022) aportado para la licitación del concurso, existe toda una relación de la documentación precedente en este ámbito desde 2005 (2005, 2007, 2015 y 2017). Señala que es evidente también que en la actualidad ya está implantada (urbanizada y ocupada) la UE-1 del Sector S-5 de la APA-7, y sólo es necesaria una búsqueda sencilla en el Sistema de Información Territorial de Navarra (SITNA), de acceso público, para ver que la misma se ejecutó en 2008-2009, donde ya se produce la primera ocupación de parcelas, siendo claro, por tanto, que existe una

serie de datos previos de documentos técnicos y que tiene que existir documentación de la fase UE-1 ya ejecutada.

Señala que, si el reclamante hubiera considerado relevantes la existencia de estos antecedentes y datos físicos accesibles a cualquier licitador, podía haber solicitado dicha documentación adicional al Ayuntamiento de Estella. Así, si no lo hizo, es razonable entender que fue bien porque no consideró relevantes dichos documentos o datos previos, bien porque no deseaba realizar una consulta pública que redundaría en el resto de licitadores, o bien porque el trabajo de rastreo y obtención de dichos documentos en otras fuentes (Sistema de Información Urbanística de Navarra, SIUN), Portal de Coordinación de Canalizaciones Subterráneas (PCCS), Mancomunidad de Montejurra, Iberdrola, Confederación Hidrográfica del Ebro (CHE), promotor modificación 2007, empresas participantes de la UE-1 ejecutada, etc.) no compensaba el tiempo empleado, la información y/o puntuación que se esperaba obtener de los mismos.

Concluye reiterando que ninguno de los motivos alegados por el reclamante requieren de la exposición pública de su oferta, siendo viable su aclaración, en su caso, mediante los correspondientes informes o aclaraciones de la Mesa de Contratación.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Conforme a lo previsto en el artículo 4.1.c) de la LFCP, la misma se aplicará a los contratos públicos celebrados por las Entidades Locales de Navarra, siendo susceptibles de impugnación los actos de adjudicación, conforme al artículo 122.2 de dicha ley foral.

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

TERCERO.- La reclamación ha sido interpuesta por persona legitimada al tratarse de un licitador que acredita un interés directo o legítimo, cumpliendo con ello el requisito establecido en los artículos 122.1 y 123.1 de la LFCP.

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

QUINTO.- La presente reclamación se formula frente al acuerdo de adjudicación del contrato, siendo varios los motivos alegados, el primero, referido a la discrepancia ante la valoración técnica realizada y el segundo ante el incumplimiento de lo dispuesto en la cláusula 8.1 del pliego por parte del adjudicatario. Añade además que parte de la oferta de dicho licitador ha sido declarada confidencial, por lo que no puede analizarse su valoración ni comprobarse si la misma supera el límite de extensión que establece el pliego, ni si se ha utilizado documentación e información de la que no disponían el resto de los licitadores, como parece desprenderse de los planos incorporados en la portada de esta parte de la oferta. Solicita, por todo ello, que se elimine dicha confidencialidad, que el órgano de contratación aclare los trabajos previos que realizó la empresa adjudicataria y si dicha información ha sido utilizada en este procedimiento, requiere además la ampliación del plazo para completar la reclamación a la vista de la nueva información que se aporte, así como la anulación del procedimiento de adjudicación y la convocatoria de uno nuevo.

Por su parte, el órgano de contratación señala que el reclamante pretende sustituir la valoración del informe técnico por la suya propia, en contra de la doctrina relativa a la discrecionalidad técnica en la valoración de la oferta, no concurriendo error patente, arbitrariedad o discriminación, por lo que solicita la desestimación de la reclamación.

La tercera interesada, adjudicataria del contrato, reitera la confidencialidad de parte de su oferta, señalando que la misma forma parte de su estrategia empresarial y

supone una ventaja competitiva y un valor estratégico clave respecto a otros licitadores. Igualmente, señala que su oferta no sobrepasa la extensión fijada en el pliego, así como que la información que ha utilizado para su elaboración se encuentra en fuentes accesibles a cualquier licitador.

Con carácter previo al análisis de las cuestiones de fondo planteadas, este Tribunal debe dar preferencia al motivo de impugnación alegado por el reclamante concerniente al carácter confidencial de parte de la oferta del adjudicatario y a su solicitud para que se conceda un plazo para completar el recurso presentado, por tratarse de una cuestión procedimental que obligaría, en caso de ser estimada, a realizar nuevos trámites antes de la resolución de la reclamación. Razones que justifican por tanto su previo análisis.

Debemos partir de lo señalado al efecto en el pliego regulador del contrato, así la cláusula 8.2 del pliego regulador del contrato establece como criterios de adjudicación no cuantificables mediante fórmulas los siguientes: relación del personal asociado a la redacción del proyecto (máximo 10 puntos); equipos y medios técnicos (máximo 5 puntos); y conocimiento de las obras a dirigir y planteamiento general de los trabajos (máximo 25 puntos).

Por su parte la cláusula 17 señala que *“En todo momento la persona adjudicataria vendrá obligada a guardar el sigilo exigido por el artículo 54 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, y asimismo, el Ayuntamiento de Estella-Lizarra guardará el deber de confidencialidad exigido en el artículo 54.1 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, en los términos de lo expresado por la empresa en su oferta”*, incorporando el Anexo 2 un modelo para que los licitadores pudieran declarar la confidencialidad de sus ofertas, teniendo esta declaración carácter opcional.

Partiendo de este marco, la adjudicataria presentó dicha declaración en los siguientes términos: *“Que con relación a la documentación aportada en el expediente de contratación denominado procedimiento abierto para la adjudicación del contrato*

*administrativo de servicios denominado “REDACCIÓN DE PROYECTO Y DIRECCIÓN FACULTATIVA DE LAS OBRAS DE URBANIZACIÓN DE LA UNIDAD DE EJECUCIÓN UE-2.1 DEL SECTOR S-5 DEL PLAN GENERAL MUNICIPAL DE ESTELLA-LIZARRA”, y asumiendo todas las cláusulas del mismo, se consideran confidenciales las siguientes informaciones y aspectos de la oferta por razón de su vinculación a secretos técnicos o comerciales propios de esta licitadora:*

*SOBRE B B3.1 MEMORIA CONOCIMIENTO OBRAS Y SUS ANEXOS*

*SOBRE B B3.2 MEMORIA PLANEAMIENTO GENERAL PYTO Y D.F. Y SUS ANEXOS*

*Que dicho carácter confidencial se justifica en las siguientes razones:*

*SOBRE B B3.1 Dispone de datos detallados de la situación actual, antecedentes, primer tanteo y avance de la solución, obtenidos de trabajos anteriores de Eunate Cia de Ingenieria SL o de elaboración específica para la presente oferta, que pueden utilizarse/copiarse para la redacción de la situación actual o para el diseño de la solución definitiva, trabajos a desarrollar por cada licitador en particular, por lo cual se considera documentos confidenciales*

