**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE NAVARRA**

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

Expediente 92/2025

ACUERDO 84/2025, de 15 de octubre, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se resuelve la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por REYVENA-SERVITECO, S.L. frente a la exclusión de su oferta del procedimiento de adjudicación del contrato de "*Suministro de palas cargadoras para CACP. Expediente 2025/SCON.ASU/000014*", licitado por Servicios de la Comarca de Pamplona S.A.

## ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Servicios de la Comarca de Pamplona, S.A. publicó el 2 de julio de 2025 en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación del contrato de "*Suministro de palas cargadoras para CACP. Expediente 2025/SCON.ASU/000014*". La publicación de dicho anuncio en el Portal de Contratación de Navarra se produjo el 3 de julio.

El objeto de dicho contrato se dividió en dos lotes (Lote 1 - Suministro, mediante la modalidad de compra, de dos palas cargadoras sobre ruedas y Lote 2 - Alquiler, con mantenimiento integral incluido, de dos palas cargadoras sobre ruedas), habiendo concurrido REYVENA-SERVITECO, S.L. a ambos.

SEGUNDO.- Con fecha 31 de julio, la Mesa de Contratación abrió el sobre A "Documentación administrativa", admitiendo la documentación de todas las empresas licitadoras tras su examen.

A continuación, procedió a la apertura del sobre B "Documentación sujeta a la aplicación de juicios de valor", encomendando el análisis y valoración de las ofertas a

los miembros de la Mesa de Contratación que forman parte del Departamento proponente de la licitación.

Con fecha 14 de agosto se solicitó a REYVENA-SERVITECO, S.L. la siguiente aclaración de su oferta:

"*En el punto 3, se ha incluido una serie de fotografías relativas a la iluminación, pero no se acompaña de ningún texto descriptivo. Rogamos detallen la solución adoptada en cuanto a la instalación, tipo y características de la iluminación propuesta.*

*En el punto 4, sería necesario aclarar si los filtros de cabina son de carbón activo o no, así como indicar la clase o categoría de filtración.*"

La citada empresa dio contestación al requerimiento, señalando lo siguiente:

"*PUNTO 3*

*La máquina cuenta con 4 focos delanteros y 4 focos traseros, de tecnología LED, con las siguientes características: (...)*

*PUNTO 4*

*La maquina cuenta con un módulo BMair, mediante la presurización de la cabina, sus filtros HEPA y carbón activo permite eliminar los gases y partículas nocivas que ingresan dentro de la cabina.*"

Ambos puntos fueron aclarados, además, mediante la inserción de imágenes y textos.

También a la empresa ZAYLAMAQ, S.L. se le remitió un requerimiento para que aclarase su oferta.

Con fecha 28 de agosto, la Mesa de Contratación acordó excluir a FINANZAUTO, S.A.U. y LERA MAQUINARIA, S.L. por incluir en el sobre B

información correspondiente al sobre C, procediendo a valorar las ofertas de los restantes licitadores conforme al informe emitido en la misma fecha.

El 29 de agosto abrió el sobre C "Proposición valorable automáticamente", a fin de verificar el cumplimiento de las especificaciones técnicas establecidas en los Anexos IV y V del pliego técnico.

Atendiendo al informe de 16 de septiembre, la Mesa de Contratación acordó en esa misma fecha excluir todas las ofertas presentadas, señalando respecto a la de REYVENA-SERVITECO, S.L. lo siguiente:

"*EXCLUIR la oferta presentada por Reyvena-Serviteco S.L. del procedimiento de licitación "Suministro de palas cargadoras para CACP. Expediente 2025/SCON-ASU/000014" por no ajustarse su oferta a las especificaciones técnicas mínimas establecidas en el Anexo IV del pliego regulador*".

Finalmente, el contrato se declaró desierto mediante acuerdo del Consejo de Administración de Servicios de la Comarca de Pamplona, S.A.

TERCERO.- Con fecha 26 de septiembre, REYVENA-SERVITECO, S.L. interpuso una reclamación especial en materia de contratación pública frente a la exclusión de su oferta. Requerida su subsanación, esta se produjo en la misma fecha.

