



**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 79/2026

ACUERDO 92/2026, de 1 de septiembre, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se resuelve la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por ARKILEKU, S.L. frente al Decreto 2026-0073, de 24 de junio de 2026, de la Alcaldía del Ayuntamiento de Cabanillas, por el que se adjudica a don J.D.L. el contrato de “*Servicio del asesoramiento urbanístico Cabanillas*”.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 12 de mayo de 2026, el Ayuntamiento de Cabanillas publicó en el Portal de Contratación de Navarra el anuncio de licitación del contrato de “*Servicio del asesoramiento urbanístico Cabanillas*”.

En dicho anuncio se adjuntó tanto el pliego regulador del contrato como el Decreto 2026-0058, de 12 de mayo de 2026, de la Alcaldía del Ayuntamiento de Cabanillas, por el que se modifica la composición de la Mesa de Contratación.

SEGUNDO.- Con fecha 28 de mayo, la Mesa de Contratación admitió a los licitadores presentados al procedimiento, siendo estos don J.D.L. y la mercantil ARKILEKU, S.L., valorando en su reunión de 8 de junio las ofertas relativas a los criterios no cuantificables mediante fórmula, atribuyendo las siguientes puntuaciones:

LICITADORES	MEMORIA DE TRABAJO	PROGRAMACIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO	PUNTUACIÓN TOTAL SOBRE B
ARKILEKU, S.L.	20	30	50
J.D.L.	10	30	40

Con fecha 9 de junio, la Mesa de Contratación abrió el sobre C, atribuyendo las siguientes puntuaciones a las ofertas valorables mediante fórmula:

LICITADORES	OFERTA	CRITERIOS	PUNTUACIÓN
-------------	--------	-----------	------------

	ECONÓMICA	SOCIALES	TOTAL SOBRE C
ARKILEKU, S.L.	29,48	10	39,48
J.D.L.	40	10	50

Las puntuaciones totales atribuidas a las ofertas fueron las siguientes:

- ARKILEKU, S.L.: 89,48 puntos
- Don J.D.L.: 90 puntos

Por el Decreto 2026-0073, de 24 de junio de 2026, de la Alcaldía del Ayuntamiento de Cabanillas, se adjudicó el contrato a don J.D.L., habiéndose notificado a ARKILEKU, S.L. el 1 de julio.

TERCERO.- Con fecha 9 de julio, ARKILEKU, S.L. interpuso una reclamación especial en materia de contratación pública frente a dicha adjudicación. Requerida su subsanación, esta se produjo en la misma fecha.

Alega la recurrente que la reclamación se fundamenta exclusivamente en el control de la legalidad del procedimiento seguido y en la suficiencia de la motivación exteriorizada por el órgano de contratación, sin pretender en ningún caso sustituir el juicio técnico que corresponde a la Administración.

Formula, a continuación, las siguientes alegaciones:

1ª. Insuficiente motivación de la valoración del criterio “*Programación y organización del servicio*”

Señala que la motivación incorporada al expediente no permite conocer con la precisión exigible el razonamiento seguido para atribuir la máxima puntuación a la oferta de la adjudicataria, ni verificar que la aplicación del criterio resulte coherente con las determinaciones establecidas en el pliego.

Alega que la resolución pone de manifiesto que ambas propuestas presentan diferencias cualitativas, sin embargo, no explica por qué tales diferencias carecen de toda incidencia en la puntuación finalmente otorgada.

Manifiesta que la insuficiencia de motivación resulta aún más evidente si se tiene en cuenta que los aspectos que la Mesa destaca expresamente para describir la oferta de la adjudicataria -dedicación preferencial al Ayuntamiento, flexibilidad horaria, asistencia presencial y adecuada priorización de los asuntos- no constituyen compromisos exclusivos de dicha oferta, ya que todos ellos se encuentran igualmente recogidos en la propuesta presentada por ARKILEKU, S.L.

Señala que la resolución tampoco explica por qué dichos compromisos son expresamente destacados al describir la oferta de la adjudicataria, sin efectuar una comparación con la oferta presentada por ARKILEKU, S.L., pese a formar igualmente parte de ésta. Así, la ausencia de dicha comparación impide conocer cuáles fueron los verdaderos elementos diferenciales que condujeron a la atribución de la máxima puntuación a ambas ofertas.