*SOBRE B B3.2 Recoge el conjunto de protocolos, listados, fichas, actas, etc. de elaboración propia del sistema de calidad para la Redacción de Proyectos y Dirección de Obras de Eunate Cia de Ingenieria SL. Se trata de un sistema específico de control desarrollado por nuestra empresa que se valora, como en este caso, en las licitaciones de asistencia técnica, por lo cual se consideran documentos confidenciales.*

*Lo que declaro a los efectos oportunos, sin perjuicio de lo que al respecto pueda resolver la Mesa de Contratación previas las actuaciones que en derecho procedan y de lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos”.*

En este sentido conviene recordar que, respecto a la confidencialidad de las ofertas, el artículo 54.1 de la LFCP señala que “Los poderes adjudicadores sometidos a

*esta ley foral no divulgarán dato alguno de la información técnica o mercantil que haya facilitado quien licita, que forme parte de su estrategia empresarial y que éstos designen expresamente como confidencial y, en particular, los secretos técnicos o comerciales y los aspectos confidenciales de las ofertas. En todo caso, la declaración de confidencialidad no debe perjudicar el cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia, publicidad e información que debe darse a cada participante.*

*Quien licite no podrá extender la declaración de confidencialidad a toda su propuesta. En caso de que lo haga, corresponderá al órgano de contratación determinar motivadamente aquella documentación que no afecta a secretos técnicos o comerciales”.*

Conviene igualmente recordar lo dicho por este Tribunal en relación con esta cuestión, entre otros, en su Acuerdo 87/2021, de 26 de agosto, que *“tal y como indicamos en nuestro Acuerdo 52/2019, de 11 de junio, que el propio artículo 54.1 LFCP pone de manifiesto que el derecho a la confidencialidad de la documentación incorporada a las ofertas no se configura como un derecho absoluto, sino que -además de los condicionantes que para su ejercicio prevé el mismo precepto- viene limitado por el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y publicidad que la propia normativa impone a los poderes adjudicadores y por el derecho de acceso a la documentación que conforma el propio expediente de contratación del que son titulares quienes han participado en el procedimiento de licitación y que reviste carácter esencial en orden a una eventual impugnación del resultado del mismo. Teniendo en cuenta que “En la ponderación ente el principio de transparencia y la confidencialidad de la documentación contenida en la oferta, se revela como fundamental la motivación de la decisión de no autorizar el examen de determinados documentos, resultando claro que la confidencialidad no puede afectar a la totalidad de la oferta de los licitadores. Siendo esto así, como razona la Resolución anteriormente citada, para que pueda ser sacrificado el principio de transparencia y el derecho de defensa de los licitadores a favor del deber de confidencialidad configurado con arreglo al artículo 54 LFCP es necesario que los licitadores que invocan tal deber justifiquen suficientemente que la documentación aportada es verdaderamente confidencial; justificación que debe ser*

*revisada por el propio órgano de contratación, que es el competente para decidir si efectivamente concurre dicho carácter.*

*Así las cosas, hay que partir del principio conforme al cual en el conflicto entre el derecho de defensa del licitador descartado y el derecho a la protección de los intereses comerciales del licitador adjudicatario, se ha de buscar el necesario equilibrio de forma que ninguno de ellos se vea perjudicado más allá de lo estrictamente necesario.”*

*De igual modo, conviene recordar lo dispuesto en nuestro Acuerdo 47/2021, de 20 de mayo: “De otro lado, como apunta la Resolución 166/2019, de 22 de febrero, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, el derecho de acceso se extiende a lo que constituye el expediente, tal y como éste viene definido en el artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común, no extendiéndose a otros documentos que, aun cuando hubieran sido aportados por los licitadores, no hayan servido de antecedente de la resolución impugnada. Teniendo, en todo caso, un carácter meramente instrumental, vinculado a la debida motivación de la resolución de adjudicación como presupuesto del derecho de defensa, por lo que no es imprescindible dar vista del expediente al recurrente más que en aquellos aspectos respecto de los cuales quede justificada la necesidad de su conocimiento para fundar el recurso. Consideraciones que este Tribunal ha puesto de manifiesto en reiteradas ocasiones, por todos, en el Acuerdo 88/2020, de 7 de octubre, donde señalamos que “Otro tanto cabe señalar respecto del solicitado trámite de vista del expediente, cuya tramitación debe quedar restringido a los casos en que exista una clara constancia de indefensión, y a aquellos en que la vista resulte esencial para la fundamentación del recurso; ello como consecuencia del carácter instrumental de dicho trámite”.*

*A mayor abundamiento en el Acuerdo 14/2017, de 7 de abril, de este Tribunal, al que alude el órgano de contratación en sus alegaciones, señalamos lo siguiente:*

*“Esta disposición no implica que una vez finalizada la licitación pública, pueda facilitarse la vista de toda la documentación presentada por los licitadores. A este respecto, la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, en su considerando 51 adelanta que “Es preciso aclarar que las disposiciones relativas a protección de información confidencial no evitarán en modo*

*alguno la divulgación pública de partes no confidenciales de contratos celebrados, incluidas sus modificaciones posteriores”, y en su artículo 21 determina que “1. Salvo que se disponga de otro modo en la presente Directiva o en el Derecho nacional a que esté sujeto el poder adjudicador, en particular la legislación relativa al acceso a la información, y sin perjuicio de las obligaciones en materia de publicidad de los contratos adjudicados y de información a los candidatos y a los licitadores establecidas en los artículos 50 y 55, el poder adjudicador no divulgará la información facilitada por los operadores económicos que estos hayan designado como confidencial, por ejemplo, los secretos técnicos o comerciales y los aspectos confidenciales de las ofertas. 2. Los poderes adjudicadores podrán imponer a los operadores económicos requisitos destinados a proteger el carácter confidencial de la información que los poderes adjudicadores proporcionen durante el procedimiento de contratación”. Añadiendo el artículo 22.3 que “Los poderes adjudicadores velarán por que en todas las comunicaciones, intercambios y almacenamiento de información se preserven la integridad de los datos y la confidencialidad de las ofertas y las solicitudes de participación. No examinarán el contenido de las ofertas y solicitudes de participación hasta que venza el plazo previsto para su presentación”.*

