



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
CONTRATOS PÚBLICOS DE NAVARRA**

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

Expediente 100/2025

ACUERDO 93/2025, de 14 noviembre, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se resuelve la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por ALEU MEDICAL, S.L. frente al acuerdo de exclusión de su oferta del lote 1 del acuerdo marco “*AM APRO 82/2025: Suministro de Test rápidos de detección de antígenos de uso profesional con destino a los centros del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea*”, licitado por dicho organismo autónomo.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (en adelante SNS-O) publicó el 13 de mayo de 2025 en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el Portal de Contratación de Navarra el anuncio de licitación del acuerdo marco “*AM APRO 82/2025: Suministro de Test rápidos de detección de antígenos de uso profesional con destino a los centros del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea*”.

El objeto de dicho acuerdo marco se dividió en dos lotes, habiendo concurrido al lote 1 (Test rápido de detección de antígeno estreptococo grupo A en faringe), entre otros licitadores, la mercantil ALEU MEDICAL, S.L.

SEGUNDO.- Con fecha 25 de junio, la Mesa de Contratación abrió el sobre A “Documentación Administrativa” presentado por los licitadores, comprobando que la documentación aportada era conforme a lo exigido en el cuadro de características del contrato.

A continuación, abrió el sobre B “Proposición relativa a criterios sometidos a juicios de valor”, acordando requerir a la empresa MASTER LABOR, S.L. las fichas técnicas de las muestras presentadas.

El 2 de julio la Mesa de Contratación admitió la documentación presentada por dicha empresa y acordó encomendar a los profesionales designados por los centros de los Servicios de laboratorio del HUN, HGO y HRS y de enfermería de Atención Primaria la comprobación de las prescripciones técnicas, y el examen y valoración de las ofertas técnicas de los licitadores admitidos, de conformidad con lo establecido en el pliego regulador.

Con fecha 13 de octubre, aprobó el informe de valoración de los criterios sometidos a juicio de valor emitido en la misma fecha, asignando las puntuaciones correspondientes, y acordó excluir las ofertas de varias empresas por incumplir las prescripciones técnicas del Anexo V del cuadro de características, entre ellas, la formulada por ALEU MEDICAL, S.L. al lote 1 *“por no aparecer en el envase ni las instrucciones ni el pictograma del procedimiento, tal como se solicita en las características técnicas específicas del Pliego Regulador n°11: Pictograma del proceso y n°12: Manual de instrucciones al menos en castellano”*.

A continuación, procedió a abrir el sobre C “Proposición relativa a criterios cuantificables mediante fórmulas”, constatando que varias de las ofertas podían considerarse como anormalmente bajas, por lo que acordó requerir su justificación y encomendar a la unidad gestora la valoración de tales criterios de adjudicación.

Con fecha 17 de octubre se notificó a la empresa ALEU MEDICAL, S.L. la exclusión de su oferta, haciéndose constar lo siguiente:

“Con fecha 13 de octubre, la Mesa de Contratación que interviene en el procedimiento de referencia ha aprobado el informe de valoración de los criterios no cuantificables mediante fórmulas (Sobre B), constatándose que en el lote 1, la oferta presentada por su empresa carece de instrucciones y de pictograma del proceso, por lo que no cumple con lo que se exige en las Características técnicas específicas del lote 1 del anexo V, en los puntos 11 y 12:

11-: Pictograma del proceso

12- Manual de instrucciones al menos en castellano

De conformidad con lo expuesto, la Mesa de Contratación ha acordado excluir de la licitación del lote 1, la oferta presentada por la empresa Aleu Medical, S.L., por el motivo expuesto”.

TERCERO.- Con fecha 17 de octubre, ALEU MEDICAL, S.L. interpuso una reclamación especial frente al acuerdo de exclusión de su oferta del lote 1 del acuerdo marco, formulando las siguientes alegaciones:

1ª. Que la motivación de dicho acuerdo de exclusión no se ajusta a la realidad, puesto que la oferta presentada, cuyo justificante se adjunta como Documento nº 3, incluyó expresamente, en el documento rotulado “Lote1-Dossier Técnico.pdf”, el cual se aporta nuevamente como Documento nº 4, el manual de instrucciones en castellano del producto ofertado y el pictograma del proceso de uso del test rápido.

