



**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@navarra.es

Expediente: 54/2026

ACUERDO 73/2026, de 3 de julio, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se resuelve la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por don F. M. R. R. frente a la valoración de sus ofertas en los lotes 21, 51, 71, 77 y 78 del contrato de “*81 lotes servicios de transporte escolar en vehículos de hasta 9 plazas 2026-2027*”, licitado por el Departamento de Educación del Gobierno de Navarra.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El Departamento de Educación del Gobierno de Navarra publicó el 11 de marzo de 2026 en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación del contrato de “*81 lotes servicios de transporte escolar en vehículos de hasta 9 plazas 2026-2027*”. La publicación de dicho anuncio en el Portal de Contratación de Navarra se produjo el 12 de marzo.

Don F. M. R. R. concurrió a los lotes 21, 51, 71, 77 y 78.

SEGUNDO.- Con fecha 16 de abril, la Mesa de Contratación abrió el sobre A “Documentación administrativa”, acordando, tras su examen, la admisión del citado licitador.

Con fecha 21 de abril se produjo la apertura del sobre BC “Criterios cuantificables mediante fórmula”, valorándose las ofertas y realizándose la propuesta de adjudicación a favor de las licitadoras con mayor puntuación en cada lote, teniendo en cuenta, en su caso, el orden de prelación de aquellas, conforme a lo señalado en el anexo a la correspondiente acta, no resultando las ofertas formuladas por don F. M. R. R. seleccionadas en ninguno de los lotes a los que concurrió.

TERCERO.- Con fecha 15 de mayo, don F. M. R. R. interpuso una reclamación especial en materia de contratación pública frente a la valoración de sus ofertas.

Requerida la subsanación de dicha reclamación, esta se produjo el mismo 15 de mayo.

Alega el recurrente que, habiendo rellenado correctamente los anexos IV y V, relativos a todos los lotes ofertados, marcando los 10 puntos correspondientes según la clasificación medioambiental del vehículo, el órgano licitador le pidió una subsanación de falta de documentación requerida del vehículo, aportando el 23 de abril la ficha técnica del mismo actualizada a escolar y el permiso de circulación, así como la ficha técnica del mismo, aceptando los documentos el órgano licitador y dando por subsanada la petición.

Señala que entiende que el Anexo IV, cuando pide la justificación de la clasificación ambiental del vehículo, puede verificarse a través de dichos documentos, en la ficha técnica concretamente en el código P.3, y también en el permiso de circulación en la letra P.3 ELECTRICO- BATERIA BEV.

Alega que es de todos sabido que un vehículo eléctrico es un vehículo 0 emisiones, y, por lo tanto, poseedor de la etiqueta 0, y que aun así adjunta documento aportado de la DGT donde se especifica qué vehículos cumplen con la etiqueta 0.

Considera, por ello, que el vehículo que va a utilizarse para la prestación del servicio de los lotes tiene las características señaladas para la categoría de vehículo 0 emisiones (según la clasificación contemplada en el anexo II-E del Reglamento General de Vehículos), quedando debidamente acreditada su categoría de vehículo 0 emisiones a través de la ficha técnica y el permiso de circulación.

Solicita, por ello, que se tenga por interpuesta la reclamación contra la valoración del Anexo IV con 0 puntos y se restituyan los 10 puntos que corresponderían según la clasificación medioambiental del vehículo en los lotes ofertados.

CUARTO.- Con fecha 18 de mayo, el órgano de contratación aportó el correspondiente expediente, presentando igualmente un escrito de alegaciones frente a la reclamación interpuesta, en cumplimiento del artículo 126.4 de la LFCP, en el que señala lo siguiente:

Que la reclamación es extemporánea, dado que el acta en la que se contiene la valoración impugnada se publicó en PLENA y en el Portal de Contratación de Navarra el 29 de abril, por lo que el plazo para la interposición de la reclamación finalizó el 11 de mayo. Asimismo, señala que aun cuando la reclamante entendiera que el cómputo del plazo debe hacerse en días hábiles, la reclamación se habría interpuesto igualmente fuera de plazo, al finalizar este el 14 de mayo.