*Es decir, la norma comunitaria permite que las legislaciones internas definan la cuestión relativa al acceso al expediente por parte de los licitadores, reconociendo que la confidencialidad constituye un derecho de los licitadores e incidiendo, eso sí, en la necesidad de respetar las obligaciones en materia de publicidad y de información a los licitadores; por lo que habrá de encontrarse un razonable equilibrio entre la confidencialidad y la publicidad e información; y ello por cuanto, tal y como pone de manifiesto la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia UE de 21 de septiembre de 2016 “(...) De la jurisprudencia resulta que las ofertas presentadas por los licitadores en una licitación pueden estar comprendidas en el ámbito de aplicación de la excepción relativa a la protección de los intereses comerciales, debido, en particular, a los elementos económicos y técnicos que contienen las ofertas (véase, en este sentido, la sentencia de 29 de enero de 2013, Cosepuri/EFSA, T-339/10 y T-532/10, EU:T:2013:38, apartado 95). (...) Esta restricción es inherente al objetivo de las normas de la Unión en materia de contratos públicos que se basa en una competencia no falseada. Para alcanzar dicho objetivo es necesario que las entidades adjudicadoras*

*no divulguen información relativa a procedimientos de adjudicación de contratos públicos cuyo contenido pueda ser utilizado para falsear la competencia, ya sea en un procedimiento de adjudicación en curso o en procedimientos de adjudicación ulteriores”.*

*(...).*

*De la regulación transcrita se infiere que el órgano de contratación sólo está obligado a guardar reserva y, por ende, a denegar el acceso, respecto de la información que los propios licitadores hayan designado como confidencial al presentar su oferta, declaración que, por lo demás, en ningún caso puede extenderse a la totalidad de la misma. Dicho en otros términos, si no media esa declaración, la regla es que deberá permitirse el examen de la documentación presentada por los licitadores concurrentes, en consonancia con el derecho de acceso que reconoce el artículo 53.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*

*(...).*

*Es por ello por lo que, en tales supuestos, resulta ajustado a derecho que el órgano de contratación ante una solicitud de acceso a la oferta de otro licitador en la que no se ha realizado declaración alguna de confidencialidad solicite de éste que manifieste, en el momento de resolver tal petición, si considera que la oferta contiene información que no deba ser divulgada; tal y como pone de relieve la Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales 270/2016, de 15 de abril, cuando apunta que “Finalmente, la confidencialidad sólo procede cuando el empresario, al formular su oferta, haya expresado qué extremos de ésta se encuentran afectos a la exigencia de confidencialidad, a lo que este Tribunal añade, en los términos antes expresados, la posibilidad de designación posterior a instancia del órgano de contratación”.*

Igualmente, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales señala en su Resolución 558/2020, de 23 de abril, lo siguiente: “a) *El carácter confidencial de la documentación no puede señalarse de forma genérica sobre la totalidad de la documentación, debiendo venir referida a secretos técnicos o comerciales, como aquella documentación confidencial que comporta una ventaja*

*competitiva, desconocida por terceros y que, representando un valor estratégico para la empresa, afecte a su competencia en el mercado, siendo obligación del licitador que invoca el deber de confidencialidad justificar suficientemente que la documentación aportada es verdaderamente confidencial y al órgano de contratación decidir de forma motivada (Resolución n° 58/2018).*

*b) El derecho de acceso se extiende a lo que constituye el expediente, tal y como éste viene definido en el artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común, no extendiéndose a otros documentos que, aun cuando hubieran sido aportados por los licitadores, no hayan servido de antecedente de la resolución impugnada (Resolución n° 732/2016).*

*c) La confidencialidad solo puede propugnarse de documentos que sean verdaderamente secretos, es decir, que no resulten accesibles o puedan ser consultados por terceros (Resolución n° 393/2016).*

*d) En todo caso, el derecho de acceso al expediente tiene un carácter meramente instrumental, vinculado a la debida motivación de la resolución de adjudicación como presupuesto del derecho de defensa del licitador descartado, por lo que no es imprescindible dar vista del expediente al recurrente más que en aquellos aspectos respecto de los cuales quede justificada la necesidad de su conocimiento para fundar el recurso (Resolución n° 741/2018)».*

Pues bien, en el presente caso, tal y como resulta del expediente remitido a este Tribunal, la empresa reclamante solicitó al órgano de contratación diversa documentación, entre ella, las ofertas técnicas presentadas en la parte que no hubieran sido declaradas confidenciales, documentación que le fue remitida sin que realizara ninguna objeción al respecto. Sin embargo, como se ha indicado, el reclamante viene ahora a cuestionar la confidencialidad de parte de la oferta de la empresa adjudicataria del contrato, solicitando que se le conceda un nuevo plazo para formular alegaciones.

Frente a lo alegado, cabe apreciar por este Tribunal que la declaración de confidencialidad formulada por la empresa adjudicataria no se extiende a la totalidad de su oferta, afectando únicamente a la oferta formulada respecto a uno de los tres criterios de adjudicación cualitativos, además, se encuentra debidamente justificada, conteniendo

información de elaboración propia que podría utilizarse o reproducirse por otros licitadores, suponiendo, por ello, una ventaja competitiva para la empresa y un valor estratégico clave respecto a aquellos, como requiere la doctrina expuesta para su justificación.

Además, el reclamante no aduce, de adverso, ningún motivo para la eliminación del carácter confidencial de dicha parte de la oferta, más allá de alegar de forma genérica la necesidad de acceder a la misma para controlar la legalidad de su valoración, verificar si se ha superado la limitación de espacio previsto en el pliego o si se ha hecho uso de información de la que no disponían otros licitadores. Alegaciones que, consideramos, no contribuyen a acreditar la necesidad de acceso a la oferta para justificar la fundamentación del recurso y por tanto no afectan a su derecho de defensa.

Es más, como hemos señalado, el propio reclamante solicitó al órgano de contratación el acceso a las ofertas técnicas en la parte no declarada confidencial, solicitud que se atendió en los términos en que fue realizada y tras obtenerla se interpuso la reclamación especial, donde solicita la concesión de un plazo para formular nuevas alegaciones.

Tal actuación contraviene el trámite que viene previsto en el artículo 126.1 de la LFCP, que señala lo siguiente: *“La reclamación se presentará telemáticamente en el Portal de Contratación de Navarra, ante el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, conforme a las prescripciones que se determinen reglamentariamente, dentro de los plazos previstos en esta ley foral.*

*Si el interesado desea examinar el expediente de contratación de forma previa a la interposición de la reclamación, deberá solicitarlo al órgano de contratación, el cual tendrá obligación de ponerlo de manifiesto, sin perjuicio de los límites de confidencialidad previstos en el artículo 54.1 de esta ley foral.*

*La solicitud de acceso deberá realizarse dentro del plazo de interposición de la reclamación especial, debiendo el órgano de contratación facilitar el acceso en los tres días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud.*

*El incumplimiento de lo dispuesto con anterioridad por el órgano de contratación no eximirá a los interesados de su obligación de interponer la reclamación especial dentro del plazo previsto en esta ley foral. No obstante, dicho incumplimiento podrá ser alegado por el reclamante en su reclamación. El Tribunal, a la vista de lo alegado por el reclamante y por el órgano de contratación, así como en atención a las circunstancias concurrentes, podrá conceder al reclamante el acceso al expediente de contratación aportado por el órgano de contratación, con carácter previo a la formulación de alegaciones para completar su reclamación, durante un plazo de tres días hábiles. En este supuesto, el órgano de contratación podrá formular asimismo nuevas alegaciones en un plazo de dos días hábiles.”*

Como se puede comprobar la actuación del reclamante no tiene encaje en el precepto transcrito que justifique una ampliación del plazo, dado que el órgano de contratación atendió la solicitud de acceso al expediente y lo hizo, como se ha señalado, respetando la confidencialidad de la oferta como por otra parte advertía el reclamante, sin que este manifestara ninguna discrepancia u objeción al respecto.

