



**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: 66/2026

ACUERDO 78/2026, de 23 julio, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se resuelve la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por EMOCIONAL TECHNOLOGIES 22, S.L. frente a la Resolución de Alcaldía nº 63/2026, de 15 de mayo, del Ayuntamiento de Larraga, por la que se adjudica el contrato de gestión del Centro de Día de Larraga a SOLERA ASISTENCIAL, S.L.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 10 de marzo de 2026, el Ayuntamiento de Larraga publicó en el Portal de Contratación de Navarra el anuncio de licitación del contrato “*Gestión Centro Día*”.

A la licitación de dicho contrato concurrieron EMOCIONAL TECHNOLOGIES 22, S.L. y SOLERA ASISTENCIAL, S.L.

SEGUNDO.- Con fecha 16 de abril, la Mesa de Contratación abrió los sobres A “Documentación administrativa” y B “Documentación técnica” presentados por los licitadores, solicitando la emisión de un informe en relación con esta parte de la oferta.

Emitido dicho informe el 24 de abril, la Mesa de Contratación valoró las ofertas en la misma fecha, atribuyendo las siguientes puntuaciones:

- EMOCIONAL TECHNOLOGIES 22, S.L.: 43 puntos
- SOLERA ASISTENCIAL, S.L.: 48 puntos

A continuación, procedió a la apertura del sobre C “Oferta económica”, valorando la misma y atribuyendo las siguientes puntuaciones totales a las ofertas:

- EMOCIONAL TECHNOLOGIES 22, S.L.: 74 puntos
- SOLERA ASISTENCIAL, S.L.: 82,5 puntos

Atendiendo a dichas puntuaciones, formuló la propuesta de adjudicación del contrato a favor de SOLERA ASISTENCIAL, S.L., y por la Resolución de Alcaldía nº 63/2026, de 15 de mayo, del Ayuntamiento de Larraga, se le adjudicó el mismo.

También el 15 de mayo se produjo la notificación de dicha resolución de adjudicación a los licitadores.

TERCERO.- Con fecha 29 de mayo, EMOCIONAL TECHNOLOGIES 22, S.L. interpuso una reclamación especial en materia de contratación frente a dicha adjudicación. Requerida su subsanación el 1 de junio, esta se produjo el mismo día.

Alega la reclamante, en primer lugar, falta de motivación suficiente de la resolución impugnada, pues se limita a afirmar que existen “*informes obrantes en el expediente*” y que una oferta ha sido “*la mejor valorada*”, no permitiendo conocer el iter lógico seguido, ni las puntuaciones otorgadas, ni la comparación entre licitadores, ni la aplicación concreta de cada criterio.

Asimismo, alega un déficit material de transparencia, dado que la falta de informe técnico, de acta de valoración y de cuadro comparativo de puntuaciones, impiden saber si los criterios se aplicaron de manera homogénea, si los subcriterios fueron ponderados de forma consistente y si existió o no desviación, arbitrariedad o error material.

Señala que existe indefensión por falta de acceso al expediente, pese a que se solicitó de forma urgente el 25 de mayo, reiterándose la petición el 27 de mayo, sin que se le haya entregado la documentación esencial.

Manifiesta que existe una defectuosa información de recursos, puesto que el pliego designa la reclamación foral ante este Tribunal como vía específica frente a la adjudicación, pero la resolución, en cambio, omite dicha vía y sólo menciona repositorio ordinario, alzada ante el TAN y contencioso. Señala que esta discordancia es relevante, pues, conforme al régimen general de notificaciones administrativas, la omisión o incorrecta indicación de recursos impide que tal defecto pueda perjudicar al interesado que actúa diligentemente para impugnar.

Alega, también, que existe una contradicción sobre la suspensión de la adjudicación, ya que mientras el pliego fija una suspensión de 15 días naturales desde la remisión de la notificación y cita el artículo 101.2.b) de la LFCP, la resolución fija 10 días naturales y cita el artículo 101.2.a). Señala que esta contradicción genera una incertidumbre objetiva sobre la fecha de eficacia del acto y sobre el margen real para impugnar antes de la formalización, siendo la consecuencia procesal adecuada reforzar la necesidad de suspensión cautelar expresa para preservar la finalidad legítima de la reclamación y evitar que la formalización convierta el recurso en meramente académico.

Señala que existe una ambigüedad en la garantía definitiva, ya que el pliego de forma expresa distingue entre valor estimado y canon anual, y la cláusula 8.5 conecta la garantía con el precio de adjudicación “*indicado en el apartado 6*”, siendo así que el apartado 6 sólo regula el canon anual como criterio de puntuación. La resolución, por su parte, adjudica por 51.000 € anuales y exige garantía del 4% del precio de adjudicación, sin fijar el importe exacto ni su base. De este modo, el acto impugnado no permite saber si la Administración entiende por precio de adjudicación la anualidad del canon, el canon total de la duración inicial o alguna otra magnitud. Alega que esa indeterminación es incompatible con la claridad que debe presidir un requerimiento previo a la formalización y puede desembocar en una garantía insuficiente o errónea.