Alega la reclamante que entendieron que los únicos requisitos mínimos del Anexo V eran los siguientes:

"***CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS MÍNIMAS***

***-*** *Porta implementos y cazo de 4,5 m3 para cada una de las palas, y otro cazo de alto volteo para utilizar por ambas máquinas de 4,5 m3. Los cazos irán reforzados con cuchillas hardox intercambiables.*

***-*** *Enganche rápido de la cuchara sin herramientas.*

***-*** *Altura de elevación en punto de giro del cazo de alto volteo: mínimo 4.000 mm*

**-** *Carga de vuelco estática, según ISO 14397, en giro completo mayor de 9.500Kg*".

Que, por tanto, marcaron que no cumplían varios requisitos que consideraban opcionales, pero realmente la máquina cuenta con estas características como elementos opcionales que pueden ser instalados:

1. Función bajada rápida de cazo

"*La función de flotación permite al sistema comunicar ambas cámaras de las botellas de elevación a tanque permitiendo la bajada rápida del cazo. Este sistema lo puede activar el operador cuando lo requiera y con total comodidad mediante la posición 1 del joystick*".

2. Filtros de carbón activo para la eliminación de olores

"*El sistema de filtro de carbón activo para la eliminación de olores quedo justificado en el requerimiento de aclaración.*

*La máquina cuenta con un módulo BMair, mediante la presurización de la cabina, sus filtros HEPA y carbón activo permite eliminar los gases y partículas nocivas que ingresan dentro de la cabina*".

3. Función de absorción de las fluctuaciones del terreno en el pedal del acelerador

"*El Ride Control-Load Isolation System permite mejorar la seguridad y confort del operador durante el trabajo sobre superficies irregulares al reducir los movimientos bruscos y las vibraciones lo que se traduce en una disminución de la fatiga y un aumento de la concentración.*

*La maquina se puede desplazar a mayor velocidad especialmente en carga lo que acelera los ciclos de trabajo.*

*Reducción del desgaste de la maquina al amortiguar los golpes y las vibraciones el sistema contra el chasis, los neumáticos el propio brazo de carga lo que prolonga su vida útil*".

CUARTO.- Con fecha 26 de septiembre se requirió al órgano de contratación la aportación del correspondiente expediente, así como, en su caso, de las alegaciones que estimase convenientes, en cumplimiento del artículo 126.4 de la LFCP.

Transcurrido el plazo de dos días hábiles legalmente previsto, se reiteró la solicitud con fecha 1 de octubre, advirtiéndose que el plazo de resolución de la reclamación quedaba en suspenso hasta la aportación completa del expediente durante un plazo máximo de cinco días naturales contados desde el mismo día de la notificación del requerimiento, así como que, transcurrido dicho plazo sin que se hubiera aportado aquel, se continuaría con la tramitación de la reclamación, y que las alegaciones que pudieran formularse extemporáneamente no serían tenidas en cuenta para la adopción del acuerdo correspondiente.

Finalmente, el 2 de octubre el órgano de contratación aportó el expediente de contratación, así como un escrito de alegaciones, en el que señala lo siguiente:

Que la empresa recurrente admite en la propia reclamación que "*marcaron varios requisitos que no cumplíamos que considerábamos como opcionales*" ya que "*entendimos que los requisitos mínimos eran únicamente los siguientes (...)*".

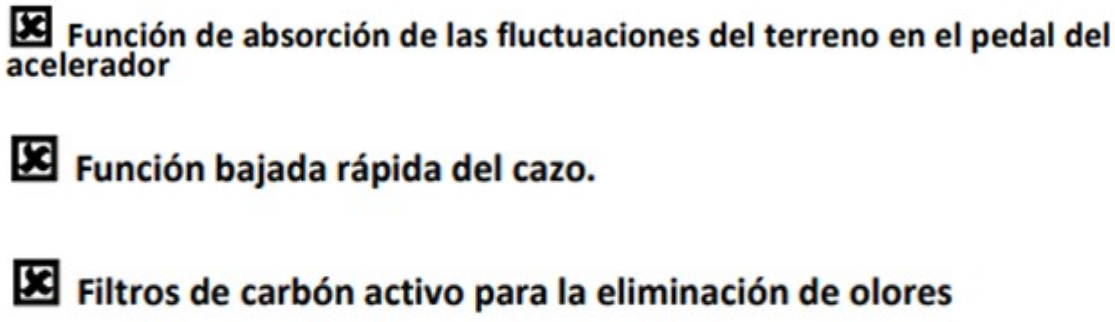
Que, efectivamente, conforme a la cláusula A.7 del pliego, en el sobre C, además de incluir la proposición económica, los criterios sociales y otros criterios valorables automáticamente, se exigía: "*Será necesario aportar la documentación técnica que el licitador considere necesaria de cara a la justificación de las características técnicas valorables automáticamente (anexo IV) y todas las características mínimas exigidas en el anexo V*".