En consideración a lo expuesto este Tribunal no advierte falta de motivación en la declaración de confidencialidad de parte de la oferta de la empresa adjudicataria ni vulneración del derecho de defensa del reclamante, no concurriendo tampoco los requisitos legalmente previstos para concederle un plazo para formular alegaciones complementarias.

SEXTO.- Entrando ya al análisis de las cuestiones de fondo planteadas en la reclamación, se alega por la empresa reclamante la discrepancia con la valoración técnica realizada al advertir que el informe contiene errores u omisiones, valorando arbitrariamente aspectos irrelevantes.

Al respecto cabe recordar la reiterada doctrina de este Tribunal, sintetizada en su reciente Acuerdo 68/2023, de 13 de septiembre, relativa a la consideración del pliego como ley del contrato, de donde deriva el carácter vinculante de sus determinaciones para las partes, también por lo que ahora interesa, respecto a la discrecionalidad técnica

reconocida en la valoración de las ofertas que tienen este carácter. Señala dicho acuerdo que *“De igual modo, debemos recordar la doctrina general también reiteradamente expuesta por este Tribunal sobre el alcance y los límites de la discrecionalidad técnica que ampara a la Mesa de Contratación para aplicar los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor o cualitativos – por todos, Acuerdo 14/2023, de 2 de febrero -. Doctrina en cuya virtud dicho órgano goza de un margen para la aplicación de tales criterios, no siendo revisable por este Tribunal lo referido a los juicios técnicos, pero sí ciertos límites generales de la actividad discrecional, como son la competencia del órgano, el respeto al procedimiento establecido y a los hechos determinantes de la decisión, o la adecuación al fin perseguido y a los principios generales del derecho, especialmente, los de igualdad de trato y no discriminación y la interdicción de la arbitrariedad. Asimismo, como bien recuerda entre otras la Resolución 147/2019, de 13 de septiembre, de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, el ejercicio de esta potestad discrecional debe respetar su fondo reglado, tal y como éste se deduzca de la descripción del criterio de adjudicación y de las prescripciones técnicas.*

*Derivado de lo anterior, también hemos señalado de manera reiterada que los informes técnicos de valoración están dotados de una presunción de acierto y veracidad por la cualificación técnica de quienes los emiten y que solo puede desvirtuarse si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación del criterio adoptado, bien por fundarse en patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega. Así como que el contenido mínimo que debe satisfacer la motivación de la aplicación de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor, debe dar razón del proceso lógico que ha llevado a la adopción de la decisión, de tal modo que pueda ser revisada mediante la interposición de un recurso debidamente fundado y facilitar el control del ejercicio de la discrecionalidad técnica, de forma que, como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2012, ésta en síntesis debe expresar el material o las fuentes de información sobre las que va a operar el juicio técnico, consignar los criterios de valoración que se utilizarán para emitir dicho juicio técnico y expresar por qué la*

*aplicación de esos criterios conduce al resultado individualizado que otorga la preferencia a un licitador frente a los demás.*

*Consecuencia de todo lo anterior, es que la función de este Tribunal en relación con la impugnación de las valoraciones otorgadas a las distintas propuestas no es suplantar el acierto técnico en dicha valoración, sino comprobar que tal valoración se ha ajustado a la legalidad, por ser coherente con el pliego y suficientemente motivada; quedando fuera de este limitado control posible aquellas pretensiones de los interesados que sólo postulen una evaluación alternativa a la del órgano calificador y no estén sustentadas con un posible error manifiesto. Pues, como expone la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 24 de febrero, de 2016, “al tratarse de un juicio fundado en elementos de carácter exclusivamente técnico, sólo puede ser formulado por un órgano especializado, de tal modo que la revisión de la valoración realizada por el órgano previsto para resolver el concurso sólo puede hacerse cuando los errores o defectos en la valoración, primero, sean ostensibles y manifiestos, y, segundo, no exijan conocimientos técnicos (Cf. STS 29 junio 2005). Pudiendo añadir nosotros que dichos errores "ostensibles, manifiestos y cuya valoración no exija conocimientos técnicos" han de ser, además, relevantes”.*

*Y ello sin perder de vista que tal y como pusimos de manifiesto en nuestro Acuerdo 53/2023, de 27 de julio, con cita de la Resolución 319/2023, de 13 de junio, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, los criterios evaluables en función de juicios de valor tienen la peculiaridad de que se refieren en todo caso a cuestiones que, por sus características, no pueden ser evaluadas aplicando procesos que den resultados precisos predeterminables; pues la esencia de esta tipología de criterios de adjudicación estriba precisamente en la existencia de una apreciación técnica personal de quien realiza el análisis.”*

Expuesta la doctrina de referencia, procede estar a lo dispuesto en el pliego, a fin de determinar si la valoración de las ofertas se ha ajustado al mismo y se ha realizado de forma motivada. Pues bien, la cláusula 8.2 del pliego regulador del presente contrato dispone lo siguiente:

*“8.2.- Criterios de valoración de las ofertas.*

*No cuantificables mediante fórmulas:*

*Se evaluarán teniendo en cuenta los siguientes conceptos, con la puntuación máxima de 40 puntos a criterio del personal técnico del Ayuntamiento de Estella-Lizarra, y a la vista de la memoria técnica presentada, que tendrá necesariamente el siguiente contenido:*

- *Relación del personal asociado a la redacción del Proyecto.*

*Deberá presentarse una relación de todo el personal asociado al Proyecto en la que se indique:*

- *Titulación y experiencia de cada una de las personas.*
- *Tareas, labores a desarrollar y responsabilidades de cada uno de los técnicos del equipo.*
- *Grado de dedicación de cada una de las personas que intervendrán en el trabajo.*
- *Responsable del equipo de entre los titulados superiores.*
- *Relación laboral del personal encuadrado en la oferta como asociado, asalariado, contratado o colaborador externo.*

*No se podrá sustituir el personal aceptado por la entidad contratante sin previo conocimiento y autorización de ésta.*

- *Equipos y medios técnicos*

*Deberá aportarse una relación con todos los equipos y medios técnicos de oficina adscritos al cumplimiento del contrato.*

- *Conocimiento de las obras a dirigir y planteamiento general de los trabajos:*

*Memoria explicativa del conocimiento de las obras que se plantean ejecutar, indicando según los puntos de vista de la persona licitadora, la problemática que pueda plantear la incidencia de la obra en el área de actuación.*