Atendiendo a lo expuesto, solicita que se acuerde con carácter cautelar la suspensión de la eficacia de la adjudicación, de la formalización y de cualquier actuación ejecutiva derivada de aquella.

Igualmente, solicita que se anule la adjudicación recurrida y se retrotraiga el procedimiento al momento inmediatamente anterior, para que se dicte un nuevo acto suficientemente motivado y completo.

Subsidiariamente, solicita que se declare defectuosa la notificación de la adjudicación y se ordene su nueva notificación correcta con puesta de manifiesto del expediente esencial y reapertura íntegra del plazo impugnatorio.

Por último, solicita que, una vez remitido el expediente administrativo, se le conceda trámite para ampliar o complementar alegaciones a la vista del contenido de los informes y actas hasta ahora indebidamente omitidos.

CUARTO.- Con fecha 2 de junio, el órgano de contratación aportó el correspondiente expediente y presentó un escrito de alegaciones, en cumplimiento del artículo 126.4 de la LFCP.

Manifiesta que la reclamación se dirige frente a la falta de contestación a la petición de acceso al expediente, no señalando que las valoraciones realizadas por la Mesa y por el órgano de contratación sean incorrectas, estén mal realizadas o los actos administrativos no sean correctos.

Alega que, sobre este particular, el Ayuntamiento de Larraga entendió, como no puede ser de otra forma, que la petición de información se realizaba en el marco de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, o, siendo más favorable para la mercantil en cuanto a plazos, la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra. Así, el artículo 95.1 de la citada ley foral establece que todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de las resoluciones y acuerdos adoptados por las corporaciones locales y de sus antecedentes, que deberán entregarse en el plazo de quince días. Señala que en ningún momento se denegó o limitó tal derecho, al contrario, se informó por teléfono a una trabajadora de la empresa de que la documentación estaba preparándose. Concluye que, por lo tanto, el Ayuntamiento de

Larraga ha actuado dentro de los plazos legales en los cuales hoy se encuentra para responder a la petición, por lo que la reclamación carece de fundamento y debe desestimarse sin dilación.

Asimismo, alega que el Ayuntamiento no puede entender la urgencia en facilitar determinada documentación sobre la otra empresa licitadora, sino en obtener documentos para otras licitaciones en curso, circunstancia en la que ni el Ayuntamiento ni este Tribunal pueden entrar.

Señala que Emocional Technologies 22, S.L. preguntó a través de correos electrónicos de 24 y 30 de abril, folios 81-83 del expediente administrativo, por la adjudicación provisional realizada a través de la plataforma PLENA, desprendiéndose de dichos correos que no comprendía la notificación efectuada, y que, en contestación realizada por el Ayuntamiento, en su correo de 30 de abril, “*se notificó al Ayuntamiento que era perfecta contestación (folio 82 del Expediente Administrativo)*”. Manifiesta que estos correos, en los que la empresa termina agradeciendo las explicaciones, han sido ocultados al Tribunal.

Alega que, como puede comprobarse en el expediente administrativo remitido, existe un informe técnico de valoración del sobre nº 2, acompañándose de las citaciones para actuaciones de la Mesa de Contratación, estando dicho informe motivado.

Respecto a la fianza, señala que no existe ambigüedad en su cuantía, siendo un 4% de 51.000 euros.

Igualmente, alega que no existe ninguna contradicción en el establecimiento de la suspensión, ya que los dos plazos están previstos en la LFCP, dependiendo de si se hace a través de medios electrónicos o no. El Ayuntamiento de Larraga lo realizó todo a través de medios electrónicos de la plataforma PLENA, por ese motivo notificó los 10 días de suspensión.

Alega, por último, que la reclamación se ha interpuesto fuera del plazo previsto en la notificación de la adjudicación, que se realizó telemáticamente el 15 de mayo, como consta en el folio 90 del expediente.

Solicita, atendiendo a lo expuesto, la desestimación de la reclamación por haberse presentado fuera de plazo y conforme a lo señalado en las restantes alegaciones formuladas.

Asimismo, solicita la práctica de prueba consistente en el interrogatorio de una trabajadora de Emocional Technologies 22, S.L., que versará sobre los hechos controvertidos, cuyo pliego de preguntas se remitirá al Tribunal una vez se acuerde el recibimiento de la prueba solicitada.

