



Expediente: 59/2026

ACUERDO 77/2026, de 21 julio, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se resuelve la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por CONSULTORA NAVARRA DE TELECOMUNICACIONES, S.L. frente a la adjudicación del “*Contrato de servicio de telecomunicaciones*”, licitado por la Fundación Navarra para la gestión de servicios sociales públicos.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 4 de marzo de 2026, la Fundación Navarra para la gestión de servicios sociales públicos publicó en el Portal de Contratación de Navarra el anuncio de licitación del “*Contrato de servicio de telecomunicaciones*”, estando su objeto dividido en cuatro lotes: Lote 1: Pamplona, Comarca y Norte; Lote 2: Estella; Lote 3: Tafalla; y Lote 4: Tudela.

A la licitación de dichos lotes concurrieron las siguientes empresas:

- CONSULTORA NAVARRA DE TELECOMUNICACIONES, S.L. (Conatel)
- IKAI TECNOLOGÍAS AVANZADAS, S.L.
- NUBIP TALK, S.L.U.

SEGUNDO.- Con fecha 15 de abril, la Mesa de Contratación abrió el sobre A “Documentación administrativa” presentado por los licitadores, admitiendo a estos tras su examen.

A continuación, procedió a la apertura del sobre B “Documentación relativa a criterios cualitativos”, valorando las ofertas y atribuyendo las correspondientes puntuaciones.

El 21 de abril se produjo la apertura del sobre C “Documentación relativa a criterios cuantificables mediante fórmulas”, constatándose que las ofertas presentadas por CONSULTORA NAVARRA DE TELECOMUNICACIONES, S.L. y NUBIP TALK, S.L.U. eran anormalmente bajas conforme a lo dispuesto en el pliego, por lo que se acordó requerir la justificación de su viabilidad.

Formulados los correspondientes requerimientos y atendidos estos por los citados licitadores, la Mesa de Contratación procedió a valorar, con fecha 6 de mayo, las justificaciones presentadas, concluyendo que *“Teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 98 de la Ley Foral de Contratos públicos Conatel SL para los cuatro lotes a los que ha presentado licitación, justifica su oferta en que el precio oferta se corresponde con una tarifa estándar de la entidad, si ser específica ni excepcional par esta licitación, por lo que está consolidada dentro de la política comercial habitual de Conatel, además, de la eficiencia en la prestación del servicio optimando costes operativos con un coste unitario reducido manteniendo en todo momento la calidad y la rentabilidad. También añade que Conatel mantiene acuerdos y operativas favorables que le permiten sostener el precio ofertado; y declara que la oferta no está vinculada a ayudas estatales ni a ninguna circunstancia que pueda suponer una distorsión de la competencia”*, así como que *“Por su parte Nubip Talk SLU justifica su oferta en la estructura real de costes de la entidad, justificando que su oferta cubre los costes del servicio y permite su prestación en condiciones económicamente sostenibles. Expone que los precios se sitúan dentro de los rangos habituales para este tipo de servicios, sin implicar en ningún caso la asunción de pérdidas ni la existencia de prácticas anómalas. Además, justifica su oferta en la prestación del servicio actúa que tiene y en el despliegue de líneas. Cumple con las condiciones que se requieren e el pliego técnico, y detalla que no existen circunstancias excepcionales ni ayudas públicas que afecten a la formación del precio ofertado”*.

Por ello, la *“mesa de contratación entiende justificada las ofertas presentadas por Conatel SL y Nubip Talk SLU, y se acepta la oferta entendiendo justificada su viabilidad par las empresas licitadoras”*.

Se procedió, a continuación, a valorar las correspondientes ofertas, siendo las puntuaciones totales atribuidas a estas en cada uno de los cuatro lotes las siguientes:

- CONSULTORA NAVARRA DE TELECOMUNICACIONES, S.L: 79,21 puntos
- IKAI TECNOLOGÍAS AVANZADAS, S.L.: 63,76 puntos
- NUBIP TALK, S.L.U.: 85,16 puntos

Con fecha 15 de mayo se formuló la propuesta de adjudicación del contrato a favor de NUBIP TALK, S.L.U., y por Resolución de la Directora-Gerente de la Fundación de 18 de mayo se produjo dicha adjudicación.