Concluye señalando que esta insuficiencia de motivación adquiere una especial trascendencia si se tiene en cuenta que la adjudicación del contrato se resolvió por una diferencia final de 0,52 puntos, resultando determinante la valoración otorgada a este criterio para el resultado del procedimiento.

2ª. Incumplimiento de las determinaciones del pliego en relación con la emisión del informe técnico

Señala que, con carácter complementario, debe atenderse a que el pliego de cláusulas administrativas particulares, que constituye la ley del contrato y vincula tanto a los licitadores como al órgano de contratación durante toda la tramitación del procedimiento, establecía expresamente que, al no contar la Mesa de Contratación con vocales técnicos especializados en la materia objeto del contrato, se solicitarían los

informes técnicos oportunos, sobre los que habría de sustentarse la propuesta de adjudicación.

Con posterioridad a la aprobación del expediente, el Ayuntamiento acordó modificar la composición de la Mesa de Contratación, consistiendo dicha modificación en que la Presidencia pasó a ser asumida por el Concejal de Urbanismo, que ya formaba parte de la Mesa, se incorporó una Oficial Administrativa como Vocal y permaneció como Vocal Secretario el Secretario-Interventor municipal.

Manifiesta que debe observarse que la modificación de la composición de la Mesa no alteró el presupuesto de hecho que había llevado al propio órgano de contratación a prever en el pliego la solicitud de un informe técnico como soporte de la valoración. Asimismo, la resolución de modificación no alteró el contenido de los pliegos ni dejó sin efecto la previsión relativa a la emisión del informe técnico, que continuó formando parte de las reglas de la licitación.

Alega que, sin embargo, en el expediente administrativo no consta la emisión del informe técnico previsto en el pliego, ni resolución o acuerdo alguno que motive la innecesariedad de dicho informe o justifique el apartamiento de una previsión expresamente incorporada a los pliegos rectores del procedimiento.

Señala que no sostiene que la mera ausencia del informe técnico determine, por sí sola, la nulidad de la adjudicación, pero que, no obstante, resulta indudable que fue el propio órgano de contratación quien, al aprobar los pliegos, consideró necesaria la emisión de un informe técnico como soporte de la valoración de los criterios sometidos a juicio de valor, previsión que no fue posteriormente modificada.

Igualmente, manifiesta que la ausencia del informe previsto en el pliego adquiere especial relevancia, pues priva al expediente de un elemento de motivación que el propio órgano de contratación había considerado necesario para fundamentar la valoración técnica de las ofertas. Ello cobra aún mayor importancia en el presente procedimiento, en el que la motivación del criterio “*Programación y organización del*

servicio” se limita a unas consideraciones sucintas que, como se ha expuesto en el fundamento anterior, no permiten conocer suficientemente el razonamiento seguido para otorgar la máxima puntuación a ambas ofertas pese a apreciar diferencias entre ellas.

Concluye señalando que la omisión del informe técnico previsto en el pliego no constituye un reproche meramente formal, sino una circunstancia que refuerza la insuficiencia de motivación de la valoración efectuada y dificulta el control de su corrección por parte de los licitadores y de este Tribunal.

Solicita, atendiendo a lo expuesto, que se declare que la motivación de la valoración realizada en el criterio de adjudicación señalado resulta insuficiente para justificar la puntuación otorgada, así como que se anule la resolución de adjudicación impugnada y se acuerde la retroacción del procedimiento al momento inmediatamente anterior a la valoración de los criterios sometidos a juicio de valor, a fin de que ésta se efectúe nuevamente con pleno respeto a las determinaciones establecidas en los pliegos rectores de la licitación, incorporando una motivación suficiente que permita conocer el razonamiento seguido para la asignación de las puntuaciones otorgadas.

CUARTO.- Con fecha 9 de julio, se requirió al órgano de contratación la aportación del correspondiente expediente, así como, en su caso, de las alegaciones que estimase convenientes, en cumplimiento del artículo 126.4 de la LFCP.

Transcurrido el plazo de dos días hábiles legalmente previsto, se reiteró la solicitud con fecha 14 de julio, advirtiéndose que el plazo de resolución de la reclamación quedaba en suspenso hasta la aportación completa del expediente durante un plazo máximo de cinco días naturales contados desde el mismo día de la notificación del requerimiento, así como que, transcurrido dicho plazo sin que se hubiera aportado aquel, se continuaría con la tramitación de la reclamación, y que las alegaciones que pudieran formularse extemporáneamente no serían tenidas en cuenta para la adopción del acuerdo correspondiente.