Por último, señala que, resultando necesario atender a personas que acuden al Centro de Día de Larraga, cuyas circunstancias personales son de necesidad y atención permanente, y que es necesario continuar atendiendo puesto que no pueden quedarse en la calle, y dada la suspensión de la eficacia de la adjudicación y para atender los gastos del Ayuntamiento de Larraga que puede conllevar esta suspensión, se solicita que el Tribunal exija a Emocional Technologies 22, S.L. el depósito de una fianza de 20.000 euros a constituir en el plazo de dos días.

QUINTO.- Con fecha 10 de junio se requirió al órgano de contratación que procediera a completar el expediente remitido, lo cual hizo el 15 de junio.

SEXTO.- Por el Acuerdo 68/2026, de 19 de junio, de este Tribunal, se puso de manifiesto a los interesados la posible concurrencia de una causa de nulidad de pleno derecho en el contrato, al no haberse realizado el estudio de viabilidad que resulta preceptivo conforme al artículo 40 de la LFCP.

La citada advertencia se hizo en atención a lo dispuesto en el artículo 127.2 de la LFCP, concediendo a los interesados un plazo de tres días hábiles al objeto de que pudieran formular las alegaciones que estimasen pertinentes.

Con fecha 23 de junio, EMOCIONAL TECHNOLOGIES 22, S.L. presentó un escrito de alegaciones en el que solicita que se declare la causa de nulidad y se acuerde la nulidad del procedimiento de contratación, y, con carácter subsidiario, que se estime la reclamación interpuesta y se desestimen las peticiones de prueba y de imposición de fianza realizadas por el órgano de contratación.

Con fecha 24 de junio, SOLERA NAVARRA, S.L. presentó un escrito de alegaciones señalando que no se le ha dado el trámite de audiencia previsto en el artículo 126.5 de la LFCP, por lo que solicita la concesión del mismo, así como de un nuevo plazo de tres días hábiles para formular alegaciones sobre la existencia de la supuesta nulidad de pleno derecho advertida por este Tribunal, sin perjuicio de lo cual, se opone a la misma. Señala, asimismo, que el Acuerdo 63/2026, de 19 de junio, ha sido notificado a la empresa del mismo grupo SOLERA ASISTENCIAL NAVARRA, S.L.U., si bien la empresa licitadora y adjudicataria es SOLERA NAVARRA, S.L.U., tal y como consta en el expediente y en la firma del contrato.

Finalmente, con fecha 25 de junio, el Ayuntamiento de Larraga presentó un escrito en el que solicita que se desestime la reclamación por haberse presentado fuera de plazo, así como que se declare la inexistencia de causa de nulidad, por estar amparado el contrato por el sistema de contratación abierto u Open House de la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas del Gobierno de Navarra.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

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

SEGUNDO.- Las circunstancias relativas a la admisibilidad de la reclamación ya fueron objeto de examen en el Acuerdo 68/2026, de 19 de junio, de este Tribunal, que estimó su procedencia.

Así, en el referido Acuerdo se indicó que la interposición de la reclamación se ha realizado en la forma prevista en el artículo 126.1 de la LFCP.

El órgano de contratación, como se reproduce en los antecedentes de hecho, sostiene que la reclamación es extemporánea, por lo que se procedió en el referido Acuerdo a analizar previamente este óbice procesal que podría conllevar su inadmisión conforme a lo dispuesto en el artículo 127.3.a) de la LFCP.

En relación con la causa de inadmisión alegada por el órgano de contratación, dispone el artículo 124.2 de la LFCP que *“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”, precepto que debe ponerse en relación con el artículo 47.1 de la misma ley foral, a cuyo tenor “Todos los plazos establecidos en esta ley foral se entenderán referidos a días naturales salvo que expresamente se disponga lo contrario”*. Pues bien, según se constata en el expediente de contratación remitido a este Tribunal, la resolución de adjudicación recurrida fue notificada al reclamante el 15 de mayo, por lo que la reclamación, interpuesta el 29 de mayo, sería, en principio, extemporánea, concurriendo así la causa de inadmisión señalada.

No obstante, la notificación practicada no se realizó con 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 la posibilidad de interponer la reclamación especial en materia de contratación pública ante este Tribunal, ni del plazo para hacerlo, razón por la que dicha notificación 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 la notificación o, bien, interponga cualquier recurso que proceda, como así ha sucedido.

Por lo tanto, al tratarse de una notificación defectuosa al no advertirse al recurrente de la posibilidad, entre otras, de interponer frente a la adjudicación del contrato la reclamación especial en materia de contratación pública prevista en la LFCP, la reclamación ha de entenderse interpuesta dentro del plazo legalmente previsto, no concurriendo la causa de inadmisión alegada por el órgano de contratación.