TERCERO.- Con fecha 20 de mayo, CONSULTORA NAVARRA DE TELECOMUNICACIONES, S.L. interpuso una reclamación especial en materia de contratación pública frente a la adjudicación del contrato, alegando lo siguiente:

1ª. Que, en relación con la oferta presentada por la empresa adjudicataria en el lote de telefonía móvil, solicita el acceso a la justificación presentada respecto de la posible anomalía de la oferta, al apreciarse indicios de inviabilidad económica en los precios ofertados.

Señala que, en concreto, la adjudicataria ofrece líneas móviles con 150 GB de datos por un precio aproximado de 5,6 €/mes por línea, importe significativamente inferior a los precios habituales existentes actualmente en el mercado corporativo y minorista y aparentemente incompatible con los costes habituales del servicio, resultando especialmente relevante que la propia adjudicataria comercializa en su página web tarifas sustancialmente superiores en precio para capacidades de datos muy inferiores (por ejemplo, 10 GB por importe cercano a 5,37 €/mes), lo que genera dudas razonables sobre la sostenibilidad económica de la oferta presentada en la presente licitación.

Por ello, solicita conocer si la oferta fue incurso en presunción de anormalidad, qué justificación económica y técnica presentó la adjudicataria, así como qué motivación concreta utilizó el órgano de contratación para considerar viable la oferta, todo ello, a efectos de verificar el correcto cumplimiento de los principios de transparencia, igualdad de trato y libre competencia previstos en la normativa de contratación pública.

2ª. Que, por otro lado, en relación con la valoración obtenida en el apartado “Plan de implantación y migración”, desea manifestar su disconformidad con la puntuación asignada (3,5 puntos sobre 5), al considerar que la justificación empleada no refleja adecuadamente el contenido técnico presentado en su propuesta.

Señala que la valoración indica literalmente que *“Como ya trabajan con Gizain no plantean un plan de implantación sobre migración de servicios; lo que plantean es una modificación de los servicios y adecuación, por lo que reflejan que estos trabajos durarán 1 semana”*.

Alega que, sin embargo, precisamente la circunstancia de que la Fundación Gizain ya disponga actualmente de los servicios de fibra, telefonía fija y telefonía móvil con Conatel constituye una ventaja objetiva para la correcta ejecución del contrato, al eliminar la necesidad de una migración compleja entre operadores y garantizar la continuidad inmediata del servicio sin riesgos de interrupción. Señala que su propuesta sí incluye un plan detallado de implantación y adecuación técnica, contemplando expresamente el contenido que se indica.

Señala que debe tenerse en cuenta que el propio contexto técnico del contrato hace que no resulte necesario describir procesos de portabilidad o migración entre operadores, precisamente porque dichos servicios ya se encuentran implantados y operativos con Conatel. Penalizar esta circunstancia supone, en la práctica, valorar negativamente una situación que reduce riesgos, tiempos de implantación e impacto sobre la operativa de Fundación Gizain

Alega, asimismo, que el pliego valora el “Plan de implantación y migración”, no exclusivamente la existencia de una migración entre operadores, y que su propuesta desarrolla de forma concreta las actuaciones de implantación, adecuación y coordinación necesarias para la correcta ejecución del contrato, incluyendo cronograma, recursos técnicos implicados y metodología de actuación.

Por todo ello, entienden que la puntuación otorgada no se corresponde con el alcance real de la propuesta presentada y solicitan la revisión de la valoración efectuada en este apartado.

3ª. Que uno de los requisitos contemplados en el pliego era la dotación de dispositivos de conectividad 4G (“pinchos 4G”), elemento que Conatel sí contempló expresamente dentro de su propuesta técnica y económica. Sin embargo, han observado que la empresa finalmente adjudicataria no incluye dicha dotación en su oferta, o al menos no queda reflejada de forma expresa ni cuantificable en la documentación presentada, circunstancia que, entienden, debería haber sido objeto de una revisión más exhaustiva durante el proceso de valoración técnica.