El mismo 17 de julio, el órgano de contratación presentó un escrito de alegaciones frente a la reclamación interpuesta, y el 21 de julio aportó el expediente de contratación.

Alega el órgano de contratación, en primer lugar, que debe recordarse que la evaluación de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor se incardina en el ámbito de la denominada discrecionalidad técnica de la Administración, por lo que el resultado de dicha valoración goza de una presunción de acierto y veracidad derivada de la independencia y cualificación técnica de quien la realiza, si bien su ejercicio no está exento de control, al encontrarse sujeto a determinados límites, entre ellos la competencia del órgano, el respeto al procedimiento establecido, la adecuación a los hechos determinantes de la decisión y a los principios generales del derecho -en particular, los de igualdad de trato y no discriminación y la interdicción de la arbitrariedad-, así como la exigencia de una motivación suficiente que permita verificar su conformidad a Derecho.

Señala que, de forma sucinta, la Mesa de Contratación indicó que la oferta de ARKILEKU es más pormenorizada y, por tanto, se le otorgó el total de puntos, sin embargo, la oferta de don J.D.L. es excelente también dada la dedicación preferencial, flexibilidad de horarios y total disponibilidad que indica en la misma, por lo que no se aprecia una falta de motivación determinante de la anulabilidad de la adjudicación del contrato.

En segundo lugar, alega que la modificación operada en la composición de la Mesa de Contratación, con la inclusión de la persona que tramita todo el tema de urbanismo en el municipio de Cabanillas y que mayor conocimiento tiene sobre la materia, eliminó, si no expresamente, sí tácitamente, el presupuesto de hecho de la solicitud de informe que indicaba el pliego de contratación.

Solicita, atendiendo a lo expuesto, la desestimación de la reclamación especial interpuesta.

QUINTO.- Con fecha 21 de julio, 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, habiéndose formulado el 23 de julio las siguientes alegaciones por parte de don J.D.L.:

1ª. Que no existe falta de motivación porque la Mesa de Contratación explicita el porqué otorga la misma puntuación a las dos propuestas, siendo así que la circunstancia de que ambas no tengan la misma información no es impedimento para que puedan obtener la misma puntuación.

2ª. Que cualquier miembro de la Mesa buscará el asesoramiento que necesite para poder formarse su opinión y conceder la puntuación que considere más justa, venga o no reflejado en el pliego. Señala que, en principio, todos sus miembros son personas formadas en los procedimientos de la materia, especialmente el secretario, quien garantiza un conocimiento máximo en urbanismo.

Finalmente, señala que la solicitud de retrotraer el expediente al momento previo a la valoración de los criterios sometidos a juicio de valor viciaría por completo el procedimiento porque ya se sabría la puntuación del sobre C y, por tanto, toda la presunción de imparcialidad quedaría anulada de pleno derecho. Solicita, por ello, la desestimación de la reclamación.

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 y, de acuerdo con el artículo 122.2 de la misma norma, son susceptibles de impugnación los actos de adjudicación.

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

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

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

QUINTO.- Sentado lo anterior, constituye el objeto de la presente reclamación especial la adjudicación del contrato de “Servicio del asesoramiento urbanístico Cabanillas”, licitado por el Ayuntamiento de dicha localidad; acto frente al cual la entidad reclamante aduce, de una parte, la falta de motivación suficiente de la que adolece la valoración del criterio de adjudicación no cuantificable mediante fórmula denominado “*Programación y organización del servicio*” y, de otra, el incumplimiento del pliego regulador al haberse omitido la preceptiva solicitud del informe técnico.

En consecuencia, la entidad reclamante solicita a este Tribunal que declare que la motivación de la valoración realizada en el criterio de adjudicación referido resulta insuficiente para justificar la puntuación otorgada, así como la anulación de la adjudicación impugnada y, por ende, la retroacción del procedimiento al momento inmediatamente anterior a la valoración de los criterios sometidos a juicio de valor, a fin de que esta se efectúe nuevamente con pleno respeto a lo preceptuado en los pliegos rectores de la licitación, incorporando una motivación suficiente que permita conocer el razonamiento seguido para la asignación de las puntuaciones otorgadas.