Señala que ambos documentos fueron incorporados en el Sobre B (documentación técnica) y constan en el resguardo electrónico de presentación de la oferta en la Plataforma de Licitación Electrónica de Navarra.

Alega que la omisión de la revisión de tales archivos por parte de la Mesa de Contratación constituye un error material que ha llevado a una exclusión indebida, pese a que la documentación exigida obraba en el expediente y cumplía con lo dispuesto en el pliego.

2ª. Que la citada omisión ha determinado indebidamente la exclusión de la oferta, con vulneración de los principios de igualdad, proporcionalidad y concurrencia efectiva.

Asimismo, señala que el artículo 51.2 de la LFCP establece que, cuando existan “oscuridades en el contenido de la oferta, susceptibles de aclararse sin afectar a los principios de igualdad y transparencia”, la Mesa de Contratación puede y debe solicitar aclaraciones al licitador antes de acordar una exclusión definitiva.

Concluye que, por tanto, la Administración debió verificar la documentación obrante en el expediente o, en su caso, requerir aclaración, evitando decisiones arbitrarias o basadas en errores materiales que restringen injustificadamente la concurrencia.

Solicita, atendiendo a lo expuesto, que se anule el acuerdo de exclusión de su oferta del lote 1 y se retrotraiga el procedimiento al momento anterior a dicha exclusión, a fin de que se valore correctamente la documentación técnica aportada (manual e instrucciones del producto).

Por último, al amparo del artículo 125 de la LFCP, solicita la suspensión del procedimiento de adjudicación

CUARTO.- Con fecha 17 de octubre 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 22 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 24 de octubre el órgano de contratación aportó el expediente de contratación, así como un escrito de alegaciones en el que señala lo siguiente:

Que procede traer a colación el artículo 53.1 de la LFCP y la cláusula 7.1 del pliego por el que se rige la licitación, conforme a los que este se califica como “lex contractus”, habiendo devenido firmes y consentidas sus previsiones, dado que no

fueron impugnadas en el momento procedimental oportuno con ocasión de la publicación del mismo.

Señala que el tenor literal de la prescripción técnica cuyo incumplimiento ha motivado la exclusión de ALEU MEDICAL, S.L se encuentra recogida en el apartado 2 del Anexo V de las Prescripciones Técnicas Generales (Características Técnicas Específicas), que contiene las características que deberá contener el test y establece en los siguientes puntos:

“1- Test envasado individualmente para la detección precoz del estreptococo A, cuyo kit al que pertenece incluye todos los elementos precisos para su realización (con excepción de los depresores linguales, el material de protección sanitario, el cronómetro y contenedor adecuado para desechos)”.

Y los puntos 11 y 12 señalan, respectivamente, que deberá contener:

“11- Pictograma del proceso.

12- Manual de instrucciones al menos en castellano”.

Alega que, de lo anterior, se extrae de manera inequívoca que el envase del test debe incluir todos los elementos necesarios para la realización de las pruebas por el personal sanitario, y que dicho pack (el de cada test individual) debe contener tanto el pictograma del proceso como el manual de instrucciones, constituyendo ambos requisitos especificaciones técnicas mínimas.

Manifiesta que, en este sentido, en el apartado 8.2.5) “Muestras” del Cuadro de Características del Pliego, se especifica que:

“- las muestras deberán presentarse en las condiciones óptimas de conservación y con los mismos envases en los que suministrará el producto en caso de resultar licitador seleccionado.

- Cuando existan defectos o carencias en la presentación de las muestras y no resulte posible la comprobación de las Prescripciones Técnicas y/o la valoración de los productos ofertados por parte de la Administración, la oferta podrá quedar excluida de la licitación.”

Alega que, tal y como señala el Servicio de Aprovisionamiento del SNS-O en el informe emitido con ocasión de la presentación de esta reclamación, la empresa presentó en el sobre B las instrucciones y pictograma del proceso. En la ficha técnica del producto se indica que el kit contiene instrucciones y pictograma. Sin embargo, dichas instrucciones no aparecen en el envase del kit tal como se exige en el pliego, ya que son imprescindibles para la realización de la prueba por parte de los profesionales. Estas instrucciones varían de un fabricante a otro y de no seguir lo indicado el resultado puede ser inválido. Estas instrucciones por practicidad, eficacia y efectividad deben contenerse dentro del envase para que el/la profesional no precise de otros elementos como una pantalla, o tener que imprimir aparte estas instrucciones para poder realizar cada test.