Señala que este aspecto no puede entenderse como accesorio o menor, dado que forma parte de los requerimientos definidos en el propio pliego y tiene impacto directo tanto en la prestación efectiva del servicio como en la comparabilidad objetiva entre ofertas. En este sentido, entienden que todas las empresas licitadoras deben ser evaluadas bajo los mismos criterios y sobre el mismo nivel de cumplimiento de los requisitos establecidos, y que la no inclusión de un elemento solicitado expresamente en el pliego debería, al menos, haber conllevado una valoración técnica diferenciada o una aclaración formal sobre el alcance real de la oferta presentada por la adjudicataria.

Atendiendo a lo expuesto, solicita el acceso íntegro a la documentación justificativa obrante en el expediente relativa a la viabilidad de la oferta de la adjudicataria, la revisión de la valoración técnica efectuada en los apartados indicados, y la verificación expresa del cumplimiento efectivo por parte de la adjudicataria de todos

los requisitos técnicos exigidos en el pliego, todo ello con suspensión, en su caso, de la formalización del contrato hasta la correcta revisión de los extremos señalados.

CUARTO.- Con fecha 22 de mayo, el órgano de contratación aportó el correspondiente expediente, en cumplimiento del artículo 126.4 de la LFCP, no formulando, en cambio, alegación alguna frente a la reclamación interpuesta.

QUINTO.- Con fecha 25 de mayo, se dio traslado de la reclamación a las demás personas interesadas para que alegasen lo que estimasen oportuno, conforme al artículo 126.5 de la LFCP, habiéndose formulado, el 26 de mayo, las siguientes alegaciones por parte de NUBIP TALK, S.L.U.:

1ª. Que las tarifas publicadas en su web corporativa tienen carácter meramente orientativo y comercial, no constituyendo en ningún caso una referencia válida ni actualizada para la determinación de los costes reales aplicables a ofertas específicas, contratos corporativos o licitaciones públicas.

Asimismo, que debe tenerse en cuenta que las tarifas publicadas en la página web no reflejan necesariamente campañas comerciales vigentes, condiciones particulares negociadas ni actualizaciones periódicas de precios, tratándose de contenidos meramente informativos y comerciales.

Señala que NUBIP TALK, S.L.U. opera como proveedor de servicios de telecomunicaciones bajo estructura de operador móvil virtual, a través de su participación societaria en CITELIA, entidad habilitada como OMV y con NRN propio nº 51 asignado por la CNMC, figurando dentro del listado oficial de operadores móviles virtuales con NRN propio junto a otros operadores nacionales relevantes del sector de las telecomunicaciones.

Manifiesta que disponer de NRN propio implica contar con identificación técnica propia dentro de las redes de telecomunicaciones para el encaminamiento y gestión de numeración telefónica, permitiendo operar con mayor autonomía técnica,

capacidad de gestión propia de numeración y menor dependencia de terceros, lo que permite disponer de condiciones comerciales, promociones, estructuras de costes y políticas tarifarias específicas, así como de capacidades técnicas y operativas propias del sector operador, no resultando equiparables a estructuras comerciales de simple revendedor o limitadas exclusivamente a la distribución o comercialización de servicios de terceros.

Por ello, la comparación efectuada por la reclamante entre precios publicados en la web corporativa y la oferta presentada en la presente licitación carece de valor técnico y económico suficiente para cuestionar la viabilidad de la oferta presentada, especialmente cuando la misma ya fue objeto de requerimiento de justificación, análisis y validación expresa por parte del órgano de contratación.

Así, la oferta presentada responde a costes reales y viables de prestación del servicio, habiendo quedado suficientemente acreditada su sostenibilidad económica durante el procedimiento de contratación.