El órgano de contratación, por su parte, defiende la legalidad del acto impugnado amparándose en la discrecionalidad técnica en la evaluación de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor y en la presunción de acierto y veracidad derivada de la misma, señalando que la valoración se encuentra motivada de forma sucinta pero suficiente. Asimismo, alega que la modificación de la composición de la

Mesa de Contratación eliminó la necesidad de solicitar el informe técnico en los términos previstos en el pliego. Solicita, por ello, la desestimación de la reclamación interpuesta.

Por su parte, el adjudicatario del contrato ha comparecido en el procedimiento defendiendo, igualmente, la suficiente motivación de la valoración realizada, así como que no resulta necesario solicitar informe alguno, dada la composición de la Mesa de Contratación. Asimismo, señala que no es posible retrotraer el procedimiento al momento previo a la valoración de los criterios sometidos a juicio de valor, dado que ya se conoce la puntuación atribuida en el sobre C, por lo que la presunción de imparcialidad quedaría anulada.

Así pues, delimitados los términos de la controversia, procede analizar las alegaciones formuladas por la entidad reclamante.

SEXTO.- En primer lugar, la entidad reclamante sostiene la insuficiente motivación de la valoración de uno de los dos criterios no cuantificables mediante fórmulas previstos, en concreto del denominado “*Programación y organización del servicio*”, configurado en la cláusula 8 del pliego regulador de la siguiente manera:

“II. Programación y organización del servicio: Hasta 30 puntos.

Se valorará la propuesta de planificación del trabajo en los aspectos siguientes:

- Calendario.*
- Horario (presencial, de atención a particulares, etc*
- Programación de asistencia a órganos municipales y a la ciudadanía.*
- Priorización de asuntos/procedimientos.*
- Otros aspectos de interés a juicio de la persona licitadora”.*

Al respecto, el acta de la Mesa de Contratación de 8 de junio de 2026 recoge los siguientes extremos en relación con la valoración de dicho criterio:

“En el apartado de programación y organización del servicio, ambos licitadores presentan una oferta adecuada que cumple con excelencia la programación y organización del servicio.

Si bien hay diferencias y ARKILEKU plantea un calendario y plazos adecuados para la emisión de informes o consultas de forma telemática más pormenorizado aplicando de forma excelente el calendario, horarios, asistencia y la priorización de asuntos, también J.D.L. asume el compromiso de una dedicación preferencial, con una flexibilidad de horarios y asistencia presencial, así como también una priorización adecuado por lo que la mesa en el apartado de programación de y organización del servicio que se valora con un máximo de 30 puntos, otorga 30 puntos a ARKILEKU S.L, y 30 puntos a J.D.L.”.

Dicha valoración se incorpora en el acto de adjudicación del contrato impugnado por la reclamante, quien sostiene que la motivación ofrecida no permite conocer, con la precisión exigible, el razonamiento seguido para atribuir la máxima puntuación a la oferta de la adjudicataria, ni verificar que la aplicación del criterio resulte coherente con las determinaciones del pliego. Asimismo, señala que el acto impugnado pone de manifiesto diferencias cualitativas entre ambas propuestas sin explicar por qué carecen de incidencia en la puntuación otorgada, máxime cuando los aspectos destacados de la oferta adjudicataria también se contemplan en su propia propuesta, lo que evidencia una falta de comparación entre las ofertas.

Tanto el órgano de contratación como el adjudicatario del contrato entienden, sin embargo, que la valoración, si bien de forma sucinta, está motivada, estando amparada por la presunción de acierto y veracidad que se deriva de la discrecionalidad técnica.

Sentado lo anterior, el análisis de la presente cuestión debe partir del recordatorio de la reiterada doctrina de este Tribunal en torno a la discrecionalidad técnica que ampara la valoración de las ofertas sujetas a criterios cualitativos o dependientes de un juicio de valor. Dicha valoración goza de una presunción de acierto y veracidad derivada de la independencia y cualificación técnica de los miembros de los órganos de valoración. Esta doctrina —recogida, entre otros muchos, en nuestro