Señala que así lo ha hecho la propia empresa en el lote 2, al presentar su oferta para la realización de otra modalidad de test, lo cual evidencia y pone de manifiesto que dicho requisito resultaba de fácil lectura y comprensión para todos los operadores que suministran el producto, por lo que, constatado el incumplimiento por parte de ALEU MEDICAL, S.L. de la prescripción técnica y resultando dicho incumplimiento expreso y referido a un elemento objetivo, la única actuación de la Mesa de Contratación que podía darse era acordar su exclusión de la licitación, por lo que se solicita la desestimación de la reclamación.

QUINTO.- El 27 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.- El SNS-O es un organismo autónomo adscrito al Departamento de Salud, por lo que se encuentra sometido a la LFCP en virtud de lo dispuesto en su artículo 4.1.b), siendo susceptibles de impugnación los actos de trámite o definitivos que excluyan a los licitadores o perjudiquen sus expectativas, 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.- Con carácter previo al análisis de las cuestiones planteadas en la reclamación, este Tribunal debe pronunciarse sobre la petición formulada por la reclamante relativa a la adopción de la medida cautelar de suspensión del acto impugnado.

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

Por su parte, el artículo 125 del mismo cuerpo legal, en el que se regulan las medidas cautelares, señala en su apartado primero que *“Los interesados en la licitación y adjudicación de un contrato público podrán solicitar del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, en los plazos señalados en el artículo anterior, la adopción de medidas cautelares para corregir la infracción alegada o para impedir que se causen otros perjuicios a los intereses afectados, incluidas la suspensión del procedimiento o de cualquier decisión adoptada en el seno del mismo, siempre y cuando, en los citados casos, no se produzca la suspensión automática del acto impugnado prevista en el artículo 124.4 de esta ley foral”*.

Por último, el mismo precepto en su apartado 3º prevé que *“El Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra recabará de la entidad afectada el expediente administrativo o la documentación del contrato. El órgano de contratación dispondrá de dos días hábiles para presentarlo y para efectuar las alegaciones que considere oportunas. Transcurrido dicho plazo, se haya aportado o no la documentación requerida, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra resolverá motivadamente, en el plazo de cinco días hábiles. Finalizado dicho plazo sin que se haya notificado la resolución expresa, se entenderá desestimada la solicitud, salvo que se haya solicitado la suspensión de un acto o del procedimiento de licitación, en cuyo caso la falta de notificación en plazo tendrá carácter estimatorio de la solicitud de suspensión*.

Lo dispuesto en este apartado se entiende sin perjuicio de la suspensión automática de los actos de trámite, del acto de adjudicación, de un acuerdo marco o del encargo a un ente instrumental cuando se presente una reclamación especial en materia de contratación pública contra dichos actos”.

Por lo tanto, con la interposición de la reclamación se produce la suspensión automática del acto impugnado y, con ella, la del propio procedimiento de contratación, sin que resulte necesario realizar un pronunciamiento expreso respecto a la petición realizada por la reclamante.

SEXTO.- En cuanto al fondo de la presente reclamación especial, constituye el objeto de la misma, la impugnación del acuerdo de exclusión de la oferta presentada por la reclamante en el lote 1 del procedimiento de licitación del acuerdo marco “*AM APRO 82/2025: Suministro de Test rápidos de detección de antígenos de uso profesional con destino a los centros del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea*”, tramitado por dicho organismo autónomo, por carecer de instrucciones y de pictograma del proceso, incumpliendo lo exigido en las Características técnicas específicas del lote 1 del anexo V, en los puntos 11 y 12.

Alega la reclamante que dicha motivación no se ajusta a la realidad, puesto que la oferta presentada incluyó en el sobre B, el manual de instrucciones en castellano del producto ofertado y el pictograma del proceso de uso del test rápido. Considera que la omisión en la revisión de tales archivos por parte de la Mesa de Contratación constituye un error material que ha llevado a una exclusión indebida, puesto que la documentación exigida obraba en el expediente.

El órgano de contratación, por su parte, sostiene que la recurrente ha incumplido las prescripciones técnicas, al no incluir junto al kit de muestras “*todos los elementos precisos para su realización*”, en concreto, tanto el “*pictograma del proceso como el manual de instrucciones*”.