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.

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.

Concretamente la reclamación especial se interpone frente a la adjudicación del contrato, alegando la falta de motivación de la resolución impugnada y, derivado de ello, una falta de transparencia, indefensión por falta de acceso al expediente, la defectuosa información del régimen de recursos que cabe interponer, contradicción sobre el plazo de suspensión de la eficacia de la adjudicación, así como ambigüedad en cuanto a la garantía a constituir por el adjudicatario.

CUARTO.- Con carácter previo al análisis de las cuestiones de fondo suscitadas con motivo de la reclamación, este Tribunal debe pronunciarse sobre la solicitud formulada por la parte reclamante relativa a la suspensión, con carácter cautelar, de la eficacia de la adjudicación, de la formalización y de cualquier actuación derivada de aquella.

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 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 preciso efectuar un pronunciamiento expreso sobre la solicitud formulada por la parte reclamante.

Solicita el órgano de contratación, sin embargo, que se exija al reclamante una fianza para responder de los gastos en que el Ayuntamiento pueda incurrir como consecuencia de la suspensión, petición que no cabe estimar, pues carece de amparo legal, debiéndose reiterar que la suspensión del procedimiento de adjudicación es una consecuencia automática derivada de la interposición de la reclamación especial, conforme a la normativa expuesta.

QUINTO.- Alega la reclamante que solicitó de forma urgente el acceso al expediente el 25 de mayo, reiterando la petición el 27 de mayo, sin que se haya atendido dicha petición por parte del órgano de contratación, señalando este, de adverso, que ya informó a una trabajadora que la documentación se estaba preparando, por lo que solicita que se recabe su testimonio como prueba.

En relación con esta cuestión, cabe señalar que el artículo 126.1 de la LFCP establece 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.*

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

El incumplimiento de lo dispuesto con anterioridad por el órgano de contratación no eximirá a los interesados de su obligación de interponer la reclamación especial dentro del plazo previsto en esta ley foral. No obstante, dicho incumplimiento podrá ser alegado por el reclamante en su reclamación. El Tribunal, a la vista de lo alegado por el reclamante y por el órgano de contratación, así como en atención a las circunstancias concurrentes, podrá conceder al reclamante el acceso al expediente de

contratación aportado por el órgano de contratación, con carácter previo a la formulación de alegaciones para completar su reclamación, durante un plazo de tres días hábiles. En este supuesto, el órgano de contratación podrá formular asimismo nuevas alegaciones en un plazo de dos días hábiles”.

En el presente caso, se constata que el órgano de contratación ha incumplido su obligación legal, pues no dio acceso al recurrente al expediente en el plazo señalado. Sin embargo, no se aprecia la necesidad de facilitar el mismo en fase de reclamación pues, como posteriormente se dirá, se advierte en el procedimiento de adjudicación tramitado la concurrencia de una causa de nulidad de pleno derecho. Por la misma razón, no se estima pertinente practicar la prueba requerida por el órgano de contratación, pues ninguna incidencia tendría respecto a la resolución final de la reclamación.

SEXTO.- En virtud de lo expuesto, y habiéndose sustanciado un incidente de nulidad, procede analizar en primer lugar la eventual concurrencia de las causas de nulidad advertidas por este Tribunal en su Acuerdo 68/2026, de 19 de junio, en la medida en que, de apreciarse, comportarían la declaración de nulidad del procedimiento de adjudicación del contrato, sin necesidad de resolver sobre el fondo de la reclamación especial interpuesta.

Mediante el referido Acuerdo, este Tribunal puso en conocimiento de los interesados la existencia de una posible causa de nulidad de pleno derecho y se les concedió un plazo de tres días hábiles para que pudieran formular alegaciones, conforme a lo dispuesto en el artículo 127.2 de la LFCP.

Dicha causa se encuentra recogida en el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, aplicable en virtud del artículo 116.2.a) de la LFCP, conforme a la cual son nulos de pleno derecho los actos de las Administraciones Públicas *“dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados”*, y ello, por cuanto se ha constatado la ausencia de elaboración del estudio de viabilidad que resulta preceptivo en los contratos de concesión de servicios, siendo

este el tipo de contrato adjudicado por el Ayuntamiento de Larraga, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40 de la LFCP que exige el mismo para esta clase de contratos.

La empresa EMOCIONAL TECHNOLOGIES 22, S.L. presentó un escrito de alegaciones en el que solicita que se declare la causa de nulidad y se acuerde la nulidad del procedimiento de contratación, y que, con carácter subsidiario, se estime la reclamación interpuesta.