2ª. Que, en relación con las manifestaciones efectuadas por la reclamante respecto a la supuesta ausencia de dispositivos de conectividad 4G en la propuesta presentada por NUBIP TALK, S.L.U., debe señalarse que dicha afirmación no se corresponde con el contenido de la oferta técnica aportada.

En este sentido, el propio documento técnico remite expresamente al Anexo I para concretar los centros y servicios afectados por dicha prestación, anexo donde únicamente se contempla la existencia de un “pincho USB internet” asociado a una ubicación concreta, dentro de la descripción de la situación actual de los servicios existentes.

Alega que la solución técnica presentada no elimina ni reduce dicha funcionalidad, sino que la amplía y mejora, al incorporar sistemas de respaldo 4G/5G automáticos en la totalidad de las sedes incluidas en el contrato, garantizando

continuidad de servicio y conectividad alternativa ante incidencias sobre la línea principal.

Por tanto, no puede sostenerse que la oferta no contemple soluciones de conectividad 4G, ni que exista incumplimiento alguno de las previsiones funcionales recogidas en el pliego, habiéndose presentado una solución técnica de mayor alcance y disponibilidad que la descrita en la situación de partida reflejada en el Anexo I.

Solicita, por ello, que se tengan por presentadas las alegaciones y por aclaradas las cuestiones planteadas por la reclamante, manteniéndose la validez y adecuación técnica y económica de la oferta presentada por NUBIP TALK, S.L.U.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- A los contratos públicos licitados por la Fundación Navarra para la gestión de servicios sociales públicos les resulta de aplicación la LFCP, conforme a lo dispuesto en su artículo 4.1.e), siendo susceptibles de impugnación los actos de adjudicación en virtud del artículo 122.2 de la misma 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. Ello, no obstante, con la salvedad de la limitación parcial de dicha legitimación que se expondrá en el fundamento de derecho noveno.

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 de fondo, procede que este Tribunal se pronuncie sobre la medida cautelar solicitada por la reclamante, consistente en la suspensión, en su caso, de la formalización del contrato hasta la correcta revisión de los extremos señalados en su reclamación.

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”*.

El mismo precepto, en su apartado tercero, 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”.

En consecuencia, la interposición de la reclamación determina la suspensión automática del acto impugnado y, con ella, la del propio procedimiento de contratación, sin que resulte necesario efectuar un pronunciamiento expreso sobre la solicitud formulada por la parte reclamante.

SEXTO.- Sentado lo anterior, constituye el objeto de la presente reclamación especial la adjudicación del “*Contrato de servicio de telecomunicaciones*”, licitado por la Fundación Navarra para la gestión de servicios sociales públicos.

En concreto, la entidad reclamante solicita el acceso a diversa información y documentación relativa a la oferta económica de la adjudicataria y a su correspondiente justificación, al albergar dudas sobre la sostenibilidad económica de la oferta presentada por esta. Asimismo, en cuanto al fondo de la reclamación, alega una errónea valoración cualitativa de su propia propuesta e impugna el posible incumplimiento de los requisitos técnicos por parte de la adjudicataria. Por ello, solicita la consiguiente revisión de la valoración controvertida y la verificación de que la empresa adjudicataria cumple con los requisitos técnicos exigidos en el Pliego.

El órgano de contratación no ha formulado alegaciones frente a la reclamación interpuesta. Por el contrario, la empresa adjudicataria sí ha presentado escrito de alegaciones, sosteniendo que los precios de su página web no pueden utilizarse como término de comparación para cuestionar la viabilidad de su oferta. Añade, además, que

dicha propuesta ya fue objeto de requerimiento de justificación y de análisis por el órgano de contratación y, asimismo, defiende que cumple estrictamente con el requerimiento técnico cuestionado por el reclamante.

Delimitados los términos de la controversia, procede analizar de forma individualizada las pretensiones y alegaciones formuladas por la entidad reclamante.