Que en el Anexo V, titulado CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS MÍNIMAS IMPRESCINDIBLES DE LA PALA CARGADORA (LOTE 1 y LOTE 2), se señalan separadamente las características técnicas mínimas (página 56 del pliego) de las "otras especificaciones no obligatorias sí valorables" (página 60 del pliego).

En concreto, las características a las que se refiere la reclamación se encuentran bajo el epígrafe CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS MÍNIMAS, en los siguientes subapartados:

"*SISTEMA HIDRÁULICO DE TRABAJO (página 57 del pliego):*
*- Función bajada rápida del cazo*
*TREN RODAJE (página 57 del pliego):*
*- Función de absorción de las fluctuaciones del terreno en el pedal del acelerador.*
*CABINA (página 58 del pliego):*
*- Filtros de carbón activo para la eliminación de olores)*".

Que la memoria técnica presentada por la reclamante dentro del sobre C "otros criterios valorables automáticamente", recogía lo siguiente:




Que Reyvena aduce en su reclamación que entendía como requisitos mínimos únicamente el primer listado de características. Sin embargo, cuando presentó su oferta sí lo entendió de la forma en la que se establece en el pliego, ya que, como puede observarse en la página 12 y siguientes de su oferta, bajo el epígrafe "Anexo V. Características técnicas mínimas imprescindibles de la pala cargadora", recoge todas y cada una de estas características. Es decir, además del listado inicial, las referidas a

todos los subapartados que el pliego recoge como mínimas y Reyvena entiende ahora que eran opcionales.

Que, es más, a lo largo de este apartado el licitador detalla el cumplimiento de cada una de las características aportando la justificación oportuna. Sin embargo, respecto a las 3 características mínimas exigidas que el licitador declara no poseer, marcándolas con una x, no aporta más documentación.

Señala que, conforme al artículo 53 de la LFCP, las proposiciones, que comprenden tanto la oferta técnica 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, y alega que la descripción técnica de la oferta presentada por Reyvena, tal y como ha quedado expresado y como reconoce la recurrente, no se ajusta a las características mínimas e imprescindibles requeridas en el pliego regulador de la contratación.

Manifiesta que es exigible que las proposiciones se ajusten en su descripción técnica al contenido del pliego regulador, en la medida en que en este se establecen las características y condiciones de la prestación objeto del contrato, siendo la consecuencia necesaria de este incumplimiento la exclusión de la oferta al no adecuarse a las especificaciones establecidas por el órgano de contratación.

Concluye señalando que el incumplimiento de la oferta presentada es expreso, de modo que no cabe duda alguna de que la oferta se opone abiertamente a las condiciones mínimas contenidas en el pliego, y es claro, se refiere a elementos objetivos, perfectamente definidos en el pliego, y se deduce con facilidad de la oferta, sin ningún género de dudas, la imposibilidad de cumplir con los compromisos exigidos en los pliegos, por lo que procede la exclusión de la oferta.

Atendiendo a lo expuesto, solicita la desestimación de la reclamación especial interpuesta.

QUINTO.- El 3 de octubre 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.- Servicios de la Comarca de Pamplona, S.A. se encuentra sometida a los dispuesto en la LFCP conforme a su artículo 4.1.e), siendo susceptibles de impugnación los actos de trámite o definitivos que excluyan a los licitadores o perjudiquen sus expectativas, a tenor del artículo 122.2.

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

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

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

QUINTO.- Una vez sentada la admisibilidad de la reclamación, procede señalar que la misma tiene por objeto la impugnación de la exclusión de las ofertas de la reclamante formuladas para los dos lotes en que se divide el contrato de suministro de palas cargadoras para CACP, licitado por Servicios de la Comarca de Pamplona S.A, derivada del incumplimiento de las características técnicas mínimas exigidas en el pliego.

Fundamenta la reclamante su impugnación en que no consideraron como requisitos mínimos los que han determinado la exclusión de las ofertas, habiendo marcado su incumplimiento por estimarlos opcionales, si bien la máquina que ofertaron cuenta con dichas características como elementos opcionales y pueden ser instalados.

El órgano de contratación, por su parte, solicita la desestimación de la reclamación, aludiendo a la consideración del pliego como ley del contrato, y alegando que fue la propia reclamante la que indicó que sus ofertas no cumplían los requisitos mínimos del pliego, así como que los términos en que éstas fueron formuladas desmienten la alegación relativa a la errónea interpretación del pliego.