Acuerdo 47/2026 de 25 de mayo—, recuerda, no obstante, que su ejercicio se encuentra sujeto a determinados límites, en particular, a la debida motivación, con el objeto de poder controlar su legalidad y a fin de no incurrir en una pura y simple arbitrariedad. En este sentido, este Tribunal sostiene en el citado acuerdo que *“la Administración goza de discrecionalidad técnica en la valoración de las ofertas técnicas o cualitativas, sujetas a juicios de valor, de forma tal que “goza de un margen para la aplicación de tales criterios, no siendo revisable por este Tribunal lo referido a los juicios técnicos, pero sí ciertos límites generales de la actividad discrecional, como son la competencia del órgano, el respeto al procedimiento establecido y a los hechos determinantes de la decisión, o la adecuación al fin perseguido y a los principios generales del derecho, especialmente, los de igualdad de trato y no discriminación y la interdicción de la arbitrariedad. Asimismo, como bien recuerda entre otras la Resolución 147/2019, de 13 de septiembre, de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, el ejercicio de esta potestad discrecional debe respetar su fondo reglado, tal y como éste se deduzca de la descripción del criterio de adjudicación y de las prescripciones técnicas”.*

Igualmente señalamos que “los informes técnicos de valoración están dotados de una presunción de acierto y veracidad por la cualificación técnica de quienes los emiten y que solo puede desvirtuarse si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación del criterio adoptado, bien por fundarse en patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega. Por ello, la función de este Tribunal en relación con la impugnación de las valoraciones otorgadas a las distintas propuestas no es suplantarse el acierto técnico en dicha valoración, sino comprobar que tal valoración se ha ajustado a la legalidad, por ser coherente con el pliego y suficientemente motivada; quedando fuera de este limitado control posible aquellas pretensiones de los interesados que sólo postulen una evaluación alternativa a la del órgano calificador y no estén sustentadas con un posible error manifiesto. Pues, como expone la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 24 de febrero, de 2016, al tratarse de un juicio fundado en elementos de carácter exclusivamente técnico, sólo puede ser formulado por un órgano especializado, de tal modo que la revisión de la valoración realizada por el órgano

previsto para resolver el concurso sólo puede hacerse cuando los errores o defectos en la valoración, primero, sean ostensibles y manifiestos, y, segundo, no exijan conocimientos técnicos (Cf. STS 29 junio 2005). Pudiendo añadir nosotros que dichos errores "ostensibles, manifiestos y cuya valoración no exija conocimientos técnicos" han de ser, además, relevantes".

En los mismos términos se pronunció este Tribunal en su Acuerdo 66/2023, de 8 de septiembre, al calificar la motivación como mecanismo de control de la discrecionalidad técnica en la valoración de las ofertas y como garantía sustancial en la defensa de los derechos e intereses legítimos de los interesados, señalando al efecto que: *"la motivación de los actos administrativos, como reiteradamente ha señalado el Tribunal Supremo, tiene un carácter finalístico, de manera que "La exigencia de la motivación de los actos administrativos responde, según reiterada doctrina jurisprudencial, de la que es exponente la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de julio de 2001, a la finalidad de que el interesado pueda conocer con exactitud y precisión el cuándo, cómo y por qué de lo establecido por la Administración, con la amplitud necesaria para la defensa de sus derechos e intereses, permitiendo también, a su vez, a los órganos jurisdiccionales el conocimiento de los datos fácticos y normativos que les permitan resolver la impugnación judicial del acto, en el juicio de su facultad de revisión y control de la actividad administrativa; de tal modo que la falta de esa motivación o su insuficiencia notoria, en la medida que impiden impugnar ese acto con seria posibilidad de criticar las bases y criterios en que se funda, integran un vicio de anulabilidad, en cuanto dejan al interesado en situación de indefensión". (Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 4 de abril de 2012, rec. 3406/2010).*

En el ámbito específico de la contratación administrativa, el TACP, en Resolución n° 203/2013, de 23 de diciembre, ha expresado que "La finalidad esencial de la motivación es que el interesado conozca las razones de la adjudicación o rechazo de su oferta que le permitan formular recurso debidamente fundado y facilitar un eventual control del acto. Ciertamente en los supuestos en que para determinar la oferta económicamente más ventajosa se tienen en cuenta criterios susceptibles de juicio de valor, resulta difícil trasladar todos los fundamentos de otorgar cada una de las

puntuaciones. Sin embargo es un requisito legal que aunque sea de forma resumida conste el motivo a fin de poder comparar las distintas ofertas. Además siempre cabe la motivación in aliunde, por remisión a informes.”