Asimismo, se adjunta un acta 6 de la Mesa de Contratación en la que se señala que, una vez realizada la apertura de los sobres BC, procedió a requerirse a los licitadores la subsanación de algunas de las ofertas. En el caso del recurrente, el requerimiento consistió en subsanar la documentación relativa a la solvencia técnica, en concreto, a la idoneidad de los vehículos utilizados en relación con la documentación técnica. Se le solicitó, por ello, la subsanación de un requisito de participación y, por tanto, aspecto susceptible de subsanación.

En la citada apertura de sobres se comprobó que, si bien en el Anexo V, el recurrente había marcado que su vehículo tenía la condición de 0 emisiones, no lo había acompañado con la documentación acreditativa de dicho extremo. Este aspecto es un criterio valorable, que no permite subsanación alguna, por lo que la Mesa de Contratación no hizo requerimiento alguno al licitador a este respecto.

Asimismo, señala que, aun en el caso de haber obtenido los 10 puntos por presentar un documento acreditativo de 0 emisiones, en ningún caso hubiera resultado

adjudicatario de los lotes a los que concurrió, ya que los licitadores que fueron propuestos como tal tienen una puntuación superior en más de 10 puntos a la del reclamante.

Por último, señala que el recurrente presenta con su reclamación una etiqueta del vehículo con 0 emisiones, que no puede ser tomada en consideración, ya que se trata de un documento presentado fuera del plazo de presentación de ofertas, causándose un grave perjuicio en las condiciones de igualdad y objetividad que deben guiar las licitaciones en caso de admitirse.

Por lo expuesto, se solicita la inadmisión de la reclamación y, subsidiariamente, su desestimación.

QUINTO. Con fecha 10 de junio, se dio traslado de la reclamación a las demás personas interesadas al objeto de que alegasen lo que estimasen oportuno, conforme al artículo 126.5 de la LFCP, no habiéndose formulado alegación alguna.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Conforme a lo previsto en el artículo 4.1.b) de la LFCP, la misma se aplicará a los contratos públicos celebrados por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y, de acuerdo con el artículo 122.2 de la misma norma, son susceptibles de impugnación los actos de trámite o definitivos que excluyan a los licitadores o perjudiquen sus expectativas.

SEGUNDO.- La interposición de la reclamación se ha realizado en la forma prevista en el artículo 126.1 de la LFCP.

TERCERO.- 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.

CUARTO.- Dentro del examen de los requisitos procedimentales de la reclamación especial en materia de contratación pública, procede abordar el óbice de admisibilidad suscitado por el órgano de contratación, en relación con la posible extemporaneidad de la reclamación, conforme a lo dispuesto en el artículo 127.3.a) de la LFCP.

A tal efecto, debemos comenzar recordando, en primer término, que la apreciación de las circunstancias de admisibilidad de los recursos afecta al derecho constitucional a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 24 CE y, en consecuencia, la interpretación de las causas que en relación con los mismos establezcan las normas que en cada caso los regulen son de interpretación estricta, resultando, además, que el principio “pro actione” exige restringir al máximo las causas de inadmisibilidad de los recursos, si bien debe ser entendido no como la forzosa selección de la interpretación más favorable a la admisión de entre todas las posibles de las normas que la regulan, sino como la interdicción de aquellas decisiones de inadmisión que por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón revelen una clara desproporción entre los fines que aquellas causas preservan y los intereses que sacrifican. Así lo viene declarando de forma reiterada el Tribunal Constitucional -por todas, Sentencia de 11 de abril de 2013-, que pone de relieve que *“Tal como ha reiterado este Tribunal, el derecho de acceso a la jurisdicción, como garantía esencial del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), si bien no exige necesariamente seleccionar la interpretación más favorable a la admisión de un procedimiento entre todas las que resulten posibles, sí impone que los óbices procesales se interpreten de manera proporcionada ponderando adecuadamente los fines que preserva ese óbice y los intereses que se sacrifican”*.

Igualmente procede señalar que, conforme a lo dispuesto en el artículo 124.2 de la LFCP, el plazo para la interposición de la reclamación especial en materia de contratación pública es de diez días a contar desde *“b) El día siguiente al de la notificación del acto impugnado cuando se recurran los actos de tramitación y de*

adjudicación por parte de quienes hayan licitado”, debiendo computarse dicho plazo en días naturales, conforme a lo establecido en el artículo 47.1 de dicha ley foral.