*Memoria explicativa del planteamiento general del Control Básico Técnico del Proyecto y de la Dirección de la obra con expresión clara de su periodicidad, planificación del control económico y de plazos de la obra, definición de los procesos de información al promotor del estado temporal de la obra y documentación que se aportará en cada apartado. La persona licitadora deberá explicar los medios con que cuenta para llevar el seguimiento temporal de los trabajos, ya que es fundamental el logro del cumplimiento del plazo previsto de terminación del trabajo.*

*La puntuación de las ofertas presentadas con el contenido exigido será la siguiente:*

- *Personal asociado al Proyecto (máx. 10 puntos).*

*Se trata de un servicio especializado, existiendo relación entre las competencias técnicas, la dedicación/cantidad de recursos humanos y la calidad de los trabajos, por lo que será valorable el incremento que se oferte respecto al equipo mínimo y a la experiencia y titulación requerida en la solvencia técnica, ya que influirá en la calidad del resultado.*

- *Equipos y medios técnicos asignados al proyecto (máx. 5 puntos).*

*Se valorará con un máximo de 5 puntos que los medios técnicos asignados al proyecto cubran todas las tareas necesarias y que faciliten una respuesta ágil en las posibles propuestas que los técnicos de Ayuntamiento de Estella-Lizarra realicen durante el desarrollo de los trabajos.*

- *Conocimiento de las obras a proyectar y planeamiento general de los trabajos (máx. 25 puntos).*

*Memoria explicativa del conocimiento de las obras que se plantean ejecutar: Se valorará con un máximo de 5 puntos el análisis de las obras a proyectar junto con la detección de las peculiaridades de las mismas.*

*Memoria explicativa del planteamiento general del programa de Control Básico Técnico, planificación del control económico y de plazos y procesos de información del estado temporal de la obra al promotor: Se valorará con un máximo de 20 puntos el planteamiento general del programa de acciones a desarrollar para el cumplimiento del objeto del contrato. Se valorará expresamente:*

*Programa de Control Básico: Que estén desarrolladas todas las tareas a realizar con los controles necesarios (máximo 5 puntos).*

*Planificación del Control Económico y de plazos (máximo 5 puntos). Definición de procesos de información del estado temporal al promotor (máximo 5 puntos).*

*Relación de la documentación a aportar en cada una de las fases y subfases (máximo 5 puntos).*

*La documentación escrita se presentará un máximo de 20 hojas DIN-A4 y en formato PDF o similar, escritas por una cara, en letra Arial, tamaño 11, a espacio y medio, o similar. Esta limitación afecta exclusivamente a la parte expositiva de la oferta, por lo que no se refiere a listados, relación de medios materiales y/o personales que se presenten a efectos de su valoración.*

*El exceso de páginas sobre el máximo permitido no se tendrá en cuenta a efectos de la valoración.”*

Expuesta la doctrina y el marco normativo debemos analizar su cumplimiento en el expediente que analizamos. En relación con el primero de los criterios de adjudicación, relativo al personal asociado al proyecto, el informe de valoración de las ofertas técnicas señala lo siguiente sobre la oferta del reclamante:

*“La documentación presentada por ALINEA INGENIERÍA Y TERRITORIO S.L. para la descripción del personal propuesto, consta de una tabla donde, de forma escueta y genérica, se indica titulación, experiencia, tareas a realizar, grado de dedicación en porcentaje y relación laboral. Cumple con el equipo mínimo propuesto, y asigna responsables en todas las áreas que se requiere.*

*No se puede diferenciar si los perfiles son independientes o si un mismo perfil desempeña varias tareas, ya que no se identifican con datos personales (nombre y apellidos). Al no identificar los perfiles no se puede determinar si el personal aceptado puede ser o no sustituido por otro a la hora de desarrollar el trabajo para el que es contratado.*

*La oferta cita la experiencia de algunos de los perfiles propuestos. En 3 de los 11 perfiles no se indican los años de experiencia.*

*La tabla no especifica el grado de dedicación de todos los perfiles, señalando varios de ellos con dedicación “a demanda” sin concretar o definir bajo que situaciones entrarán a formar parte del equipo técnico.”*

En contra de lo expuesto en el informe se alega por el reclamante que se ha presentado una relación del personal, que es lo exigido por el pliego, y no una descripción, como parece solicitarse por los técnicos redactores del informe, añadiendo, además, diversas alegaciones respecto a cada una de las afirmaciones contenidas en dicho informe.

Al respecto cabe señalar que el pliego exige la aportación de una relación del personal asociado al proyecto, identificación que debe ser además nominativa de las personas que componen el equipo de trabajo, la cual resulta necesaria para valorar el

criterio en cuestión, por cuanto resulta valorable el incremento ofertado respecto al equipo mínimo requerido como solvencia técnica, siendo este equipo de cinco personas. Siendo así que la oferta del reclamante no puede valorarse en esta parte a la vista de lo ofertado, dado lo escueto de la tabla reflejada en su oferta, siendo este, precisamente, el defecto que se señala en la oferta, que no identifica a los profesionales, por lo que no puede saberse si se ofertan tantos como perfiles o alguno de ellos reúne más de un perfil. Lo dicho conlleva, igualmente, que no pueda determinarse qué es lo que hace “cada persona del equipo” y por tanto la imposibilidad de determinar si se supera o no el equipo mínimo de cinco personas.

Carece, igualmente, de la indicación de la experiencia de tres de las personas incluidas en la relación de personal, siendo esta una cuestión requerida por el pliego, sin que la alegación que se realiza respecto a la oferta del criterio social justifique su omisión, por cuanto la experiencia no deriva necesariamente de los años transcurridos desde la obtención de la titulación.

Cabe señalar, además, que si el reclamante consideraba que señalar la experiencia de dichos técnicos suponía anticipar indebidamente parte de la oferta que debía constar en el sobre C debió ponerlo de manifiesto al órgano de contratación, y no omitir parte de la información requerida, al actual sin realizar la previa consulta debe asumir las consecuencias de tal omisión.

El pliego exige, igualmente, que se concrete el grado de dedicación de cada una de las personas que intervendrán en el trabajo para su valoración, habiendo señalado el reclamante que la dedicación de varios perfiles será “a demanda”, alegando que no es posible concretar un porcentaje de dedicación concreto, ya que depende de muchos factores y variables que no son predecibles, siendo esta circunstancia, precisamente, la que penaliza su oferta. La valoración del criterio se ha realizado, por lo tanto, atendiendo a lo dispuesto en el pliego y de forma motivada.

De igual modo discrepa el reclamante del acierto de la valoración de la oferta de la empresa adjudicataria, señalando que “*se valora positivamente el compromiso de*

*colaboración externa en previsión de afecciones arqueológicas y servicios para la gestión de ocupaciones y servidumbres*”, si bien el pliego no contempla la necesidad de afecciones arqueológicas y la propia oferta indica que no está prevista su necesidad según datos del Plan Parcial.