En concreto sostiene que “*el tenor literal de la prescripción técnica cuyo incumplimiento ha motivado la exclusión de Aleu Medical, S.L., se encuentra recogida en el apartado 2 del Anexo V de las Prescripciones Técnicas Generales (Características Técnicas Específicas), que contiene las características que deberá contener el test y establece en los siguientes puntos:*

1- Test envasado individualmente para la detección precoz del estreptococo A, cuyo kit al que pertenece incluye todos los elementos precisos para su realización (con excepción de los depresores linguales, el material de protección sanitario, el cronómetro y contenedor adecuado para desechos)”.

Y los puntos 11 y 12, señalan respectivamente que deberá contener:

11- Pictograma del proceso.

12- Manual de instrucciones al menos en castellano”.

Añade el órgano de contratación que, “de lo anterior se extrae de manera inequívoca que el envase del test debe incluir todos los elementos necesarios para la realización de las pruebas por el personal sanitario, y que dicho pack (el de cada test individual), debe contener tanto el pictograma del proceso como el manual de instrucciones. Ambos requisitos constituyen dos especificaciones técnicas mínimas, debiendo estarse a lo exigido en el Pliego Regulador, que constituye la lex contractus.

En este sentido, en el apartado 8.2.5) “Muestras” del Cuadro de Características del Pliego, en el punto 8.2.5) se especifica que:

- las muestras deberán presentarse en las condiciones óptimas de conservación y con los mismos envases en lo que suministrará el producto en caso de resultar licitador seleccionado.*
- Cuando existan defectos o carencias en la presentación de las muestras y no resulte posible la comprobación de las Prescripciones Técnicas y/o la valoración de los productos ofertados por parte de la Administración, la oferta podrá quedar excluida de la licitación.”*

A la vista del expediente, el motivo de exclusión alegado ahora por el órgano de contratación coincide con lo recogido en el Informe de 13 de octubre de 2025, de valoración de los criterios sometidos a juicio de valor de las ofertas presentadas al procedimiento de referencia, y con lo dispuesto en el Acta de la reunión celebrada por la Mesa de Contratación, el 13 de octubre de 2025, para la aprobación del informe técnico de valoración del Sobre B y apertura del sobre C.

Sin embargo, este motivo de exclusión alegado ahora difiere del expresado en la notificación del acuerdo de exclusión objeto de la presente reclamación, en el que se recoge que *“la oferta presentada por su empresa carece de instrucciones y de*

pictograma del proceso, por lo que no cumple con lo que se exige en las Características técnicas específicas del lote 1 del anexo V, en los puntos 11 y 12: 11-: Pictograma del proceso. 12- Manual de instrucciones al menos en castellano.”

Una vez expuestas las posiciones de las partes, debemos comenzar por recordar las exigencias de motivación establecidas en la LFCP, cuyo artículo 100.3 dispone que *“La adjudicación deberá ser motivada y contendrá al menos las razones por las que se ha rechazado una candidatura u oferta, las características y ventajas de la oferta seleccionada, señalando el plazo de suspensión de la eficacia de la adjudicación y los medios de impugnación que procedan y se comunicará a todos los interesados en la licitación”*. Esta obligación de motivación de los actos administrativos, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, también se recoge en el artículo 35.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, aplicable en el presente caso, en virtud de la disposición adicional vigesimosegunda de la mencionada Ley Foral.

Este Tribunal se ha pronunciado reiteradamente sobre la especial relevancia de la motivación en orden a garantizar los derechos de los interesados, habiendo señalado en su Acuerdo 72/2025, de 11 de septiembre, con cita del Acuerdo 66/2023, de 8 de septiembre, *“que la exigencia de motivación constituye un requisito fundamental a fin de controlar el ejercicio de la discrecionalidad por parte del órgano de contratación, tal y como señala la Sentencia nº 213/2022, de 6 de julio, del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, poniendo de manifiesto también la importancia de la motivación como garantía para la adecuada defensa de los derechos de los interesados, al señalar que “la motivación de los actos administrativos, como reiteradamente ha señalado el Tribunal Supremo, tiene un carácter finalístico, de manera que “La exigencia de la motivación de los actos administrativos responde, según reiterada doctrina jurisprudencial, de la que es exponente la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de julio de 2001, a la finalidad de que el interesado pueda conocer con exactitud y precisión el cuándo, cómo y por qué de lo establecido por la Administración, con la amplitud necesaria para la defensa de sus derechos e intereses, permitiendo también, a su vez, a los órganos jurisdiccionales el conocimiento de los datos fácticos y*

normativos que les permitan resolver la impugnación judicial del acto, en el juicio de su facultad de revisión y control de la actividad administrativa; de tal modo que la falta de esa motivación o su insuficiencia notoria, en la medida que impiden impugnar ese acto con seria posibilidad de criticar las bases y criterios en que se funda, integran un vicio de anulabilidad, en cuanto dejan al interesado en situación de indefensión”. (Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 4 de abril de 2012, rec. 3406/2010).