Pues bien, cabe advertir que el acto recurrido se publicó en el Portal de Contratación de Navarra el 29 de abril, habiéndose interpuesto la reclamación el 15 de mayo, por lo que, en principio, la misma resultaría extemporánea, al haberse presentado una vez transcurrido el plazo legalmente previsto a tal efecto.

No obstante, debe repararse en que la publicación del acto recurrido no observó el contenido que preceptivamente exige el artículo 40.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al no hacer referencia alguna a si el acto pone fin o no a la vía administrativa, ni expresar los recursos que proceden frente al mismo, ni el órgano ante el que hubieran de presentarse, ni el plazo para interponerlos. Razones por las que dicha publicación, a la que se exigen los mismos elementos que a las notificaciones, conforme al artículo 45.2 de la citada ley, merece la calificación de defectuosa, surtiendo efecto en los términos que prevé el artículo 40.3 de la misma ley, es decir, sólo cuando el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de publicación, o bien interponga cualquier recurso que proceda, como así ha sucedido.

En tal sentido, este Tribunal, en su Acuerdo 28/2024, de 31 de mayo, en relación con un supuesto análogo al presente, y con cita del previo Acuerdo 90/2022, de 5 de septiembre, señaló que *“La consecuencia de ello, tal y como dispone el apartado tercero del precepto citado, conforme al cual “Las notificaciones que, conteniendo el texto íntegro del acto, omitiesen alguno de los demás requisitos previstos en el apartado anterior, surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación, o interponga cualquier recurso que proceda.”*, es que el *dies a quo* para la interposición de las reclamaciones no vendrá determinado por la fecha en que se practicaron dichas notificaciones defectuosas, sino que se prolongará

en la forma establecida en el artículo transcrito, de manera que no cabe apreciar su extemporaneidad.

Así lo ha entendido este Tribunal, en su reciente Acuerdo 71/2022, de 1 de julio, en el que dijimos que “Pero es que además, cabe recordar que el artículo 40.2 de la citada Ley 39/2015 establece que Toda notificación deberá ser cursada dentro del plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, y deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si pone o no fin a la vía administrativa, con expresión de los recursos que procedan, en su caso, en vía administrativa o judicial, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlo, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente. Asimismo, el apartado 3 del mismo artículo dispone que Las notificaciones que, conteniendo el texto íntegro del acto, omitiesen alguno de los demás requisitos previstos en el apartado anterior, surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación, o interpongan cualquier recurso que proceda.

Sin embargo, en el supuesto analizado la comunicación a los interesados del acuerdo impugnado omitió el contenido mínimo legalmente previsto, en concreto, el relativo al régimen de recursos que cabía interponer frente al mismo, mereciendo por ello la calificación de defectuosa; lo que habría de conllevar, en todo caso y conforme al criterio mantenido por este Tribunal, entre otros, en el Acuerdo 15/2021, de 9 de febrero, la admisión de la reclamación interpuesta.”

Por lo tanto, encontrándonos ante una publicación defectuosa del acto objeto de recurso, la reclamación frente al mismo ha de entenderse interpuesta dentro del plazo legalmente previsto, no concurriendo la causa de inadmisión alegada por el órgano de contratación.

QUINTO.- Siguiendo con el examen de los requisitos de procedibilidad de la reclamación especial, procede verificar a continuación el relativo a la legitimación activa del recurrente para su interposición, en su condición de persona licitadora, a la luz del principio del efecto útil del recurso.

A este respecto, debe recordarse que las normas que rigen el acceso a los recursos son de carácter imperativo (de orden público), no disponibles para las partes ni para el órgano que debe resolverlos, de forma que el examen de su observancia no está condicionado a la alegación de parte, pudiendo este Tribunal apreciar de oficio la concurrencia de una causa que impida la admisión del recurso (Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de abril de 2005), por lo que resulta obligado examinar en fase de decisión la pertinencia de su formulación (Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de junio de 2008).

Sentado lo anterior, y por lo que se refiere a la legitimación activa para la interposición de la reclamación especial en materia de contratación pública, dispone el artículo 122.1 de la LFCP que podrá interponerse *“por las empresas, profesionales y personas interesadas en la licitación y adjudicación de un contrato público”*, mientras que su artículo 123.1 establece que *“La reclamación especial podrá ser interpuesta por cualquier persona que acredite un interés directo o legítimo”*, previendo el artículo 127.3.b) como causa de inadmisión de la misma la falta de legitimación del reclamante.