Expuestas las posiciones de las partes, nuestro análisis debe comenzar recordando la doctrina relativa a la consideración de los pliegos como la ley reguladora del contrato, que deriva del artículo 53.1 de la LFCP, conforme al cual "*Las proposiciones, que comprenden tanto la oferta técnica, si la hubiera, como la oferta económica, deberán ajustarse a los pliegos que rigen la licitación, y su presentación supone su aceptación incondicionada sin salvedad o reserva alguna*".

Doctrina contenida en el Acuerdo 56/2024, de 14 de octubre, de este Tribunal, conforme al cual "*el pliego se califica por la jurisprudencia como "auténtica ley del contrato" al recoger los pactos y condiciones definidores de los derechos y obligaciones de las partes en sus aspectos jurídicos, económicos y administrativos, debiendo someterse a sus reglas tanto el organismo convocante como quienes soliciten tomar parte en el mismo, especialmente cuando no hubieran impugnado previamente sus bases. Así lo afirma, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de marzo de 2021, cuando expone que "La jurisprudencia de la Sala en relación con la libertad de pactos que antes indicamos, tal como señalamos, en nuestra Sentencia de 1 de diciembre de 2020, antes citada y que ahora seguimos, y mediante la mención del artículo 4 de la Ley 13/1995, esta Sala viene declarando, por todas, Sentencia de 29 de abril de 2009 (recurso de casación n.º 1606/2007) que "es pacífico en la doctrina científica y reiterado en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, que el Pliego de Cláusulas administrativas constituye la ley del contrato, con fuerza vinculante para las*

*partes contratantes. Bien lo expresa el Alto Tribunal, p. ejem. en su sentencia de 9 de julio de 1988: "la contratación administrativa, no obstante sus especiales características, tiene como nota o fondo común con la ordinaria, civil o mercantil, la de ser, ante todo, un concierto de voluntades, en el que las normas fundamentales y en primer término aplicables, son las acordadas por la Administración y el contratista, es decir, las cláusulas del pliego de condiciones aceptado por éste, por lo que los derechos y obligaciones derivados de estos contratos se regulan, ante todo, por lo previsto en el pliego de condiciones publicado para su celebración, como "ley primordial del contrato", resultando obligado, en consecuencia de ello, para resolver las cuestiones relativas al cumplimiento, inteligencia y efectos de un contrato administrativo, el remitirse a lo establecido en el correspondiente pliego".*

*De esta consideración del pliego como ley del contrato deriva pues, como también este Tribunal ha señalado en reiteradas ocasiones - por todos, Acuerdo 76/2019, de 24 de septiembre - su carácter vinculante, tanto para la entidad contratante que lo ha aprobado como para los licitadores que concurren a la licitación, aceptando su contenido, y la imposibilidad de apartarse del mismo o proceder a su modificación, si no es a través de alguno de los cauces que el ordenamiento jurídico articula para ello. Esto también significa que si, como en el caso que nos ocupa, no es impugnado en el momento procedimental normativamente establecido para ello, deviene consentido y firme, debiendo aplicarse todas sus cláusulas en su integridad, sin perjuicio de la facultad que cabe a este Tribunal de dejar sin efecto las que sean nulas de pleno. Resultando así que lo más significativo, en relación con el carácter vinculante de los pliegos, es que la participación en el procedimiento por los licitadores comporta la asunción de los derechos y deberes definidos en los mismos que, como ley primordial del contrato, constituye la fuente a la que debe acudirse para resolver todas las cuestiones que se susciten en relación a la adjudicación, cumplimiento, interpretación y efectos del contrato en cuestión".*

Consideraciones también recogidas, de forma reiterada, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, por todas, en la Sentencia 445/2021, de 30 de diciembre, y reproducidas en la Sentencia 213/2022, de 6 de julio.