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

De igual modo, conforme al Acuerdo 56/2024, de 14 de octubre, “la motivación no precisa de un razonamiento exhaustivo y pormenorizado, bastando con que sea racional y suficiente, así como de suficiente amplitud para que los interesados tengan el debido conocimiento de los motivos del acto para poder defender sus derechos e intereses, pudiendo ser por ello sucinta siempre que sea suficiente”, disponiendo en nuestro Acuerdo 47/2024, de 7 de agosto, que “tal como expresa la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de marzo de 2005 lo que se persigue con la expresión motivada de las razones que han conducido a efectuar la adjudicación en un concurso es evitar la arbitrariedad, fomentar los principios de libre concurrencia e igualdad de oportunidades y otorgar razonabilidad a una decisión que siempre debe ir encaminada a la mejor satisfacción del interés público. Esa es la doctrina que viene manteniéndose reiteradamente por la misma Sala en sus Sentencias de 20 y 21 de julio de 2000, 19 y 24 de junio, 12 de julio de 2004 (por vía de ejemplo) en la que se recuerda que la discrecionalidad de que pueda gozar la Administración al efectuar la adjudicación, incluso ateniéndose a criterios objetivamente predeterminados, no es absoluta,

constituyendo precisamente la motivación en su actuación un elemento indispensable para que los Tribunales puedan efectuar su misión revisora y dotar de contenido real al principio de tutela judicial efectiva. Siendo igualmente finalidad de la motivación trasladar al conocimiento del interesado los fundamentos de hecho y de derecho de la decisión administrativa para darle la oportunidad de aceptarlos o combatirlos en los recursos pertinentes.”

Vista la doctrina anterior, hemos de analizar si la notificación del acuerdo de exclusión aprobado por la Mesa de Contratación contiene todos los elementos necesarios para considerarse motivada y, consecuentemente, no vulnera el derecho de defensa de la recurrente.

Como se ha señalado anteriormente, la reclamante sostiene que la notificación del acuerdo de exclusión no se ajusta a la realidad, puesto que la oferta presentada por ella sí incluyó en el documento rotulado como “Lote 1-Dossier técnico.pdf” el manual de instrucciones en castellano del producto ofertado y el pictograma del proceso de uso del test rápido.

Por su parte, el órgano de contratación esgrime dos motivos diferentes para justificar la exclusión de la oferta de la reclamante:

- En un primer momento, a través de la notificación del acuerdo de exclusión frente al que se interpone la presente reclamación, se le indica a la reclamante que *“la oferta presentada por su empresa carece de instrucciones y de pictograma del proceso, por lo que no cumple con lo que se exige en las Características técnicas específicas del lote 1 del anexo V, en los puntos 11 y 12: 11-: Pictograma del proceso. 12- Manual de instrucciones al menos en castellano.”*

- Posteriormente, a través de las alegaciones presentadas en el curso del presente procedimiento, viene a reconocer implícitamente el error en la motivación incluida en la notificación de la exclusión, afirmando que la exclusión fue acordada por otro motivo diferente, que se refiere al incumplimiento del *“apartado 2 del Anexo V de las Prescripciones Técnicas Generales (Características Técnicas Específicas), que*

contiene las características que deberá contener el test”, que resulta coincidente con lo manifestado en el Informe de 13 de octubre de 2025, de valoración de los criterios sometidos a juicio de valor de las ofertas presentadas al procedimiento de referencia, y con lo recogido en el Acta de la reunión celebrada por la Mesa de Contratación, el 13 de octubre de 2025, para la aprobación del citado informe técnico de valoración.