Tal y como este Tribunal señaló en su Acuerdo 44/2026, de 15 de mayo, en línea con lo apuntado por el Tribunal Supremo en su Sentencia 103/2022, de 31 de enero, la legitimación activa es cualificada, de forma que no basta con discrepar del contenido de una resolución administrativa o considerar que dicha resolución es contraria al ordenamiento jurídico, sino que ha de concurrir, además, una determinada cualidad que habilite para actuar como parte reclamante en un determinado procedimiento. Debe mediar una vinculación entre el sujeto y el objeto de la pretensión que se deduce en el procedimiento de impugnación; en concreto, a tenor del transcrito artículo 123.1 de la LFCP, la legitimación activa se condiciona, por lo que hace al caso, a la titularidad de un derecho o de un interés legítimo.

Respecto a la necesaria vinculación entre el sujeto y el objeto de la pretensión en orden a apreciar la concurrencia del citado requisito procedimental, también señalamos en dicho acuerdo que, conforme a la doctrina recogida por el Tribunal Supremo en su

Auto 2281/2022, de 22 de febrero, “Constituye la legitimación activa y, más precisamente, la legitimación *ad causam* que es a la que aquí nos referimos –como recuerda la reciente STS de 2 de noviembre de 2021, rec. 76/2020, en línea con una constante jurisprudencia- la cualidad que habilita a las personas físicas o jurídicas para actuar como parte demandante en un determinado proceso. Y se vincula, en nuestro orden jurisdiccional, a la relación que media entre el sujeto promotor del recurso y el objeto de la pretensión que se deduce. De modo que el recurso sólo puede iniciarse por quien tiene legitimación, pues no se reconoce con carácter general la acción pública, salvo previsión legal expresa.

Se comprende, por tanto, su indisociable vinculación con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24 CE, al que sirve de soporte, del que deriva la necesidad, en la medida en que permite el acceso a la jurisdicción, de evitar interpretaciones que dificulten de manera irrazonable o desproporcionada tal acceso.

A ella se refiere el art. 19 LJCA que en sus diversos apartados desglosa un catálogo de supuestos en los que, como regla general, se vincula la legitimación activa a la defensa de un derecho o interés legítimo, tal y como deriva de la configuración en el art. 24 CE del derecho a la tutela judicial efectiva “de los derechos e intereses legítimos”.

Es así doctrina reiterada de esta Sala -que todas las partes conocen y citan en sus respectivos escritos- la necesidad de invocar la afectación de un interés en sentido propio, cualificado y específico, distinto del mero interés por la legalidad, de forma que concurra una relación entre el sujeto que acciona y el objeto de la pretensión que determine que la anulación de lo impugnado produzca para aquél un efecto positivo (un beneficio) o evite uno negativo (un perjuicio), actual o futuro, pero cierto, que debe repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acuda al proceso, criterio que reitera la jurisprudencia constitucional. El interés legítimo supone que la actuación administrativa impugnada pueda repercutir directa o indirectamente, o en el futuro, pero de un modo efectivo y acreditado, no meramente hipotético, en la esfera jurídica de quien la impugna, sin que baste la mera invocación abstracta y general o la mera posibilidad de su acaecimiento (por citar sólo algunas, SSTs de 25 de mayo de

2006, de Pleno, rec 38/2004; de 3 de marzo de 2014, de Pleno, rec.4453/2012; o la más reciente de 2 de noviembre de 2021, antes aludida, entre otras muchas).

El interés legítimo se delimita, así, caso a caso, en atención a la pretensión ejercitada, en función de si la anulación que se pretende de la actividad administrativa impugnada "supone un concreto beneficio o la evitación de un singular perjuicio a quien ejercita la acción, esto es, una utilidad específica que va más allá del interés genérico de que las Administraciones públicas actúen conforme a derecho" (STS de 15 de julio de 2010, rec. 23/2008). Esta ventaja ha de ser concreta y efectiva, y ha de ser identificada en la interposición de cada recurso contencioso administrativo. No es suficiente, como regla general, que se obtenga el beneficio de carácter cívico que lleva aparejado el cumplimiento de la legalidad (STS de 18 de enero de 2005, rec. 22/2003)."