Carácter vinculante que, obviamente, cabe predicar también de las prescripciones técnicas que, conforme a lo señalado en el artículo 60 LFCP, forman parte de dicho documento contractual, tal y como señalamos, entre otros, en nuestro Acuerdo 79/2019, de 11 de octubre, donde razonamos que "*en la definición del objeto contractual juegan un papel relevante las prescripciones técnicas que tienen que regir la contratación, cuya finalidad es definir las características técnicas de la prestación necesarias para la correcta ejecución del contrato y, en consecuencia, necesarias para la satisfacción de la necesidad pública que, precisamente, justifica la contratación, atribuyéndose, conforme a los artículos 40 y 46 LFCP, la competencia para su aprobación al órgano de contratación. Esta decisión del órgano de contratación en cuanto al establecimiento de los requisitos técnicos exigibles queda dentro del ámbito de la discrecionalidad que tiene atribuida para definir las características propias del servicio a prestar, respetando los principios de igualdad y concurrencia, y sin que resulte admisible que las especificaciones técnicas en tal sentido determinadas en el pliego sean sustituidas a elección de los licitadores; debiendo los licitadores ajustar sus proposiciones a los pliegos que rigen la licitación y, por ende, a las prescripciones técnicas al efecto determinadas*". De ahí que el artículo 97 LFCP, en relación con la evaluación de los criterios sujetos a la aplicación de juicios de valor, prevea la posibilidad de desechar las ofertas técnicamente inadecuadas o que no garanticen adecuadamente la correcta ejecución del contrato.

En el mismo sentido, cabe citar, asimismo, la Resolución 134/2018, de 18 de octubre, de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, conforme a la cual "*el PPT realiza una descripción del objeto del contrato para que las empresas puedan decidir si están interesadas en el mismo, contiene los términos en los que el poder adjudicador desea obligarse con el adjudicatario, y refleja las necesidades que se pretenden satisfacer mediante la celebración del contrato. Además, las prescripciones técnicas representan el nivel mínimo de rendimiento de las prestaciones contractuales que, de acuerdo con el interés público, desea obtenerse y deben alcanzar todas las ofertas, por lo que es contrario a dicho interés admitir una proposición que no lo satisfaga. En definitiva, el poder*

*adjudicador no puede obviar sus propias prescripciones técnicas y adjudicar el contrato a una oferta que las incumple*."

Derivado de ello, en reiteradas ocasiones, por todos, Acuerdo 72/2025, de 11 de septiembre, hemos manifestado que las ofertas presentadas por las personas licitadoras deben adecuarse a las condiciones técnicas establecidas en los pliegos, pudiendo ser la consecuencia del incumplimiento de tal extremo, la exclusión de la oferta. Y ello por cuanto tales prescripciones técnicas, que son aceptadas incondicionalmente como parte del pliego por los licitadores cuando formulan sus ofertas, constituyen instrucciones de carácter técnico con arreglo a las cuales debe ejecutarse la prestación del contrato, siendo, por tanto, requisitos que las ofertas de los licitadores han de cumplir de modo obligado para poder continuar en la licitación, de forma que apreciado un incumplimiento de tales condiciones resulta obligada la exclusión del licitador del procedimiento, toda vez que otra solución -tal y como pone de relieve la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala Sexta, de 29 de abril de 2004 (asunto C-496/99)- resultaría contraria a los principios de igualdad de trato y transparencia que deben imperar en la contratación pública. Habiendo advertido también a este respecto y de manera reiterada que para que la exclusión del licitador por el incumplimiento de las prescripciones técnicas resulte ajustada a derecho, tal incumplimiento debe ser expreso y claro, debiendo interpretarse y aplicarse las exigencias de los pliegos de prescripciones técnicas de manera que no supongan obstáculos indebidos a los principios generales que guían la contratación administrativa, propugnando la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, entre otras, en su Sentencia 197/2022, de 22 de junio, una interpretación restrictiva de las causas de exclusión de la licitación.

Una vez expuesta la anterior doctrina, se hace preciso acudir a las determinaciones del pliego técnico cuyo incumplimiento ha motivado la exclusión de las ofertas de la reclamante, comenzando por la cláusula A.7 DOCUMENTACIÓN A PRESENTAR, conforme a la cual las propuestas se presentarán en tres sobres, siendo el contenido del tercero de ellos el siguiente:

"*SOBRE C – PROPOSICIÓN VALORABLE AUTOMÁTICAMENTE*

***Proposición Económica**: Conforme al Anexo II en base al lote o lotes a los que se presente oferta y firmada por persona debidamente apoderada. En el caso de empresas que concurran conjuntamente, la proposición será única a nombre de todas las empresas.*

***Criterios sociales**: Conforme al Anexo III y firmada por persona debidamente apoderada. En el caso de empresas que concurran conjuntamente, la proposición será única a nombre de todas las empresas.*

***Otros criterios valorables automáticamente**: Conforme al Anexo IV en base al lote o lotes a los que se presente oferta y firmada por persona debidamente apoderada. En el caso de empresas que concurran conjuntamente, la proposición será única a nombre de todas las empresas.*