Efectivamente, como aduce el reclamante, el pliego no contempla la necesidad de afecciones arqueológicas y por tanto como igualmente se señala, la oferta del adjudicatario indica “*No previsto su necesidad según datos Plan Parcial*”. A pesar de ello, no cabe concluir que exista un error manifiesto y ostensible en la valoración, ni que la puntuación asignada a la oferta en este criterio resulte errónea, dado que son otros muchos los aspectos valorados, sin que pueda discernirse qué parte de la puntuación se corresponde con dicha afirmación, donde, además, también se alude a la colaboración externa para la gestión de ocupaciones y servidumbres, que sí se contiene en la oferta.

Alega el reclamante, igualmente, que en la oferta del adjudicatario se contempla un compromiso de colaboración con la empresa GEEA GEÓLOGOS, que se valora positivamente, si bien en la descripción de las tareas del proyecto y la dirección de obra no se refleja ninguna presencia del personal y medios de dicha empresa. Alegación respecto de la que debe decirse que el informe, efectivamente, valora que la oferta incluya una descripción del personal propuesto, tanto propio como de empresas externas colaboradoras, si bien no alude específicamente a la citada empresa. Sin embargo, la oferta sí contiene, al contrario de lo que se dice, el compromiso de incorporar personal de dicha empresa, tal y como indica en su página 27, por lo que no se aprecia ninguna valoración errónea al respecto.

Igualmente, alega el reclamante que la oferta de la empresa adjudicataria ha incluido los perfiles que son objeto de valoración en los criterios sociales, siendo identificables por su experiencia, además de haberse señalado su nombre y apellidos, con infracción de lo dispuesto en la cláusula 8.1 del pliego, conforme a la cual “*Las empresas licitadoras deberán tomar las medidas oportunas para garantizar el secreto de las proposiciones, de manera que no pueda conocerse el contenido de los sobres antes de acceder a los mismos, pudiendo producirse, en caso contrario, la exclusión de*

*la licitación, por lo que cualquier referencia en los sobres A y B a la oferta económica o a cualquiera de los criterios cuantificables mediante fórmulas, podrá determinar la inadmisión de la proposición y la exclusión del procedimiento de licitación”.*

Pues bien, el análisis de este motivo de impugnación requiere acudir al criterio social de adjudicación al que se refiere el reclamante, previsto como criterio evaluable mediante fórmulas objetivas, el cual señala lo siguiente:

*“• Criterios sociales (máx. 10 puntos)*

*Como medida social de fomento a la incorporación a la actividad profesional de personas que hayan obtenido el título habilitante en los últimos 5 años, a razón de 5 puntos por cada compromiso de incorporar en el equipo multidisciplinar para la ejecución del contrato, un miembro que hubiera obtenido el título habilitante en arquitectura o ingeniería, o último Máster asociado al Título en los últimos 5 años desde el 1 de diciembre de 2022. Esta persona deberá participar con una dedicación del 100% de su jornada laboral en el proyecto y dirección de obra y asistir al menos, a dos visitas mensuales durante la ejecución de la obra y en la elaboración de la documentación final de obra necesaria.”*

Como hemos señalado con anterioridad, alega el reclamante que la oferta del adjudicatario incumple la previsión citada por cuanto la relación de su personal identifica al mismo por su nombre y apellidos, señalando además su experiencia. Cuestiones todas ellas que resultaban exigibles al objeto de poder valorar este primer criterio de adjudicación, sin que de las mismas resulte ningún dato que permita atribuir directamente la puntuación correspondiente al criterio social, no conculcándose por ello la prohibición señalada.

Refiere también el reclamante que *“Si bien puede ser que se incluyan en fase de presentación de la documentación otros perfiles además de los ofertados, en ese caso la oferta económica presentada no podría hacer frente claramente a los salarios establecidos en el convenio para las dedicaciones ofertadas, que se han establecido en la valoración del informe técnico”*, alegación carente de todo fundamento, pues parte de presumir que el adjudicatario puede incorporar a su oferta otro personal adicional al

señalado en la misma, en cuyo caso su oferta económica podría no cumplir lo dispuesto en el convenio colectivo respecto a los salarios y que en todo caso se realiza sin fundamentar ni acreditar mínimamente, como debería haber hecho según las reglas generales de carga de la prueba.

Por último, alega el reclamante que no se ha realizado un análisis de las ofertas con respecto al personal y dedicación que establece el pliego técnico, lo cual no resulta ser cierto a la vista de las propias alegaciones formuladas respecto a esta cuestión y al contenido del informe técnico.

Así, respecto de la oferta de la adjudicataria se establece que *“Se valora muy positivamente el grado de detalle y definición de las tareas y responsabilidades asignadas a cada miembro del equipo. Se especifica en qué tareas y en qué parte del proceso participan y qué funciones desarrollan, incluyendo al personal propio y cada uno de los colaboradores, asignando de manera pormenorizada todas las actuaciones que van a realizar para el desarrollo tanto en fase de proyecto como de dirección de obra. Se valora positivamente el incremento ofertado respecto a la relación de personal, la formación del equipo y experiencia aportada. La relación entre cantidad, dedicación de medios y calidad técnica de la propuesta satisface ampliamente las necesidades del contrato.”* Lo que se puede constatar en la oferta presentada.

En relación con el segundo de los criterios de adjudicación, relativo a los equipos y medios técnicos, señala el informe lo siguiente respecto a la oferta del reclamante: *“Los medios técnicos asignados cubren casi todas las áreas del proyecto. No se observan programas informáticos para el estudio de trazados de carreteras y tráfico.”*

Al respecto se alega por el reclamante que su oferta incluye un programa de trazado, así como que carece de sentido la aplicación del programa de tráfico al proyecto de urbanización a redactar, así como que el pliego técnico y la documentación a elaborar no contempla ninguna necesidad, pues es evidente que el estudio de tráfico se redactó, habiéndose adjuntado con la documentación de Plan Parcial puesta a disposición de los licitadores.

Respecto a esta alegación debemos señalar que el apartado 2 del Anexo 4 del pliego, donde se contienen las prescripciones técnicas particulares, señala que *“El objeto de las presentes Prescripciones Técnicas es el establecimiento de las bases y especificaciones con arreglo a las cuales se deberá regir el trabajo para la REDACCIÓN DEL PROYECTO Y DIRECCIÓN DE LA OBRA de la Unidad de Ejecución UE-2.1 del Sector S-5 de la APA.7”*, así como que *“El ámbito de actuación se encuentra recogido en el documento “modificación del Plan Parcial del APA 7 del Plan General Municipal (Polígono Industrial UE 2 del S-5) DE ESTELLA-LIZARRA” que fue aprobado por el Ayuntamiento de Estella en sesión plenaria de fecha 2 de diciembre de 2021 (Boletín Oficial de Navarra nº 36 de 18 de febrero de 2022). A este ámbito se le debe añadir el necesario para las distintas infraestructuras exteriores. El documento puede consultarse en la publicación: <https://bon.navarra.es/es/anuncio/-/texto/2022/36/28>”*.