Por su parte, SOLERA NAVARRA, S.L. presentó un escrito de alegaciones señalando que no se le ha dado el trámite de audiencia previsto en el artículo 126.5 de la LFCP, por lo que solicita la concesión del mismo, así como de un nuevo plazo de tres días hábiles para formular alegaciones sobre la existencia de la supuesta nulidad de pleno derecho advertida por este Tribunal, sin perjuicio de lo cual, se opone a la misma. Señala, asimismo, que el Acuerdo 63/2026, de 19 de junio (entendemos que hace referencia al Acuerdo 68/2026, de 19 de junio) ha sido notificado a la empresa del mismo grupo SOLERA ASISTENCIAL NAVARRA, S.L.U., si bien la empresa licitadora y adjudicataria es SOLERA NAVARRA, S.L.U., tal y como consta en el expediente y en la firma del contrato.

En relación con las peticiones formuladas por el adjudicatario del contrato, cabe señalar que, tal y como este advierte, el artículo 126.5 de la LFCP dispone que *“Recibido el expediente administrativo o la documentación del contrato, la reclamación se notificará a las demás personas interesadas para que en el plazo de tres días hábiles aporten las alegaciones o pruebas que estimen oportunas”*, garantizándose, así, el derecho de defensa de los restantes licitadores. No obstante, el artículo 127.2 de la misma ley foral prevé que *“Si el Tribunal advirtiera la existencia de nulidad de pleno derecho se pronunciará sobre la misma aun sin alegación por las partes, previa puesta en conocimiento de esta circunstancia y otorgamiento de un plazo de alegaciones de tres días hábiles a los interesados”*, de tal forma que la posible concurrencia de una causa de nulidad en el procedimiento de adjudicación del contrato debe analizarse y resolverse por este Tribunal de forma anticipada al fondo de la reclamación interpuesta,

de manera que, de concurrir aquella, resultaría innecesario un pronunciamiento sobre esta. Razón por la que, efectivamente, a la empresa adjudicataria no se le ha dado traslado de la reclamación al objeto de que formule alegaciones frente a la reclamación interpuesta, sin que ello implique menoscabo alguno de su derecho de defensa.

Respecto a la concesión de un nuevo plazo para formular alegaciones acerca de la existencia de una causa de nulidad, cabe señalar que ninguna justificación se realiza de tal petición, habiendo observado este Tribunal el plazo previsto legalmente para ello, sin que proceda su ampliación.

Por último, en relación con la diferencia entre SOLERA ASISTENCIAL, S.L.U. y SOLERA NAVARRA, S.L.U., cabe señalar que en el listado de licitadores aportado por el órgano de contratación aparece SOLERA ASISTENCIAL S.L. B71150866.

Asimismo, en los informes elaborados por la Mesa de Contratación el licitador aparece con la primera de las denominaciones, siendo así que la propia adjudicación del contrato se hace en favor de dicha mercantil. Además, aun cuando la declaración responsable presentada en el sobre A señala que el licitador es SOLERA NAVARRA, S.L.U., lo cierto es que en otras partes de la oferta se hace referencia a SOLERA ASISTENCIAL. Así sucede, por ejemplo, en toda la documentación incluida en el sobre B de la oferta, así como en el plan de formación del sobre C, donde en el encabezamiento de cada una de sus páginas aparece el logo de dicha empresa. Además, en el apartado 1 del plan de trabajo se señala que *“Solera Asistencial es una organización de ámbito de actuación local que lleva 24 años dedicándose a la gestión de servicios para la Tercera Edad y sus familiares en el ámbito territorial de Navarra”*, y en el apartado 3 del programa de trabajo se indica que *“Desde Solera Asistencial consideramos que la Formación también es un valor importante para ofrecer a la comunidad”*. Por lo tanto, en caso de existir alguna confusión respecto a la identidad de la empresa licitadora, esta ha venido generada, sin duda, por el contenido de su propia oferta.

Por último, el Ayuntamiento de Larraga presentó el 25 de junio un escrito de alegaciones en el que solicita que se desestime la reclamación por haberse presentado

fuera de plazo, así como que se declare la inexistencia de causa de nulidad, por estar amparado el contrato por el sistema de contratación abierto u Open House de la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas del Gobierno de Navarra.