*Será necesario aportar la documentación técnica que el licitador considere necesaria de cara a la justificación de las características técnicas valorables automáticamente (anexo IV) y todas las características mínimas exigidas en el anexo V.*

*- Se entregará documentación tanto de las Palas como de los cazos, indicando claramente, modelo y fabricante.*

*- Será necesario entregar las certificaciones acreditativas de las emisiones de ruido y consumo de combustible.*

*- Adjuntará los planos necesarios (pala y cazos) para poder comprobar sus características.*

*- Declaración indicando el emplazamiento de los servicios técnicos.*

*- Se deberá aportar el planning de mantenimiento.*

- *No se tendrá en cuenta la información contenida en catálogos, folletos publicitarios, etc. aportados por el licitante. Deberá hacerse mención explícita de todas las características técnicas.*"

El Anexo V del pliego, por su parte, establece las "*CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS MÍNIMAS IMPRESCINDIBLES DE LA PALA CARGADORA (LOTE 1 y LOTE 2)*", recogiendo las "*CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS MÍNIMAS*", así como "*OTRAS ESPECIFICACIONES NO OBLIGATORIAS SI VALORABLES*", disponiendo, entre las primeras, esto es, como características técnicas mínimas, las siguientes:

"*TREN RODAJE:*

*(...)*

*Función de absorción de las fluctuaciones del terreno en el pedal del acelerador.*

*(...)*

*SISTEMA HIDRÁULICO DE TRABAJO:*

*(...)*

*Función bajada rápida del cazo.*

*(...)*

*CABINA:*

*(...)*

*Filtros de carbón activo para la eliminación de olores*"

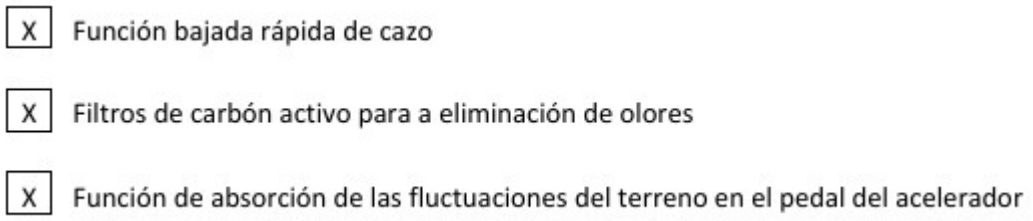
Pues bien, no resulta controvertido que la oferta presentada para ambos lotes por la reclamante en el sobre C indica que cumple las características mínimas del pliego mediante la inserción de un check positivo junto a la definición de la característica, aportando igualmente la justificación correspondiente. Sin embargo, en las tres características que se acaban de transcribir, se incluye un check negativo, sin que se realice justificación alguna.

Por tal motivo, el informe técnico de valoración, de 16 de septiembre, que fue asumido posteriormente por la Mesa de Contratación, propone la exclusión de las

ofertas de la reclamante, por incumplimiento de las características técnicas mínimas exigidas en el pliego, señalando lo siguiente:

"*Se ha procedido a la revisión del informe técnico aportado por el licitador en relación con las características mínimas exigidas a la pala, conforme a lo establecido en el Anexo V del Pliego.*

*En dicho informe, el licitador realiza un análisis punto por punto de los requisitos técnicos, señalando mediante una marca de verificación (✓) aquellos que declara cumplir y utilizando una equis (x) para indicar los que no cumplen. Esta autoevaluación permite concluir que existen determinados aspectos mínimos exigidos que el propio licitador reconoce expresamente como no cumplidos.*




*Dado que el Anexo V establece requisitos de obligado cumplimiento y, en consecuencia, no se alcanzan las especificaciones técnicas mínimas exigidas, se propone la exclusión del licitador del procedimiento*".

Siendo esto así, opone la reclamante frente a la exclusión de las ofertas su errónea interpretación del pliego, en el sentido de que sólo entendió como requisitos mínimos algunos de los indicados en el mismo, considerando el resto como opcionales, entre los que se incluyen los tres que han dado lugar a la exclusión, siendo así que la máquina ofertada cuenta con estas tres características como elementos opcionales que pueden ser instalados.