Este Tribunal incidió en dicha cuestión en su posterior Acuerdo 93/2025, de 14 de noviembre, recordando que el artículo 100.3 de la LFCP establece que *“La adjudicación deberá ser motivada y contendrá al menos las razones por las que se ha rechazado una candidatura u oferta, las características y ventajas de la oferta seleccionada, señalando el plazo de suspensión de la eficacia de la adjudicación y los medios de impugnación que procedan y se comunicará a todos los interesados en la licitación”*. Esta obligación de motivación de los actos administrativos —con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho— se encuentra asimismo recogida en el artículo 35.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de aplicación al presente supuesto en virtud de la disposición adicional vigesimosegunda de la mencionada ley foral.

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

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

A este respecto, el Tribunal Supremo, en su Sentencia 1545/2025, de 1 de diciembre, señala que la motivación no tiene porqué ser extensa, bastando con que sea racional y suficiente. En idéntico sentido se pronunció este Tribunal en su Acuerdo 56/2024, de 14 de octubre, al disponer que *“la motivación no precisa de un razonamiento exhaustivo y pormenorizado, bastando con que sea racional y suficiente, así como de suficiente amplitud para que los interesados tengan el debido conocimiento de los motivos del acto para poder defender sus derechos e intereses, pudiendo ser por ello sucinta siempre que sea suficiente”*.

El Tribunal Supremo también señala en su Sentencia 1649/2025, de 15 diciembre, que *“esta exigencia de la motivación ha de ser más intensa precisamente en los actos de carácter discrecional, pues esa libertad de apreciación y, en su caso, de decisión, que comporta el ejercicio de potestades discrecionales, conlleva que deban ser explicadas las razones por las que se adopta una decisión y no otra. La motivación, por tanto, de los actos dictados en el ejercicio de potestades discrecionales ha de ser expresa, clara y comprensible, señalando las razones por las que se alcanza la decisión. Esta exigencia de motivación se basa en una interpretación normativa de los artículos 35.1 i) de la Ley 39/2015 y 9.3 del texto constitucional, que pretende evitar eventuales zonas de indefensión, y proscribir cualquier forma de arbitrariedad en la actuación administrativa”*.

Respecto al contenido mínimo de la motivación en la valoración de las ofertas sujetas a juicio de valor, nuestro Acuerdo 57/2023, de 27 de julio, señala que la misma *“debe dar razón del proceso lógico que ha llevado a la adopción de la decisión de tal modo que pueda ser revisada mediante la interposición de un recurso debidamente fundado y facilitar el control del ejercicio de la discrecionalidad técnica, como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2012, ésta en síntesis*

debe expresar el material o las fuentes de información sobre las que va a operar el juicio técnico, consignar los criterios de valoración que se utilizarán para emitir dicho juicio técnico y expresar por qué la aplicación de esos criterios conduce al resultado individualizado que otorga la preferencia a un licitador frente a los demás”.

Expuesta la doctrina anterior, procede centrar la atención en la valoración de las ofertas efectivamente realizada por el órgano de contratación. En la correspondiente valoración se señala que ambos licitadores presentan una oferta adecuada que cumple con excelencia el criterio de adjudicación, si bien se admiten diferencias entre ellas. Así, respecto de la reclamante, se afirma que *“plantea un calendario y plazos adecuados para la emisión de informes o consultas de forma telemática más pormenorizado aplicando de forma excelente el calendario, horarios, asistencia y la priorización de asuntos”*, mientras que, en relación con la del adjudicatario, se indica que *“asume el compromiso de una dedicación preferencial, con una flexibilidad de horarios y asistencia presencial, así como también una priorización adecuado”*. A pesar de tales divergencias, cualitativas, a ambas ofertas se les atribuye la máxima puntuación de 30 puntos prevista para este criterio.

Pues bien, en relación con la motivación expresada, cabe recordar que este Tribunal ha venido admitiendo tanto la valoración de las ofertas mediante su comparación —como se razonó en nuestro Acuerdo 60/2025, de 23 julio—, como la valoración basada en reseñar lo más relevante o destacable de cada oferta que la hace merecedora de la puntuación, según se expuso en nuestro Acuerdo 28/2024, de 31 de mayo.