Así pues, y visto que la notificación no hace referencia a la causa real de exclusión manifestada por la Mesa de Contratación en su acuerdo, impidiendo por tanto que la entidad interesada pudiera conocer la causa real de su exclusión, incluso a través de una “motivación in aliunde”, puesto que no se adjunta a la misma los informes técnicos donde viene justificada, hay que analizar dicho defecto en la notificación y las consecuencias del mismo, señalando que afectaría, en todo caso, a la eficacia del acto y no a su validez. Al respecto, este Tribunal ha señalado, en su reciente Acuerdo 58/2025, de 16 de julio, con cita del Acuerdo 104/2021, de 22 de octubre, que *“sostiene la reclamante la concurrencia de un vicio de nulidad de pleno derecho, evidenciando con ello una clara confusión entre dos categorías jurídicas predicables, con carácter general, de los actos administrativos, a saber, su validez y eficacia, pues es la segunda de éstas la que se asocia a su notificación, cuya omisión afecta únicamente a la eficacia de éstos, es decir al momento de producción de sus efectos, como se desprende de su regulación en la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), que regula la notificación y la publicación en su capítulo II bajo el título “Eficacia de los actos”*.

Como señala el Tribunal Supremo en Sentencia de 11 de marzo de 2011 “La notificación puede conceptuarse como el acto administrativo que tiende a poner en conocimiento de las personas a que afecta un acto administrativo previo. El acto de notificación, pues, presenta, en consecuencia, una naturaleza independiente del acto que se notifica o publica, significando o determinando el comienzo de la eficacia de este último. El mismo presenta una doble finalidad según se considere desde la perspectiva de la Administración actuante o del administrado. En lo que respecta al notificado, vertiente relevante en el supuesto que hoy nos ocupa, pretende que éste tenga conocimiento del concreto acto administrativo que le afecta para que, de este modo, pueda cumplimentarlo y, si a su derecho interesa, pueda ejercitar los derechos

de que se crea asistido en vía de recurso. Desde la óptica de la Administración, la notificación o publicación supone que la misma tenga constancia de que el particular conoce el acto y que puede exigir su cumplimiento adoptando, al efecto, las medidas pertinentes.

La sentencia del Tribunal Supremo de 28 de diciembre de 1996 señala que "todos los mecanismos y garantías con que las leyes procesales o procedimentales rodean los actos de comunicación entre el órgano decisor y las partes contendientes (sean notificaciones, emplazamientos, requerimientos, etc.) no tienen otra finalidad o razón de ser que la de asegurar que, en la realidad, se ha materializado aquella participación de conocimiento, o que, en la ficción jurídica, se ha producido, o no, la misma en determinadas circunstancias. La entrega de una copia o traslado, la firma del receptor, su identidad, o la publicación de unos Edictos, etc., no son más que signos materiales externos que, de alguna manera, revelan o presuponen una toma de conocimiento.

En Derecho, la forma por la forma no tiene valor jurídico, los requisitos formales valen en cuanto incorporan y garantizan derechos materiales; al mismo tiempo la propia seguridad jurídica y el principio de eficacia de la Administración exigen el establecimiento de plazos que impidan la posibilidad de la permanente pendencia e impugnación. El artículo 58.2 de la Ley 30/92, al establecer los requisitos formales que ha de contener la notificación para que surta efecto, pretende preservar el derecho a la defensa efectiva y posibilitar, en su caso, la tutela judicial. Por tanto, aún faltando dichos requisitos, si el interesado llega a conocimiento del acto y/o puede desplegar los medios que aseguren una plena y eficaz defensa, siendo este un derecho material no formal, la notificación defectuosa surtirá efecto y así se establece expresamente en el artículo 58.3.

La invalidez del acto administrativo se aprecia cuando a éste le faltan alguno de sus elementos esenciales, mientras que los defectos en su notificación o publicación afectan únicamente a su eficacia y no a su validez, pudiendo, de este modo, encontrarnos ante actos válidos, pero no eficaces por no haberse producido la notificación a que la producción de sus efectos jurídicos está supeditada, como es el caso.

Así, como indica la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 2013 (Sala de lo CA, Sección 3ª), “la eventual falta de notificación, o la notificación irregular, de un determinado acto administrativo no afecta a su validez sino meramente a su eficacia (y al comienzo, en su caso, de los plazos para impugnarlo)”.