SÉPTIMO.- En primer lugar, y tal y como se ha señalado previamente, la entidad reclamante afirma que, a tenor de los precios de mercado y de los comercializados por la adjudicataria en su propia página web, concurren indicios de inviabilidad económica en la oferta formulada por esta. Por ello, solicita conocer si la oferta fue incurso en presunción de anormalidad, qué justificación económica y técnica presentó la adjudicataria, así como qué motivación concreta utilizó el órgano de contratación para considerar viable la oferta, todo ello, a efectos de verificar el correcto cumplimiento de los principios de transparencia, igualdad de trato y libre competencia previstos en la normativa de contratación pública.

En relación con esta petición, cabe señalar que la Mesa de Contratación consideró que la oferta del adjudicatario incurría en presunción de anormalidad, al igual que ocurrió con la propuesta económica de la reclamante. En consecuencia, se le requirió la oportuna justificación, la cual fue valorada y declarada viable con fecha 6 de mayo —procedimiento que también se siguió con la oferta de Conatel—, obrando toda la documentación justificativa de estas actuaciones en el expediente de contratación.

Expuesto lo anterior, conviene recordar que la reclamación especial en materia de contratación pública tiene por objeto exclusivo fiscalizar la legalidad de los actos y decisiones adoptados durante el procedimiento de adjudicación de un contrato público. No constituye, por tanto, una vía idónea para interesar de manera autónoma el acceso al expediente de contratación, trámite que se encuentra expresamente canalizado a través del artículo 126.1 de la LFCP, el cual dispone que: *“Si el interesado desea examinar el expediente de contratación de forma previa a la interposición de la reclamación, deberá solicitarlo al órgano de contratación, el cual tendrá obligación de ponerlo de*

manifiesto, sin perjuicio de los límites de confidencialidad previstos en el artículo 54.1 de esta ley foral”.

Así, tal y como este Tribunal señaló en su Acuerdo 70/2022, de 1 de julio, la reclamación especial en materia de contratación no es la vía adecuada para que los interesados soliciten información acerca del procedimiento de adjudicación ni del contrato. Igualmente, en sus Acuerdos 33/2025, de 22 de abril y 60/2025, de 23 de julio, sostuvo que no caben reclamaciones en las que no se aprecie un verdadero contenido impugnatorio, recordándose la función revisora de este Tribunal en orden a determinar si se ha producido un vicio de nulidad o anulabilidad durante el procedimiento de adjudicación.

Por ello, no cabe sino desestimar la primera de las solicitudes formuladas por el reclamante, relativa al acceso íntegro a la documentación justificativa obrante en el expediente relativa a la viabilidad de la oferta del adjudicatario, pues, como decimos, dicha solicitud debe realizarse, en todo caso, al órgano de contratación.

OCTAVO.- Por otro lado, la reclamante impugna el posible incumplimiento de los requisitos técnicos por parte de la adjudicataria, solicitando la verificación expresa de que esta cumple con todos los requisitos técnicos exigidos en el Pliego.

Aun cuando esta alegación es la última de las formuladas por la entidad reclamante, se considera procedente su examen con anterioridad a la segunda de ellas, relativa a la valoración de su oferta técnica, toda vez que su resolución podría afectar a la de esta.

Procede realizar, asimismo, una precisión respecto al alcance de la función revisora de este Tribunal, dado que la entidad reclamante solicita *“la verificación expresa del cumplimiento efectivo por parte de la adjudicataria de todos los requisitos técnicos exigidos en el pliego”*, pretensión que, en modo alguno, puede ser acogida. Así, este Tribunal señaló en su Acuerdo 72/2024, de 28 de noviembre, que *“como expusimos en nuestro reciente Acuerdo 62/2024, de 25 de octubre, “procede realizar una*

precisión sobre el petitum de la reclamación directamente relacionada con el carácter revisor de este Tribunal, que debe ceñirse a analizar y resolver sobre los vicios de nulidad o anulabilidad alegados en cada caso sin que quepa instar de manera genérica una revisión de la valoración de las ofertas”. Igualmente, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón 335/2022, de 1 de septiembre, señala que “proyectada la anterior doctrina sobre lo concretamente actuado aquí, habremos de llegar a un desenlace desestimatorio del recurso, habida cuenta que se pretende en realidad una revisión de la valoración efectuada por el órgano de contratación, sin soporte en concreta prueba material del error valorativo técnico en que haya podido incurrir aquél”. De donde debemos concluir que no cabe instar la revisión de la valoración realizada de la oferta del adjudicatario sin poner de manifiesto la concurrencia de ningún vicio de legalidad en la misma, bajo el único pretexto de que dicha puntuación se considera “excesiva”.