En concreto, en el primero de dichos acuerdos señalamos que *“este Tribunal avaló en sus Acuerdos 29/2021, de 25 de marzo y 95/2021, de 22 de septiembre, la realización de la valoración de las ofertas cualitativas mediante comparación. Así, en el primero de dichos acuerdos señaló que “como recuerda la Resolución 007/2021, de 15 de enero, de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, una de las funciones de los criterios de adjudicación consiste en que las ofertas mejoren lo estrictamente exigido por el pliego, pues de lo*

contrario no se obtendrían puntos adicionales y por ello, una vez comparadas las diversas propuestas, se otorgan más puntos a las mejores propuestas. También el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales, en su Resolución 353/2019, de 29 de marzo, pone de relieve que la valoración de las ofertas realizada con base en una comparación es un método de valoración propio de la existencia de distintas ofertas”, mientras que en el segundo señalamos que “los motivos de la atribución de las puntuaciones constan en una de las tablas anexas al acta de la Mesa de Contratación, donde, como se ha señalado, se resumen los aspectos más destacados de las ofertas en cada uno de los criterios de adjudicación no cuantificables mediante fórmulas”, razón por la cual la valoración se consideró debidamente motivada.

Trasladando la doctrina expuesta sobre el caso analizado, este Tribunal constata que no se ha seguido ninguna de las metodologías de valoración reseñadas. En efecto, en el acta de la Mesa de Contratación de 8 de junio no se realiza una comparación real entre el contenido de las ofertas —pese a reconocerse expresamente la existencia de diferencias entre ellas—, ni se destacan los aspectos más relevantes de las mismas que las hagan merecedoras de la puntuación máxima. Todo ello acontece a pesar de las alusiones que se realizan sobre el calendario, los plazos de emisión de informes o consultas telemáticas, la priorización de asuntos, el compromiso de dedicación preferencial o la flexibilidad. La mera alusión a tales cuestiones no satisface la exigencia legal de motivación, por cuanto no expresa *“por qué la aplicación de esos criterios conduce al resultado individualizado que otorga la preferencia a un licitador frente a los demás”*, o, en este procedimiento, por qué conduce a otorgar de manera idéntica a ambos licitadores la máxima puntuación.

No se trata, con ello, de excluir la posibilidad de que las ofertas obtengan una idéntica puntuación, lo cual es jurídicamente viable aun cuando presenten distinto contenido, siempre que el mérito atribuido al mismo sea análogo. Sin embargo, en tales supuestos resulta inexorable que el órgano de valoración explique la razón por la que el rendimiento de las ofertas para el cumplimiento del contrato es equivalente, sin que resulte suficiente a tal efecto la simple alusión abstracta a su excelencia.

Ciertamente, la motivación puede ser sucinta, pero debe revestir la suficiencia necesaria para que los licitadores conozcan los fundamentos de la puntuación atribuida a sus ofertas, permitiéndoles de este modo, si lo estiman oportuno, impugnar el acierto de la valoración realizada. Circunstancia que no se aprecia en este supuesto, dada la excesiva generalidad de las afirmaciones vertidas. Conviene recordar, además, que el ejercicio de una potestad discrecional conlleva una exigencia de motivación especialmente rigurosa, la cual cobra mayor trascendencia cuando —como aquí sucede— se proyecta sobre un criterio de adjudicación cuya relevante ponderación puede resultar determinante para el resultado de la licitación y la adjudicación definitiva del contrato.

En consecuencia, no puede estimarse que la valoración del criterio de adjudicación “*Programación y organización del servicio*” esté debidamente motivada, lo que determina la concurrencia de un vicio de anulabilidad en el acto recurrido en los términos previstos en el Acuerdo 47/2024, de 7 de agosto, procediendo, por tanto, la estimación de la reclamación en este extremo.

Sin embargo, tal y como sostiene el propio adjudicatario en su escrito de alegaciones, resulta inviable acordar la retroacción del procedimiento con el fin de realizar una nueva valoración del citado criterio de adjudicación. Ello es así debido a que, según lo dispuesto en nuestro Acuerdo 8/2026, de 26 de enero, dicha valoración vulneraría lo preceptuado en el artículo 97 de la LFCP, conforme al cual “*Cuando la oferta técnica vaya a ser valorada total o parcialmente mediante la aplicación de juicios de valor, se presentará de forma separada la documentación relativa a la oferta para dichos criterios y la relativa a los criterios cuantificables mediante fórmulas. La evaluación de los criterios sujetos a la aplicación de juicios de valor se realizará en acto interno, pudiendo desecharse las ofertas técnicamente inadecuadas o que no garanticen adecuadamente la correcta ejecución del contrato. Deberá quedar constancia documental de todo ello. En todo caso, la apertura de la documentación relativa a los criterios cuantificables mediante fórmula se realizará después de la apertura y valoración de la documentación relativa a criterios sometidos a la*

aplicación de juicios de valor. Esta sucesión deberá quedar acreditada en la Plataforma de Licitación Electrónica de Navarra.”