Doctrina que también este Tribunal ha recogido de forma reiterada en sus acuerdos, señalando, en lo que ahora interesa, que no puede reconocerse legitimación a quien no podría resultar adjudicatario ni con la estimación total de la pretensión sostenida en su recurso, por cuanto ningún beneficio le reportaría en su esfera jurídica. Pudiéndose citar, por su similitud con el supuesto ahora analizado, nuestro Acuerdo 3/2023, de 11 de enero, así como el Acuerdo 44/2026, de 15 de mayo, antes aludido, en el que pusimos de manifiesto la ausencia de legitimación activa en aquellos supuestos en que la posición del reclamante en el orden de prelación de las ofertas, ante la hipotética estimación de la reclamación, no le permitiría ser adjudicatario del contrato.

Siendo esto así, es obligado dilucidar, partiendo de la posición del reclamante en el orden de prelación resultante de la valoración de las ofertas en los diferentes lotes a los que se ha presentado y de las pretensiones deducidas en la reclamación interpuesta, si una estimación de éstas le reportaría un beneficio real, directo y efectivo, y ello, a los importantes efectos, como se ha dicho, de reconocerle o no legitimación activa en este concreto procedimiento.

Pues bien, en el supuesto analizado, el recurrente impugna la valoración de los criterios medioambientales referidos a sus vehículos en los lotes 21, 51, 71, 77 y 78 a cuya licitación concurrió, siendo su pretensión la asignación de los 10 puntos

correspondientes a los vehículos cero emisiones, debiendo analizarse si la suma de tal puntuación permitiría al recurrente resultar adjudicatario.

En este sentido, en el lote 21, el reclamante recibió 80 puntos. Ante una hipotética estimación de su reclamación, que le otorgara los 10 puntos discutidos, sumaría un total de 90 puntos, cifra que resulta insuficiente frente a la puntuación obtenida por la oferta que ha resultado propuesta como adjudicataria, que asciende a 92,19 puntos.

En el lote 51, al reclamante se le asignaron 80 puntos, pudiendo alcanzar un máximo de 90 puntos en caso de estimarse su pretensión. La oferta con mayor puntuación tiene 95,69 puntos, pero no ha sido ésta la propuesta como adjudicataria, dado el orden de prelación en otros lotes, sino la que tiene una puntuación de 82,41 puntos, puntuación que sí podría superar el recurrente de admitirse su pretensión.

En el lote 71, el reclamante cuenta con 76,36 puntos, pudiendo alcanzar un máximo de 86,36 puntos, mientras que la oferta propuesta como adjudicataria tiene 95,69 puntos, por lo que tampoco podría la oferta del recurrente resultar la más valorada en ningún caso.

En el lote 77, el reclamante obtuvo 80 puntos, por lo que su oferta podría alcanzar un máximo de 90 puntos, siendo así que la oferta más valorada recibió 95,53 puntos, de manera que tampoco podría el recurrente alcanzar esta puntuación para poder resultar adjudicatario.

Finalmente, en el lote 78, el reclamante cuenta con 80 puntos, pudiendo llegar a un máximo de 90 puntos de estimarse su reclamación, mientras que la oferta propuesta como adjudicataria tiene 97,18 puntos, por lo que no podría llegar a ser la oferta más valorada.

De este modo, de una eventual estimación de la reclamación, el reclamante sólo obtendría beneficio en el lote 51, puesto que en el resto no podría resultar, en modo

alguno, adjudicatario, ya que en todos ellos las puntuaciones de las ofertas seleccionadas superan su puntuación máxima posible, sin que las mismas hayan sido objeto de cuestionamiento por el recurrente, de manera que únicamente ostenta legitimación para impugnar la valoración del citado lote 51.

Llegados a este punto, oportuno es recordar que, como recoge el Tribunal Superior de Justicia de Navarra en su Sentencia 372/2021, de 22 de diciembre, la inadmisibilidad de los recursos o reclamaciones puede ser total o parcial, esto es, de todas o algunas de las pretensiones ejercitadas, no siendo posible, tal y como ha declarado el Tribunal Supremo en Sentencia de 17 de marzo de 1986, declarar la inadmisibilidad parcial cuando la impugnación realizada no pueda separarse o ser tratada en recursos distintos por constituir una cuestión única, las pretensiones estén mezcladas o confundidas entre sí, siendo no deslindables.