El examen de este Tribunal debe circunscribirse, por lo tanto, al cumplimiento del citado requisito de dotación de dispositivos de conectividad 4G (pinchos 4G) por parte del adjudicatario, al ser este el único extremo sobre el que se suscitan dudas en la reclamación interpuesta.

Alega la reclamante, a este respecto, que *“la empresa finalmente adjudicataria no incluye dicha dotación en su oferta, o al menos no queda reflejada de forma expresa ni cuantificable en la documentación presentada”.*

A este respecto, conviene recordar que los pliegos reguladores de la contratación tienen carácter vinculante para las partes, derivado 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”.* En idénticos términos se pronuncia la cláusula 10 del pliego que rige esta licitación al establecer que: *“El hecho de participar en el procedimiento supone que cada empresa licitadora acepta todas las condiciones del presente pliego, así como lo que prevé la legislación actualmente vigente sobre la materia”.* Así lo ha venido

sosteniendo este Tribunal, entre otros, en el Acuerdo 72/2024, de 28 de noviembre, antes citado.

Señala dicho acuerdo que *“es reiterada la doctrina existente de este Tribunal, recogida entre otros en nuestro Acuerdo 97/2022, de 17 de octubre, y también por la jurisprudencia – por todas, Sentencias 445/2021, de 30 de diciembre y 213/2022, de 6 de julio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra– en relación con el carácter vinculante del pliego, en virtud de la cual, los órganos de contratación y las personas licitadoras están sujetos a las previsiones de los pliegos que rigen la contratación, que se configuran como una verdadera lex contractus para todos ellos, y, particularmente, para las licitadoras que, sin impugnarlos en tiempo y forma, participen en el procedimiento de contratación presentando sus proposiciones. Carácter vinculante que determina, en lo que ahora interesa, la obligación de las personas licitadoras de respetar las previsiones del citado documento contractual en relación con la forma y contenido de las proposiciones, resultando vedado apartarse de lo dispuesto al respecto en el mismo.*

Carácter vinculante que, obviamente, cabe predicar también de las prescripciones técnicas que, conforme a lo señalado en el artículo 60 de la 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 de la 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.

Derivado de ello, en reiteradas ocasiones -por todos, Acuerdo 54/2021, de 11 de junio-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 Superior 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 incumplimiento de 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.

A este respecto, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, entre otras, en las Sentencias 197/2022, de 22 de junio, y 323/2022, de 28 de noviembre, incide en la necesidad de interpretar restrictivamente las causas de exclusión de la licitación, debiendo imperar el principio de proporcionalidad en su aplicación como manifestación de una clara tendencia a favorecer el acceso a la licitación de los contratos.

Asimismo, en el Acuerdo 95/2021, de 22 de septiembre, este Tribunal señaló que el examen del cumplimiento de las prescripciones técnicas incorpora un juicio técnico por parte del órgano de contratación, al que la LFCP atribuye la prerrogativa de interpretación unilateral del contrato y, por tanto, del pliego con objeto de satisfacer el interés general al que sirve; juicio técnico que, entrando dentro del ámbito de la discrecionalidad administrativa, limita las facultades de su revisión por parte de Tribunal a sus aspectos formales y a la apreciación de error en el mismo, tal y como pone de relieve la Resolución 207/2018, de 26 de noviembre, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Canarias.

Tal y como señala la Resolución 144/2019, de 22 de febrero, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, “Lo que debe valorarse es si de la documentación aportada por la recurrente, de conformidad con el PCAP, cabe deducir un incumplimiento claro de las prescripciones técnicas exigidas en el pliego que permita deducir sin género de dudas que la descripción técnica del producto ofrecido no se corresponde con lo exigido en el pliego (por todas Resoluciones 25/2011, 219/2011, 11/2012, 90/2012, 91/2012)”.”