Escrito de alegaciones que ha sido presentado fuera del plazo de tres días hábiles previsto en el artículo 127.2 de la LFCP, sin que el órgano de contratación justifique su presentación extemporánea, motivo por el que debe inadmitirse. Así, tal y como señalamos en el Acuerdo 66/2024, de 11 de noviembre, *“El criterio seguido respecto a la improcedencia de la admisión de alegaciones formuladas extemporáneamente por el órgano de contratación es unánime y reiterado, pudiendo traerse a colación, entre otros, el Acuerdo 42/2023, de 8 de junio, de este Tribunal, conforme al cual “(...) cabe recordar, como ya hicimos en nuestro Acuerdo 102/2022, de 15 de noviembre, que el procedimiento de la reclamación especial en materia de contratación pública se rige por el principio de máxima celeridad, lo que justifica la previsión en la LFCP de unos plazos muy reducidos para la tramitación y resolución de aquella y en el que la tramitación de la reclamación se configura legalmente como una sucesión de trámites preclusivos, donde cada parte debe formular sus alegaciones en el trámite procedimental legalmente previsto, motivo por el cual, con carácter general, la presentación de éstas fuera del plazo habilitado al efecto determina su inadmisión, salvedad hecha de aquellos supuestos en que se justifique en la complejidad del asunto o el conocimiento de nuevos datos que se desconocían en el momento de finalizar el plazo correspondiente.”*

Centrándonos en la cuestión principal, la eventual concurrencia de una causa de nulidad de pleno derecho, cabe señalar que, tal y como dispone el artículo 32 de la LFCP, el contrato de concesión de servicios *“es aquel cuyo objeto sea la prestación de un servicio en el que la retribución consiste, o bien únicamente en el derecho a explotar el servicio, o bien en dicho derecho acompañado de un precio, transfiriendo al concesionario el riesgo operacional”*.

Conviene recordar, a este respecto, que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 40 de la LFCP, *“Antes de comenzar la tramitación del contrato se realizará un estudio de*

viabilidad para aquellas contrataciones cuyo valor estimado sea superior a 5.000.000 euros y sean susceptibles de explotación posterior. En los contratos de concesión de obras y servicios el estudio de viabilidad será obligatorio en todo caso. El estudio de viabilidad valorará, entre otros aspectos, la sostenibilidad y rentabilidad económica, financiera y social de la inversión y en particular el impacto de género. En los casos necesarios, el estudio de viabilidad incorporará un estudio de gastos de explotación por un período mínimo de diez años.” En relación con la exigencia del estudio de viabilidad en los contratos de concesión, este Tribunal señaló, en su Acuerdo 81/2020, de 23 de septiembre, que, conforme a los términos en que se expresa el citado artículo 40 de la LFCP, su realización se configura como un trámite previo a la propia tramitación del contrato y, además, con carácter preceptivo, al preverse que, en caso de concesiones de servicios, “será obligatorio en todo caso”.

También en relación con la necesidad de elaboración del estudio de viabilidad, la Resolución 1236/2023, de 28 de septiembre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, indica que *“Dada la particular naturaleza del contrato de concesión de servicios, que requiere la transmisión al concesionario del riesgo operacional (art. 15.2 LCSP), la propia LCSP exige que el expediente de contratación 14 incluya un estudio de viabilidad, de modo que, si no es viable la ejecución de la concesión en las condiciones previstas, no podrá licitarse el contrato”*,

Igualmente, en la Resolución 1257/2025, de 11 de septiembre, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales establece que, con carácter previo a la tramitación del expediente de contratación, debe realizarse y aprobarse un estudio de viabilidad que incluya “la valoración de la factibilidad económica de la concesión”. Cabe citar, asimismo, la Resolución 18/2015, de 11 de febrero, del Suplente de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, conforme a la cual *“hay que señalar la importancia de ese estudio que es del todo significativo y necesario para tener presente durante toda la vigencia del contrato el riesgo concesional que asumiría el adjudicatario y reflejar un principio fundamental como el del equilibrio económico”*, añadiendo que *“la elección razonada de una u otra figura jurídica y la justificación de su idoneidad para el*

cumplimiento del interés público y de la misma viabilidad de la concesión es una cuestión capital, no solo por imperativo del citado artículo 22.1 TRLCSP, sino porque afecta a principios fundamentales de la contratación cuyo cumplimiento no se ha acreditado”, así como que “Además, la falta de una adecuada documentación preparatoria también infringe el principio de transparencia, pues no facilita a las empresas el trabajo de elaboración de las proposiciones, en contradicción con el carácter colaborativo del negocio concesional”.