En relación con la interpretación de los pliegos reguladores, cabe traer a colación la doctrina de este Tribunal, contenida, entre otros, en el Acuerdo 56/2024, de 14 de octubre, en cuya virtud "*es posible la aplicación supletoria de las normas del Código*

*Civil dado que los contratos públicos son ante todo, contratos, por lo que las dudas que ofrezca la interpretación de los diversos documentos contractuales (entre los que figuran, indudablemente, el pliego) deberán resolverse de acuerdo con las previsiones establecidas en la normativa en materia de contratación pública y, en caso de que esto no fuera posible, de acuerdo con el Código Civil, que se ocupa de esta materia en el capítulo IV del Título II del Libro IV, "De la interpretación de los contratos."*

*A estos efectos, el artículo 1.281 del Código Civil establece que si los términos del contrato son claros y no dejan lugar a dudas sobre la intención de los contratantes, habrá que estarse al sentido literal de sus cláusulas (Sentencias del Tribunal Supremo de 19 de marzo 2001, 8 de junio de 1984 o 13 de mayo de 1982), y si las palabras parecieren contrarias a la intención evidente de los contratantes, prevalecerá ésta sobre aquéllas. (...). Y ello sin perjuicio de que, tal y como razona, entre otras, el mismo Tribunal en Sentencia de 2 de noviembre de 1999, deba tenerse en cuenta que el conjunto de normas que regula la función exegética constituye un conjunto complementario entre sí, en cuyo conjunto tiene rango prioritario y preferencial el primer párrafo del artículo 1281 del Código Civil, de tal manera que si la claridad de los términos de un contrato no deja lugar a dudas sobre la intención de las partes, no cabe la posibilidad de que entren en juego las restantes reglas contenidas en los artículos siguientes, que funcionan con el carácter de normas subsidiarias respecto a la que preconiza la interpretación literal. Pero también se deberá tener en cuenta que el artículo 1284 del mismo Código Civil dispone que si alguna cláusula de los contratos admitiere diverso sentido, deberá entenderse en el más adecuado para que produzca efecto y que, conforme a lo preceptuado en el artículo 1285 del mismo cuerpo legal, las cláusulas deberán interpretarse las unas por las otras, atribuyendo a las dudosas el sentido que resulte del conjunto de todas; desechándose cualquier interpretación que considerara aislada de las demás la cláusula objeto de la interpretación (Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de octubre de 1998)*".

Pues bien, en el caso examinado, ninguna duda ofrece que, conforme a la literalidad de las prescripciones técnicas previstas en el Anexo V del pliego, las tres características que la reclamante declaró no cumplir en su oferta tenían carácter de requisitos mínimos, pues así se establece expresamente en el pliego, al estar incluidas

dentro de las "*características técnicas mínimas*", a diferencia de lo que sucede con otros requisitos también previstos en el mismo anexo, que son calificados como "*opcionales, a especificar*", o como "*otras especificaciones no obligatorias si valorables".*

De este modo, ninguna duda interpretativa resulta del tenor del condicionado técnico, habiendo incurrido la reclamante en una errónea interpretación del pliego que solamente a ella es imputable, debiendo recordarse, a este respecto, que, como se señala en la Resolución 163/2018, de 21 de noviembre, de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, el esfuerzo de transparencia en la redacción del pliego debe dirigirse a operadores razonablemente informados y normalmente diligentes, siendo en este caso la reclamante la que ha equivocado el recto entendimiento del pliego técnico.

Interesa destacar, igualmente, a este respecto, el deber de diligencia en la presentación de las ofertas que pesa sobre los licitadores, al que este Tribunal viene refiriéndose, entre otros, en el Acuerdo 76/2025, de 24 de septiembre, al señalar que "*la correcta presentación de la proposición constituye una carga que incumbe única y exclusivamente a los licitadores, que deben observar la oportuna diligencia en la elaboración y presentación de sus ofertas, siendo los únicos responsables, por tanto, de la conformación negligente o errónea de su proposición, máxime cuando el pliego es claro y preciso en lo que a la documentación a incluir en cada uno de los sobres de la proposición se refiere, como es nuestro caso*".

Resulta, por consiguiente, que, siendo los términos del pliego técnico meridianamente claros, y no induciendo a confusión alguna en su interpretación, las ofertas de la reclamante indicaban expresamente el incumplimiento de tres características técnicas mínimas establecidas en el mismo, no deduciéndose del contenido de tales ofertas la confusión alegada por la reclamante, que, por un lado, bajo la denominación de "Características mínimas", va marcando como cumplidas todas y cada una de las mismas con el check positivo antes señalado, con excepción de las tres citadas, y, por otro, hace lo propio en relación con "Otras especificaciones no obligatorias pero sí valorables", señalando que cumple todas ellas salvo una, de donde

se deriva su conocimiento de las características que son obligatorias y de las que revisten carácter opcional.