Igualmente, a la vista de los términos en que se formula la alegación, conviene recordar que no resulta exigible que las ofertas reproduzcan todos y cada uno de los requerimientos técnicos del pliego, presumiéndose su cumplimiento en virtud del precitado artículo 53.1 de la LFCP.

Así, como señalamos en el Acuerdo 48/2025, de 12 de junio, “no puede exigirse por los órganos de contratación que las proposiciones recojan expresa y exhaustivamente todas y cada una de las prescripciones técnicas previstas en el pliego, sino exclusivamente aquellas descripciones técnicas que sean necesarias para que la mesa pueda valorar la adecuación de la oferta al cumplimiento del objeto del contrato. Así en caso de omisiones, debe presumirse que la propuesta del licitador en el aspecto omitido se ajusta al pliego de prescripciones técnicas, y si los términos y expresiones empleados son ambiguos o confusos, pero no obstante admiten una interpretación favorable al cumplimiento de las prescripciones técnicas, esta es la que debe imperar. Solo cuando el incumplimiento sea expreso, de modo que no quepa duda alguna que la

oferta es incongruente o se opone abiertamente a las prescripciones técnicas contenidas en el pliego, procede la exclusión. De otro lado el incumplimiento ha de ser claro, es decir referirse a elementos objetivos, perfectamente definidos en el pliego de prescripciones técnicas, y deducirse con facilidad de la oferta, sin ningún género de dudas, la imposibilidad de cumplir con los compromisos exigidos en los pliegos.”

Sentado lo anterior, procede examinar el incumplimiento técnico alegado. A este respecto, si bien la entidad reclamante no identifica la cláusula que contiene la prescripción técnica correspondiente, la cláusula 2 del pliego de condiciones técnicas del contrato dispone que: *“La estructura que existe en la Fundación Gizain tanto en su sede central como en los centros y servicios gestionados por la misma, figura en el Anexo I de este pliego. Se muestran todos los centros y servicios, el número de extensiones, con terminal fijo y acceso a internet. La relación de líneas contenidas en el Anexo I se toma como punto de partida de servicios incluidos en este contrato”,* y la cláusula 3 señala que *“Se ofertará la prestación de módems USB para los centros y lotes en los que se especifica en el anexo”*. Anexo I en el que se requiere, respecto al centro de servicios sociales de Tafalla, incluido en el lote 3 del contrato, fibra 1GB/1gb para datos (internet-wifi), así como un PINCHO USB INTERNET.

Del examen de la oferta formulada por el adjudicatario para el lote 3, se constata que, aun cuando no alude a dicho pincho usb con conexión a internet, sí especifica un *“Backup de respaldo con tecnología heterogénea (4G/5G)”*, de tal forma que *“En caso de interrupción del servicio de fibra, el router ejecuta la transición al enlace móvil, manteniendo la sesión de red activa y la misma dirección IP pública mediante un túnel gestionado (IPSec) hacia la plataforma de red del adjudicatario”*. Por consiguiente, al no advertirse un incumplimiento claro y expreso del pliego técnico que deba conllevar la exclusión del adjudicatario, procede desestimar la alegación formulada.

NOVENO.- Procede examinar, por último, la alegación relativa a la valoración de la oferta de la reclamante en el criterio de adjudicación *“Plan de implantación y migración”*, al que el pliego asigna un máximo de 5 puntos y en el que la oferta del reclamante ha obtenido 3,5 puntos en todos los lotes.

A este respecto, la entidad reclamante sostiene que la valoración otorgada no se corresponde con el alcance real de la propuesta presentada, motivo por el cual interesa su revisión.