La Resolución 201/2017, de 5 de julio, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid se pronuncia sobre las consecuencias de su omisión, destacando que *“La falta de estudio de viabilidad o documentación que le sustituya impide que se garantice la igualdad y concurrencia de los licitadores con el debido conocimiento de las características del servicio al elaborar las ofertas. No se trata de una mera irregularidad formal, sino de la ausencia de un acto preparatorio necesario para proceder válidamente a la licitación y adjudicación de la concesión. Nos hallamos ante un requisito de procedimiento preceptivo cuya vulneración causa indefensión a los interesados que se ven obligados a formular sus ofertas sin datos básicos de referencia para efectuar sus proposiciones en condiciones de garantía de viabilidad, que tiene prevista una tramitación, y como, ni se ha elaborado estudio de viabilidad o documento sustitutivo, ni se ha sometido este a información pública, nos encontramos en un supuesto de nulidad del acuerdo de apertura del procedimiento de licitación para construir y explotar en régimen de concesión la obra pública.”*

En nuestro reciente Acuerdo 30/2026, de 24 de marzo, nos pronunciamos nuevamente de conformidad con la doctrina ya expuesta, señalando que *“se concluye la obligatoriedad del estudio de viabilidad en los contratos de concesión, con el objeto de valorar si la explotación del servicio o de la obra resulta viable, por lo que debe contener los datos económicos que permitan a los potenciales interesados en la licitación evaluar los gastos e ingresos estimados y ponderar, así, el riesgo económico u operacional que resulta inherente a las concesiones, a que se alude en el artículo 32 de la LFCP en relación con los contratos de concesión de servicios”.*

En conclusión, el estudio de viabilidad debe obrar en el expediente de contratación, al tratarse de un trámite del procedimiento de contratación, lo que garantiza, por otra parte, su conocimiento por todos los posibles interesados en la licitación, aportando una información esencial para valorar el riesgo operacional del contrato y tomar la decisión de participar en el procedimiento de contratación.

Llegados a este punto, y ante la ausencia en el expediente de contratación del estudio de viabilidad, resta analizar cuáles son las consecuencias derivadas de tal omisión.

A tal respecto, la sentencia núm. 1253/2006, de 3 de julio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en la que reitera la doctrina referida al alcance de la causa de nulidad por prescindir totalmente del procedimiento establecido, reconociendo que no concurre sólo cuando se dicta un acto sin observancia de procedimiento alguno u observando un procedimiento distinto del previsto, sino también cuando se prescinde de un trámite que, por su importancia y singularidad, caracteriza el procedimiento en cuestión- con un valor singularizado en orden a la instrucción del expediente o a la defensa de los interesados-, como ocurre, en el presente caso, con el estudio de viabilidad exigible en los contratos de concesión de servicios. Conforme a la citada sentencia *“La intención del legislador ha sido evidente para la mencionada doctrina y, así, es notorio que la relevancia de los vicios de procedimiento se considera en Derecho Administrativo (...) como una irregularidad no invalidante como criterio de partida, aumentando su eficacia invalidatoria según se constituye en requisito no meramente procedimental, sino constitutivo de un mecanismo de garantía para el administrado; esto es, la consideración del procedimiento como garantía del administrado es la clave determinante de la invalidez que dimana de las infracciones del mismo. (...)”*.

Por prescindir totalmente del procedimiento legalmente establecido no se entiende que se haya prescindido de cualquier procedimiento -lo que reduciría la nulidad radical a los actos adoptados «de plano»-, sino del procedimiento legalmente establecido para ese género de actuación administrativa. Como quiera que la construcción de los llamados procedimientos especiales se hace en nuestro

ordenamiento jurídico sobre la base de un procedimiento común –o unas reglas comunes de procedimiento- añadiendo al mismo algún trámite específico, la omisión de ese trámite específico va a parificarse con la omisión total del procedimiento, siempre que pueda considerarse esencial -esto es, con un valor singularizado en orden a la instrucción del expediente o a la defensa de los interesados- y no un mero ritualismo configurado en ese procedimiento especial por la razón concreta de que se trate (cláusula de estilo en la materia específica o residuo histórico de un uso administrativo en ese sector); en otros términos, va a entenderse que se ha prescindido totalmente del procedimiento establecido para ese acto concreto, siempre que se pueda afirmar que la ausencia de algún o algunos trámites determina la inidentificación del procedimiento específico establecido para ese acto concreto.”

Destacada resulta la Sentencia nº 1878/2000, de 30 de noviembre, del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, donde se establece que *“el motivo de prescindir absolutamente del procedimiento establecido no hace referencia a todos aquellos actos que sean dictados por un vicio procedimental –actos que por regla general serán simplemente anulables– sino sólo a aquellos cuya emisión haya tenido lugar con olvido total del procedimiento legalmente establecido (SSTS 21-3-1988, 29-6-1990, 31-1-1992). Este olvido total y absoluto del procedimiento establecido no hay que identificarlo con ausencia de todo procedimiento. Siempre hay unas ciertas formas, un cierto iter procedimental, por rudimentario que éste sea en el actuar de los órganos administrativos. A expresión legal hay que referirla pues tanto a la omisión de los trámites esenciales, integrantes de un procedimiento determinado, como en aquellos casos en que la Administración ha observado un procedimiento, pero no el concreto establecido en la ley”*.