Pues bien, tal y como alega el reclamante, el citado Plan Parcial incorpora en su Anexo 4 un *“Estudio de Tráfico y Movilidad Generada en ámbito de Estella-Lizorra UE-2 “Oncineda”, Sector S-5 del A.P.A-7 del Plan General Municipal”*, sin que los pliegos reguladores del contrato incluyan ningún trabajo que, en apariencia, requiera del programa informático a que alude el informe de valoración.

Por otra parte, la necesidad de dicho programa tampoco ha sido justificada por el órgano de contratación en su escrito de alegaciones frente a la reclamación interpuesta, por lo que consideramos que debe estimarse la alegación que se realiza al respecto.

Sin embargo, la errónea afirmación contenida en el informe técnico no evidencia un error en la puntuación atribuida a la oferta, no siendo, en cualquier caso, un error ostensible y manifiesto, ni pudiendo calificarse de relevante, dada la diferencia de puntuación entre las ofertas de ambos licitadores.

Por último, en relación con el tercero de los criterios de adjudicación, consistente en el conocimiento de las obras a dirigir y planteamiento general de los

trabajos, a la vista de los planos incorporados en la portada de la oferta del adjudicatario declarada confidencial, considera el reclamante que esta ha podido ser elaborada con información que no fue facilitada a todos los licitadores, lo que supondría la ruptura del principio de igualdad entre los mismos, por lo que solicita que el órgano de contratación aclare qué trabajos anteriores relacionados con el presente contrato realizó dicha empresa y si dicha información ha sido utilizada en el presente procedimiento por la misma.

Debemos señalar al respecto que el principio de igualdad de trato viene previsto en el artículo 2.1 de la LFCP, estableciendo el apartado 2 del mismo artículo que *“En la aplicación de esta ley foral se excluirá cualquier tipo de acuerdo, práctica restrictiva o abusiva que produzca o pueda producir el efecto de obstaculizar, impedir, restringir o falsear la competencia en los términos previstos en la legislación de defensa de la competencia”*.

Respecto al citado principio de igualdad, la Sentencia nº 13/2023, de 13 de enero, del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, señala que *“este principio de igualdad de trato es de tal relevancia que bien puede considerarse la piedra angular sobre la que se hacen descansar las Directivas relativas a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos, tal y como se ha puesto de relieve en las Sentencias TJUE de 12 de diciembre de 2002 (Universale-Bau y otros) (EDJ 2002/61297), y de 19 de junio de 2003 (GAT) (EDJ 2003/16807), así como incide en que son manifestaciones particulares de este principio que los licitadores deben hallarse en pie de igualdad tanto en el momento de preparar sus ofertas como al ser valoradas éstas por la entidad adjudicadora (Sentencia de 25 de abril de 1996, Comisión/Bélgica, EDJ 1996/12235), (...)*.

*A su vez, el TARC, en la mencionada Resolución 750/2022 alude a la doctrina fijada por la STJUE de 19 de septiembre de 2013 (Comisión contra Reino de España) (EDJ 2013/182708), que en extracto nos dice:*

*“«66 El principio de igualdad de trato entre licitadores, que no es más que una expresión específica del principio de igualdad de trato (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de octubre de 2005, Parking Brixen, C-458/03,*

*Rec. p. I-8585, apartados 46 y 48, y la jurisprudencia allí citada; sentencia del Tribunal General de 12 de marzo de 2008, European Service Network/Comisión, T-332/03, no publicada en la Recopilación, apartado 72) y que pretende favorecer el desarrollo de una competencia sana y efectiva entre las empresas que participan en una licitación, impone que todos los licitadores dispongan de las mismas oportunidades al formular los términos de sus ofertas e implica, por tanto, que éstas estén sometidas a las mismas condiciones para todos los competidores (sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de abril de 2004, Comisión/CAS Succhi di Frutta, C-496/99 P, Rec. p. I-3801, apartado 110). De este modo, la entidad adjudicadora está obligada a respetar, en cada fase del procedimiento de licitación, el principio de igualdad de trato de los licitadores (sentencia del Tribunal General de 17 de diciembre de 1998, Embassy Limousines & Services/Parlamento, T-203/96, Rec. p. II-4239, apartado 85), y éstos deben encontrarse en igualdad de condiciones tanto en el momento en que preparan sus ofertas como en el momento en que éstas se someten a la evaluación de la entidad adjudicadora (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Justicia de 16 de diciembre de 2008, Michaniki, C-213/07, Rec. p. I-9999, apartado 45, y de 17 de febrero de 2011, Comisión/Chipre, C251/09, no publicada en la Recopilación, apartado 39, y la jurisprudencia allí citada).*

*67 Por otra parte, el principio de igualdad de trato implica, en particular, una obligación de transparencia para permitir a la entidad adjudicadora garantizar su respeto (véanse las sentencias Lombardini y Mantovani, citada en el apartado 64 supra, apartado 38, y Comisión/Chipre, citada en el apartado 66 supra, apartado 38, y la jurisprudencia allí citada).*

*El principio de transparencia, que constituye el corolario del principio de igualdad de trato, tiene esencialmente por objeto garantizar que no exista riesgo de favoritismo y arbitrariedad por parte de la entidad adjudicadora (sentencias Comisión/CAS Succhi di Frutta, citada en el apartado 66 supra, apartado 111) y controlar la imparcialidad de los procedimientos de adjudicación (véase la sentencia Parking Brixen, citada en el apartado 66 supra, apartado 49, y la jurisprudencia allí citada).*

*“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 interpretarlos de la misma forma y, por otra parte, la entidad adjudicadora pueda comprobar que efectivamente las ofertas presentadas por los licitadores responden a los criterios aplicables al contrato de que se trata (sentencia Comisión/CAS Succhi di Frutta, citada en el apartado 66 supra, apartado 111). Por último, los principios de igualdad de trato y de transparencia constituyen la base de las Directivas referentes a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos. En el deber que incumbe a las entidades adjudicadoras de garantizar la observancia de dichos principios reside la propia esencia de estas Directivas (véase la sentencia Michaniki, citada en el apartado 66 supra, apartado 45, y la jurisprudencia allí citada)».”*

Pues bien, debemos reparar que las alegaciones formuladas a este respecto por el reclamante encuentran su fundamento en las portadas de la documentación presentadas por la oferta del adjudicatario que en su opinión se identifican con capturas de planos de trabajos previos. Frente a ello, se indica en el informe de valoración -en el apartado referido a la memoria explicativa del conocimiento de las obras-, que muestra un conocimiento profundo de las obras a ejecutar, así como que *“La información aportada ha sido contrastada con empresas suministradoras y servicios Técnicos de la Mancomunidad de Montejurra”*, por lo que dicha valoración no evidencia en modo alguno que el adjudicatario del contrato dispusiera de información privilegiada en orden a la preparación de su oferta.