Llegados a este punto, restaría analizar si, a pesar de la indicación expresa de la reclamante, a través de los checks citados, de incumplimiento de las tres características técnicas mencionadas, relativas a "Función bajada rápida de cazo", "Función de absorción de las fluctuaciones del terreno en el pedal del acelerador" y "Filtros de carbón activo para la eliminación de olores", del contenido de las ofertas podía, no obstante, constatarse su cumplimiento.

Cabe apreciar, en este sentido, que el cumplimiento de las características "Función bajada rápida de cazo" y "Función de absorción de las fluctuaciones del terreno en el pedal del acelerador" no fue justificado en modo alguno por la recurrente en sus ofertas, siendo con ocasión de la reclamación cuando trata de acreditar su cumplimiento, con base en que la máquina ofertada cuenta con esos elementos como opcionales, que pueden ser instalados.

Pues bien, este Tribunal viene afirmando la improcedencia de completar la oferta en la reclamación especial, no correspondiéndonos analizar la nueva documentación presentada por la reclamante a fin de verificar si la oferta cumple las prescripciones técnicas mínimas, sino revisar la legalidad de la actuación del órgano de contratación, pudiendo citarse, al respecto, el Acuerdo 69/2025, de 3 de septiembre, en el que razonamos que "*la posibilidad de subsanar, modificar o completar la documentación en vía de recurso es radicalmente contraria a la filosofía más íntima de los procedimientos para la adjudicación de contratos públicos, pues rompe frontalmente con los principios de no discriminación, igualdad de trato y transparencia. En este sentido, como ya ha señalado este Tribunal en numerosas ocasiones, valga por todas las Resoluciones 218/2018, de 13 de julio y 257/2018, de 19 de septiembre, el recurso especial en materia de contratación no puede ser un instrumento para subsanar los defectos en la documentación presentada por las entidades licitadoras en el procedimiento de adjudicación ya que no es ese su fin, en tanto que se trata de una vía para reparar las infracciones del ordenamiento jurídico*

*en que incurran los poderes adjudicadores en los procedimientos de contratación dentro de su ámbito de actuación definido en el artículo 44 de la LCSP*".

Conviene, en este sentido, recordar que, como este Tribunal sostuvo en su Acuerdo 61/2025, de 24 de julio, 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.*"

A la vista de lo expuesto, cabe concluir que las características "Función bajada rápida de cazo" y "Función de absorción de las fluctuaciones del terreno en el pedal del acelerador" no fueron ofertadas por la reclamante, a pesar de constituir requisitos técnicos mínimos, de donde se deriva la adecuación a derecho de la exclusión de las ofertas por incumplimiento del pliego técnico a este respecto.

En cuanto a la característica "Filtros de carbón activo para la eliminación de olores", tal y como manifiesta la reclamante, fue objeto de un requerimiento de aclaración por parte de la Mesa de Contratación, en el sentido de que "*En el punto 4, sería necesario aclarar si los filtros de cabina son de carbón activo o no, así como indicar la clase o categoría de filtración.*", a lo que dio respuesta la reclamante señalando que "*La maquina cuenta con un módulo BMair, mediante la presurización de la cabina, sus filtros HEPA y carbón activo permite eliminar los gases y partículas nocivas que ingresan dentro de la cabina*", adjuntando, asimismo, diversa información

al respecto, la misma que recoge en la reclamación especial, lo que permite apreciar que el cumplimiento de dicho criterio mínimo ya fue justificado por la reclamante en los términos requeridos en el pliego, no pudiendo constituir un motivo de exclusión de las ofertas.

Al amparo de lo expuesto, procede concluir el incumplimiento en las ofertas de la reclamante de dos características técnicas mínimas exigidas en el pliego, lo que justifica la decisión de exclusión, que resulta conforme a la legalidad, procediendo, por consiguiente, la desestimación de la reclamación especial 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 REYVENA-SERVITECO, S.L. frente a la exclusión de su oferta del procedimiento de adjudicación del contrato de "*Suministro de palas cargadoras para CACP.* Expediente 2025/SCON.ASU/000014", licitado por Servicios de la Comarca de Pamplona S.A.

2º. Notificar este acuerdo a REYVENA-SERVITECO, S.L., a Servicios de la Comarca de Pamplona S.A., 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, 15 de octubre de 2025. LA PRESIDENTA, Idoia Tajadura Tejada. LA VOCAL, Marta Beamonte Aréjula. EL VOCAL, Javier Moreno Zudaire.