Limitaciones que, en atención a lo anteriormente expuesto, entendemos que no concurren en el supuesto analizado, procediendo, por tanto, la inadmisión de la reclamación en relación con la impugnación de la valoración de las ofertas en los lotes 21, 71, 77 y 78, por falta de legitimación activa del reclamante, de conformidad con el artículo 127.3.b) de la LFCP, debiéndose entrar a conocer sobre el fondo del asunto única y exclusivamente en relación con la valoración de la oferta en el lote 51.

SEXTO.- Sentado lo anterior, y restringida la impugnación al lote 51 del contrato de servicios de transporte escolar en vehículos de hasta 9 plazas 2026-2027, licitado por el Departamento de Educación, discute el reclamante la valoración del criterio de carácter medioambiental, al que se le ha asignado 0 puntos por no aportar la documentación justificativa.

Entiende el recurrente que la ficha técnica, así como el permiso de circulación de los vehículos, que aportó en contestación a un requerimiento de subsanación del órgano de contratación, eran suficientes para acreditar la condición de 0 emisiones, no obstante lo cual aporta junto a la reclamación nueva documentación justificativa a tal efecto.

El órgano de contratación, por su parte, alude a la claridad de las previsiones del pliego, siendo así que la documentación aportada en el momento de presentación de la oferta no era la requerida en el mismo para valorar dicho criterio de adjudicación, no pudiendo tomarse en consideración la aportada con la reclamación, so pena de vulnerar los principios de igualdad y objetividad que deben regir el procedimiento de licitación.

Expuestas las posiciones de las partes, el análisis debe partir de la consideración de que las ofertas deben adecuarse a lo dispuesto en el pliego del contrato, que deviene, así, en su ley reguladora, tal y como deriva del artículo 53.1 de la LFCP, en cuya virtud *“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”*, por lo que estos tienen carácter vinculante, tanto para el órgano de contratación, como para los licitadores que concurren al procedimiento de adjudicación del contrato. Determinaciones del pliego que, en nuestro caso, han devenido firmes y consentidas por no haber sido impugnadas en el momento procedimental oportuno con ocasión de la publicación de dicho documento contractual.

En este sentido, el reciente Acuerdo 43/2026, de 14 de mayo, de este Tribunal, con cita del previo Acuerdo 20/2026, de 25 de febrero, señala que *“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 acudir 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 su Sentencia 445/2021, de 30 de diciembre, y reproducidas por la Sentencia 213/2022, de 6 de julio.

Partiendo de tales premisas, se hace preciso acudir a los requerimientos del pliego en relación con la documentación a aportar para la valoración del criterio medioambiental, en orden a determinar si la presentada por el recurrente se ajusta o no a sus prescripciones y, por consiguiente, si resulta o no merecedora de la puntuación reclamada.

En este sentido, el apartado 9.2 del pliego regulador, en cuanto a la documentación a presentar en el sobre BC “*Criterios cuantificables mediante fórmula*”, dispone lo siguiente:

“Deberá incluir la documentación requerida en el anexo IV por cada lote que se oferta. dicho anexo contiene la siguiente información cuantificable:

(...)

Criterios medioambientales: Con objeto de mejorar el medio ambiente se valorará la utilización de vehículos que van a ser utilizados en función de los niveles de contaminación que emiten según la clasificación contemplada en el anexo II-E del Real Decreto 2822/1998, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos.

La licitadora deberá presentar el anexo IV debidamente cumplimentado con las características del vehículo que se va a utilizar.

(...)

Anexo V: Características de vehículos que pueden ser adscritos a la ejecución de todos los lotes a los que se presenta oferta. La licitadora deberá cumplimentar el anexo V identificando los vehículos, número de plazas, adaptación y clasificación ambiental (DGT)

Para acreditar las características de todos los vehículos señalados en el Anexo V las licitadoras deberán aportar en el momento de presentación de ofertas la siguiente documentación:

Número de plazas: Documentación técnica completa.

Clasificación ambiental: Presentación impresa de la consulta telemática realizada a la DGT, con la matrícula de cada vehículo, de la clasificación de su potencial contaminante (vehículos 0 emisiones, vehículos ECO, vehículos C, vehículos B, vehículos A, según el ANEXO II-E del R.D. 2822/1998 por el que se aprueba el

Reglamento General de Vehículos), realizada durante el plazo de presentación de ofertas. En caso de no aportarse, se asignarán 0 puntos.