También este Tribunal se ha pronunciado en relación con la concurrencia de esta causa de nulidad absoluta en su Acuerdo 10/2013, de 14 de junio, señalando, con cita del Dictamen 208/2010, de 6 de octubre, del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que *“La propia dicción de este precepto legal hace suponer que no queda acogido dentro del supuesto de nulidad cualquier incumplimiento de las formas procedimentales necesarias para la creación del acto, sino exclusivamente aquéllos en*

los que se haya obviado total y absolutamente el procedimiento previsto para su aprobación. De este modo lo vino entendiendo tradicionalmente el Tribunal Supremo, quien en su Sentencia de 21 de octubre de 1980 afirmaba que, para una recta aplicación de la nulidad establecida en dicho artículo, “el empleo de los adverbios allí reflejados -total y absolutamente- recalcan la necesidad de que se haya prescindido por entero de un modo manifiesto y terminante del procedimiento obligado para elaborar el correspondiente acto administrativo, es decir, para que se dé esta nulidad de pleno derecho es imprescindible, no la infracción de alguno o algunos de los trámites, sino la falta total de procedimiento para dictar el acto”. No obstante, si bien, según lo expuesto, una primera reflexión parece conducir a referir el vicio de nulidad citado a aquellos supuestos en que se dicta el acto de plano y sin procedimiento alguno, la jurisprudencia ha abandonado esta posición restrictiva huyendo de la estricta literalidad del precepto y adoptando una postura más matizada, al entender que entran dentro del ámbito de aplicación de la causa de nulidad aludida los supuestos en que se han omitido trámites esenciales del mismo -entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 30 de abril de 1991, de 31 de mayo de 1991, de 9 de diciembre de 1993 o de 15 de junio de 1994. Similar trayectoria se observa en la doctrina del Consejo de Estado, quien, tras afirmar en una primera etapa que para poder ampararnos en el motivo indicado sería precisa la total y absoluta falta del procedimiento señalado, lo que supondría adoptar un acto administrativo careciendo mínimamente de la base procedimental sobre la que discurre la senda de la legalidad en la adopción del mismo, en dictámenes emitidos con posterioridad ha llegado a aceptar que la falta comprobada de un requisito formal esencial para la producción de un acto resulta suficiente para determinar la nulidad del mismo por el motivo analizado -entre otros, Dictamen 591/1995-. En suma, y siguiendo la línea expuesta por este Consejo Consultivo en reiteradas ocasiones -entre otros, en dictámenes 7/1998, de 27 de enero; 62/1999, de 14 de septiembre; 12/2000, de 22 de febrero; 151/2004, de 24 de noviembre; 97/2009, de 21 de mayo; o 210/2009, de 14 de octubre- hay que afirmar que procede admitir la concurrencia del motivo de nulidad previsto en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, cuando se ha omitido total y absolutamente el procedimiento legalmente establecido, cuando el procedimiento utilizado es otro distinto al exigido legalmente o bien cuando, aun existiendo varios actos del procedimiento, se omite

aquél que, por su carácter esencial o trascendental, es imprescindible para asegurar la identidad del procedimiento o garantizar los derechos de los afectados.”

Pues bien, en este caso se constata que el órgano de contratación no ha elaborado el preceptivo estudio de viabilidad al comienzo de la tramitación del procedimiento de adjudicación, que constituye un trámite que identifica y caracteriza específicamente a los contratos de concesión de servicios, por lo que cabe concluir que dicha irregularidad procedimental es constitutiva de la causa de nulidad prevista en el art. 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en relación con el art. 116.2.a) de la LFCP, por tratarse de un requisito de procedimiento preceptivo cuya vulneración causa indefensión a los interesados en la licitación, al impedirles conocer el riesgo económico de la concesión a fin de decidir su participación o no en la misma, lo que determina la nulidad del procedimiento de adjudicación.

En consecuencia, previa deliberación, por unanimidad y al amparo de lo establecido en el artículo 127.2 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra,

ACUERDA:

1º. Declarar, con ocasión de la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por EMOCIONAL TECHNOLOGIES 22, S.L. frente a la Resolución de Alcaldía nº 63/2026, de 15 de mayo, del Ayuntamiento de Larraga, por la que se adjudica el contrato de gestión del Centro de Día de Larraga a SOLERA ASISTENCIAL, S.L., la nulidad de pleno derecho del procedimiento de adjudicación del contrato, con la imposibilidad de continuar válidamente con el mismo.

2º. Notificar este acuerdo a EMOCIONAL TECHNOLOGIES 22, S.L., al Ayuntamiento de Larraga, 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, 23 de julio de 2026. EL PRESIDENTE Javier Moreno Zudaire. EL VOCAL, Eduardo Jiménez Izu. LA VOCAL, María García Unciti.