Asimismo, con cita en la anterior sentencia, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo CA, Sección 1ª), núm. 242/2015 de 6 de marzo, señala:

“La notificación de los actos administrativos constituye una actividad desplegada por la Administración para poner en conocimiento de los interesados el contenido de aquellos actos que afecten a sus derechos o intereses, así como si es o no definitivo en vía administrativa y los recursos que contra el mismo procedan, órgano administrativo ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, tal y como se desprende del artículo 58 de la LRJPAC. De manera que constituye un mero presupuesto o requisito de eficacia del acto administrativo objeto de notificación, que queda demorada hasta el momento de su notificación, realizada con respeto a las exigencias impuestas legalmente, tal y como revela el contenido de los artículos 57.2 y 58.1 de la LRJPAC, siempre y cuando, claro está, cuando sea preceptiva su notificación a los interesados. De ahí que la eventual falta de notificación, o la notificación irregular, de un determinado acto administrativo no afecte a su validez sino meramente a su eficacia y, en consecuencia, resulte improcedente sustentar una acción de revisión de oficio del acto administrativo en atención a los vicios atribuidos a su notificación, tal y como ha declarado el Tribunal Supremo en sus sentencias de 17 de julio de 2013, recurso contencioso-administrativo 472/2012, y de 4 de julio de 2013, Recurso contencioso- administrativo 501/2012.

Por consiguiente, mediante la acción de nulidad entablada por la demandante ante la Administración autora de las resoluciones que expresa en su escrito de interposición no cabe obtener la declaración de nulidad de los mismos si no existe su notificación. Aún en el caso de que existiera una irregular notificación de las citadas resoluciones las mismas demorarían su eficacia hasta su correcta notificación, por lo que no podría ser objeto de ejecución y quedaría expedita la vía del recurso administrativo o contencioso-administrativo hasta que se agotaran los plazos previstos legalmente para la interposición de tales recursos, computados desde la notificación

regular de dicho acto administrativo, o desde que el interesado realizara actuaciones que supusieran el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de notificación o interponga cualquier recurso que proceda, ex artículo 58.3 de la LRJPAC pero no el de nulidad”.

Dichas consideraciones permiten calificar como defectuosa la notificación practicada, al carecer de los elementos necesarios para la correcta defensa de la reclamante, quien desconoce el motivo real que ha supuesto la exclusión de su oferta, sin que la anulación de dicha notificación deba alcanzar al acuerdo de exclusión adoptado por la Mesa de Contratación, que, como decimos, se basa en el motivo puesto de manifiesto en el informe técnico correspondiente.

SÉPTIMO.- Por último, no resulta procedente entrar al análisis de la última de las alegaciones realizadas por la recurrente, referida al artículo 51.2 de la LFCP, de tal forma que cuando existan “*oscuridades en el contenido de la oferta, susceptibles de aclararse sin afectar a los principios de igualdad y transparencia*” la Mesa puede y debe solicitar aclaraciones al licitador antes de acordar una exclusión definitiva, dado que, como se ha expuesto, el motivo de exclusión trasladado a aquella no es el que sirvió de base para acordar la misma.

Por las razones expuestas, procede la estimación parcial de la reclamación, acordando la anulación de la notificación de la exclusión de la oferta de la reclamante, al objeto de retrotraer el procedimiento al punto anterior a la misma, al objeto de que se realice una nueva notificación, recogiendo la causa real de la exclusión a la vista de lo manifestado en el Informe de 13 de octubre de 2025, de valoración de los criterios sometidos a juicio de valor de las ofertas presentadas al procedimiento de referencia, y recogido en el Acta de la reunión celebrada por la Mesa de Contratación, el 13 de octubre de 2025, para la aprobación del informe técnico de valoración del Sobre B y apertura del sobre C.

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

ACUERDA:

1º. Estimar parcialmente la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por ALEU MEDICAL, S.L. frente al acuerdo de exclusión de su oferta del lote 1 del acuerdo marco “*AM APRO 82/2025: Suministro de Test rápidos de detección de antígenos de uso profesional con destino a los centros del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea*”, disponiendo la anulación de la notificación de la exclusión de la reclamante y la retroacción del procedimiento al objeto de que a la vista de lo contenido en el expediente, se realice una nueva notificación que recoja la causa real de la exclusión.

2º. Notificar este acuerdo a ALEU MEDICAL, S.L., al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, 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, 14 de noviembre de 2025. LA PRESIDENTA, Idoia Tajadura Tejada. EL VOCAL, Eduardo Jiménez Izu. EL VOCAL, Javier Moreno Zudaire.