En caso de vehículos nuevos no matriculados se deberá aportar la documentación correspondiente que acredite las características anteriores. En caso de presentarse a varios lotes, esta documentación justificativa podrá aportarse únicamente en uno de ellos, indicándose tal circunstancia en el Anexo V.”

Por su parte, el Anexo IV, conforme al cual debía formularse la oferta relativa a los criterios cuantificables mediante fórmula, contempla, en su apartado 3, el marcado de la casilla respecto de la categoría medioambiental del vehículo a utilizar, advirtiendo expresamente de que *“En caso de no presentar justificación o no marcar ninguna categoría, se asignarán 0 puntos”*,

Asimismo, el Anexo V, relativo a las características de los vehículos, prevé que *“Debe adjuntarse documentación acreditativa del número de plazas y de la clasificación ambiental de los vehículos reseñados, de acuerdo con lo recogido en la cláusula 9.2/Contenido Sobre BC/B-Anexo V)”*.

Siendo clara la exigencia en el pliego, en cuanto al criterio medioambiental, de aportar la consulta telemática realizada a la DGT de la clasificación del potencial contaminante del vehículo, y las consecuencias atribuidas a su no presentación, resulta necesario examinar la documentación presentada por el reclamante para justificar tal criterio de adjudicación.

Así, en el lote 51, la documentación inicialmente presentada en su oferta contiene el anexo IV debidamente rellenado, en el que marca, como categoría medioambiental, la de vehículo cero emisiones, así como el Anexo V, donde indica como clasificación ambiental del vehículo (DGT) 0, sin aportar, sin embargo, la documentación justificativa exigida en el pliego respecto al criterio medioambiental, lo que determinó, con total corrección, la atribución de 0 puntos en el mismo.

Tal deficiencia documental, al afectar a la valoración de un criterio de adjudicación, no era susceptible de subsanación, a diferencia de la documentación relativa a las características técnicas mínimas del vehículo, en cuanto al número de plazas, que también fue omitida por el recurrente y respecto de la que se le requirió para su aportación.

La falta de aportación de la documentación exigida en el pliego para acreditar el criterio medioambiental, esto es, la consulta telemática a la DGT, no puede ser suplida con la presentación de la ficha técnica y permiso de circulación del vehículo, donde aparece la clasificación ambiental de “etiqueta 0” del mismo, toda vez que el apartado 9.2 del pliego no dejaba margen de equivalencia a favor de otros documentos técnicos para la valoración del criterio de adjudicación medioambiental, erigiéndose tal previsión, como se ha dicho, como ley del contrato.

Y tampoco resulta admisible la aportación de dicha consulta telemática a la DGT con la presente reclamación especial, que no constituye un medio válido para completar la oferta, tal y como este Tribunal viene afirmado reiteradamente, por todos, en 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”*.

Así las cosas, debe soportar el reclamante las consecuencias de su falta de diligencia en la formulación de su oferta, tal y como este Tribunal viene señalando,

entre otros, en el Acuerdo 76/2025, de 24 de septiembre, donde indicamos 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”*.

Al amparo de lo expuesto, resulta ajustada a derecho la atribución de 0 puntos al recurrente en el criterio de adjudicación medioambiental, por falta de aportación de la documentación exigida en el pliego para su acreditación, de donde se deriva la procedencia de desestimar la presente reclamación especial en lo relativo al lote 51.

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. Inadmitir la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por don F. M. R. R. frente a la valoración de sus ofertas en los lotes 21, 71, 77 y 78 del contrato de *“81 lotes servicios de transporte escolar en vehículos de hasta 9 plazas 2026-2027”*, licitado por el Departamento de Educación del Gobierno de Navarra, y desestimar la misma en relación con la valoración de su oferta en el lote 51.

2º. Notificar este acuerdo a don F. M. R. R., al Departamento de Educación del Gobierno de Navarra, así como al resto de interesados que figuren en el expediente a los efectos oportunos, y acordar su publicación en la página del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra.

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

Pamplona, a 3 de julio de 2026. LA PRESIDENTA, Idoia Tajadura Tejada. LA VOCAL, Natividad Goñi Urriza. EL VOCAL, Javier Moreno Zudaire.