A tal efecto, conviene precisar que dicho criterio de adjudicación de carácter cualitativo aparece descrito en la cláusula 11 del pliego que rige la contratación del siguiente modo: “5 PUNTOS: *En cuanto al plan de implantación, se tendrá en cuenta tanto la calidad como la migración presentada por la licitadora; se valorará plazo de ejecución de implantación del servicio, menor incidencia en la prestación del servicio actual. La puntuación será de hasta 5 puntos en función al tiempo de migración y demás elementos valorados*”.

Como se ha expuesto, las ofertas de la entidad reclamante han obtenido 3,5 puntos en este criterio, ascendiendo su puntuación total a 79,21 puntos, mientras que las ofertas de la adjudicataria han sido valoradas con 85,16 puntos. Por lo tanto, dada la diferencia entre ambas puntuaciones (5,95 puntos), y atendiendo al hecho de que, aun en el supuesto de una estimación íntegra de su pretensión, la oferta de la reclamante en este criterio únicamente podría obtener 1,5 puntos adicionales, procede examinar la legitimación activa de aquella en relación con este concreto motivo de impugnación.

Procede recordar, a este respecto, 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 es obligado examinar en fase de decisión la pertinencia de su formulación (sentencia del Tribunal Supremo de 12 de junio de 2008).

Así, como este Tribunal ha señalado reiteradamente, por todos, en su Acuerdo 59/2023, de 4 de agosto, “*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). Con éstas u otras palabras similares se pronuncia desde antiguo una constante jurisprudencia.

(...)

En definitiva, quien acciona ante esta jurisdicción debe "resultar afectado" en un interés cualificado y específico, en los términos expuestos, por la resolución que impugne. Al margen de ello, la legitimación activa en este orden jurisdiccional requiere la expresa habilitación del legislador y en los términos en que la ley configure la acción pública (art. 19.1.h/ LJCA)."

Asimismo, señala dicho acuerdo que "no puede reconocerse la 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 46/2021, de 11 de mayo, así como el Acuerdo 3/2023, de 11 de enero, antes aludido, en

el que pusimos de manifiesto la ausencia de legitimación activa en aquellos supuestos en que su posición en el orden de prelación de las ofertas, ante la hipotética estimación de la reclamación, no le permitiría ser adjudicataria del contrato”.

Sentado lo anterior, una vez confirmada la adecuación de la oferta de la entidad adjudicataria a los requerimientos técnicos del pliego cuestionados, procede apreciar la falta de legitimación de la entidad reclamante en relación con la valoración de su oferta en el criterio de adjudicación antes transcrito. Ello es así por cuanto, aun en el supuesto de que obtuviera la puntuación máxima de 5 puntos asignada a dicho criterio, su valoración global ascendería a 80,71 puntos, frente a los 85,16 puntos con que se ha valorado la oferta de la adjudicataria, cuya puntuación no ha sido objeto de impugnación.

Asimismo, cabe señalar que, tal y como este Tribunal sostuvo en su Acuerdo 89/2025, de 3 de noviembre, “*la inadmisibilidad de las reclamaciones puede ser total o parcial, esto es, de todas o algunas de las pretensiones ejercitadas, siempre y cuando la impugnación realizada pueda separarse o ser tratada de forma autónoma, es decir, cuando las pretensiones no estén mezcladas o confundidas entre sí, sino que sean deslindables*”, circunstancia que concurre en el presente caso.

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 CONSULTORA NAVARRA DE TELECOMUNICACIONES, S.L. frente a la adjudicación del “*Contrato de servicio de telecomunicaciones*”, licitado por la Fundación Navarra para la gestión de servicios sociales públicos, en lo relativo a la petición de documentación obrante en el expediente y al presunto incumplimiento del

pliego técnico por la oferta de la adjudicataria, e inadmitirla en lo que respecta a la impugnación de la valoración cualitativa de su propia oferta.

2º. Notificar este acuerdo a CONSULTORA NAVARRA DE TELECOMUNICACIONES, S.L., a la Fundación Navarra para la gestión de servicios sociales públicos, 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, 21 de julio de 2026. EL PRESIDENTE, Javier Moreno Zudaire. EL VOCAL, Eduardo Jiménez Izu. LA VOCAL, María García Unciti.