Por otro lado, como así se ha hecho constar por el adjudicatario en su declaración de confidencialidad *“Dispone de datos detallados de la situación actual, antecedentes, primer tanteo y avance de la solución, obtenidos de trabajos anteriores de Eunate Cia de Ingeniería SL o de elaboración específica para la presente oferta”*, lo cual tampoco puede reputarse contrario a los principios de igualdad y libre competencia, por cuanto, como señala la Resolución 562/2018, de 8 de junio, del Tribunal

Administrativo Central de Recursos Contractuales, “*Los conocimientos prácticos que ADEA pueda haber adquirido en ejecución del contrato tampoco constituyen “información privilegiada”, sino manifestación de un know how legítimamente adquirido en ejecución del contrato. Es inevitable que la empresa adjudicataria adquiera cierta experiencia y conocimientos en el normal desenvolvimiento del contrato, sin que ello constituya “información privilegiada” contraria a los principios del artículo 139 del TRLCSP, ni sea, per se, una circunstancia determinante de la adjudicación, como lo demuestra el hecho de que los adjudicatarios de los contratos públicos cambien con frecuencia de una licitación a otra.*

*Como indica la Administración contratante, admitir otra cosa implicaría la necesidad de excluir de las licitaciones públicas a aquellas empresas que con anterioridad hayan resultado adjudicatarias de contratos similares, lo que carece de base legal y sería claramente discriminatorio para tales empresas.*

*La Administración cumple con redactar unos pliegos que recojan de forma clara y precisa el objeto del contrato y las condiciones de ejecución, y con poner disposición de todos los licitadores la misma información de la que ella disponga para que puedan formular correctamente sus ofertas, todo ello sin perjuicio de la posibilidad que asiste a los licitadores de pedir aclaraciones o información adicional, si lo consideran necesario o conveniente.”*

De igual modo, como se advierte por el adjudicatario, dichos planos bien pudieron obtenerse por otros licitadores a través de fuentes de acceso público: Sistema de Información Urbanística de Navarra (SIUN), Portal de Coordinación de Canalizaciones Subterráneas (PCCS), Mancomunidad de Montejurra, Iberdrola, Confederación Hidrográfica del Ebro (CHE), promotor modificación 2007, empresas participantes de la UE-1 ejecutada, etc., o de considerarse relevantes haberse solicitado al propio órgano de contratación.

En consecuencia, frente a las presunciones del reclamante extraídas de dos planos incorporados a la portada de la oferta de la empresa adjudicataria, no queda acreditado que la empresa adjudicataria dispusiera de información adicional facilitada por el órgano de contratación para preparar su oferta, ni por tanto se produce vulneración de los principios de igualdad y libre competencia, resultando innecesario

formular al órgano de contratación el requerimiento solicitado por el reclamante, debiéndose desestimar la alegación realizada al respecto.

Por otro lado, en relación con la verificación del cumplimiento del límite de extensión de la oferta prevista en el pliego, se ha advertido por este Tribunal en su Acuerdo 97/2020, de 23 de octubre *“en lo que a los requisitos de tamaño o extensión de los documentos que conforman las ofertas se refiere, la Resolución EB 137/2016, de 15 de diciembre de 2016, del Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, señala que “Sobre la importancia de las formalidades previstas en los documentos contractuales, este Órgano en su Resolución 060/2014 consideró que «este tipo de requisitos suelen tener por objeto que la documentación de las ofertas sea homogénea en cuanto al tamaño y forma de su presentación, de tal manera que los licitadores deben ceñirse a aportar datos exigidos eliminando de esta forma información superflua que únicamente complica su examen y valoración. Una alteración de la extensión, forma, etc. podría producir desigualdades entre los licitadores, pues al aceptar ofertas que no son conformes al formato exigido se otorgaría a éstas una posición de ventaja respecto quienes sí han cumplido los requisitos exigidos. (...)”*

*Finalmente, se debe hacer referencia al principio de proporcionalidad, principio sobre el que este OARC / KEAO en su Resolución 011/2016, con cita en la Resolución 049/2015, ha manifestado que «toda medida que se tome debe ser necesaria y proporcionada al fin perseguido, lo que impide adoptar un acto de graves consecuencias, como la exclusión de un licitador, con justificación en una causa irrelevante, como la omisión de un requisito que no aporta nada al contenido esencial de la proposición.»*

*De igual modo, la Resolución 132/2018, de 20 de diciembre, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Galicia, indica que “es cierto que las reglas de extensión de la documentación hay que compaginarlas con el principio de proporcionalidad en relación al resto de los principios de la contratación, pero sin que esto implique que una determinación de este tipo no sea, de por sí, relevante. Así, siempre es importante atender al caso concreto, si bien debemos apuntar que los requisitos de extensión, o aquí “peso” de la documentación, tienen potencialidad de*

*afectación a la igualdad de trato de los licitadores, pues los que se acogieron a lo que ponían los pliegos debieron ajustar su proposición a esas limitaciones, de forma que si no las hubiera posiblemente podrían darle otro contenido a las mismas”.*

Tras lo expuesto se ha de tener en cuenta que el propio pliego establece que *“El exceso de páginas sobre el máximo permitido no se tendrá en cuenta a efectos de la valoración”* e igualmente corresponde al órgano de contratación su verificación, teniendo en cuenta además que como manifiesta el propio adjudicatario se ha respetado dicho límite en la formulación de su oferta.

Debemos concluir, de todo lo expuesto, que la aplicación de los criterios de adjudicación cualitativos o no cuantificables mediante fórmulas se ha realizado respetando las previsiones contenidas al efecto en el pliego regulador, estando motivada y no apreciándose error ostensible, manifiesto y relevante, ni arbitrariedad alguna, resultando, por tal motivo, ajustada a derecho la valoración efectuada por la Mesa de Contratación, por lo que procede desestimar las alegaciones contenidas en la reclamación interpuesta.

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 ALINEA INGENIERIA Y TERRITORIO, S.L. frente al Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Estella, de 8 de septiembre de 2023, por el que se adjudica a EUNATE CIA DE INGENIERÍA, S.L. el contrato de *“Redacción de Proyecto y Dirección Facultativa Urbanización de la Unidad de Ejecución UE-2.1 del Sector S-5 del Plan General Municipal”*, licitado por dicha entidad local.

2º. Notificar este acuerdo a ALINEA INGENIERIA Y TERRITORIO, S.L., al Ayuntamiento de Estella, 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, 16 de noviembre de 2023. LA PRESIDENTA, Marta Pernaut Ojer.  
LA VOCAL, Silvia Doménech Alegre. LA VOCAL, Idoia Tajadura Tejada.