Como razonamos en nuestro Acuerdo 73/2025, de 16 septiembre, “(...) de conformidad con lo dispuesto en el artículo 97 LFCP, la valoración de los criterios cuantificables mediante fórmulas debe realizarse con posterioridad a la valoración de los criterios cualitativos o sometidos a juicio de valor. Esta exigencia viene motivada por la necesidad de garantizar que los criterios sometidos a juicio de valor no pueden verse condicionados por la previa valoración de los criterios cuantitativos, por cuanto en caso contrario, se correría el riesgo de permitir al órgano de contratación otorgar una mayor o menor puntuación a estos criterios subjetivos para acomodar la puntuación total a la luz de la puntuación obtenida en la valoración de los criterios sujetos a fórmula matemática, razón por la que el precepto citado de la LFCP determina la presentación en forma separada de la documentación a valorar según se trate de criterios cuantitativos o cualitativos, respectivamente; y que fundamenta la doctrina de este Tribunal contraria a la retroacción de actuaciones al momento de valoración de los criterios sujetos a juicio de valor una vez conocida la valoración de los criterios evaluables mediante fórmulas automáticas, avalada, entre otras, por la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de noviembre de 2009, que se hace eco de la relevancia del secreto de las proposiciones cuando indica que “se trata de garantizar no solo la igualdad entre los licitadores sino también de evitar que el poder adjudicador, o administración contratante, conozca su contenido con anterioridad al acto formal de apertura de las ofertas favoreciendo una determinada adjudicación en razón a ese conocimiento previo. Mediante tal exigencia se pretende que el proceso sea objetivo y desarrollado 16 con absoluta limpieza sin interferencias. Por ello, cuando se quebranta el secreto de la proposición la nulidad del procedimiento constituye la consecuencia inevitable.”

En virtud de lo expuesto, la estimación de la primera de las alegaciones formuladas ha de conllevar la anulación de la adjudicación del contrato y, con ella, la de la totalidad del procedimiento de licitación tramitado.

SÉPTIMO.- No obstante lo anterior, y en aras de salvaguardar los principios de exhaustividad y plena congruencia con las pretensiones de la impugnación, procede analizar, asimismo, la segunda de las cuestiones planteadas por la entidad reclamante, referida al incumplimiento del pliego derivado de la omisión del preceptivo informe técnico.

A tal efecto, conviene recordar que la cláusula 2 del pliego preceptúa expresamente que *“La Mesa de Contratación, que realizará la apertura de las proposiciones y las demás funciones encomendadas por la Ley, estará constituida por las siguientes personas:*

- *Presidenta: R.P.A, alcaldesa del Ayuntamiento de Cabanillas.*
- *P.A.I., concejal de urbanismo, y presidente de la concejalía de economía y personal del Ayuntamiento de Cabanillas.*
- *Vocal-Secretario: F.P.A. Secretario-interventor del Ayuntamiento de Cabanillas.*

Dado que los vocales designados por el órgano de contratación no son técnicos especializados en la materia objeto del contrato, la Mesa deberá solicitar los informes técnicos oportunos en los que se basará la propuesta de adjudicación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 228.2 de la Ley Foral de Administración Local”.

Mediante Decreto 2026-0058, de 12 de mayo de 2026, de la Alcaldía del Ayuntamiento de Cabanillas —publicado en el propio anuncio de licitación del contrato—, se modificó la composición de la Mesa de Contratación, sustentándose dicha decisión en *“atención a la cantidad de actuaciones y la imposibilidad de cumplir con las funciones de mesa de contratación”*. En su virtud, se excluyó de la misma a la alcaldesa, nombrando presidente al concejal de urbanismo y vocal a una oficial administrativa del Ayuntamiento, sin que se operase ninguna otra modificación respecto del pliego del contrato.

A este respecto, la entidad reclamante alega que, pese a lo dispuesto en el citado pliego, la Mesa de Contratación no solicitó la emisión de informe técnico alguno ni justificó la razón de su omisión. Por su parte, el órgano de contratación sostiene que la petición de tal informe devino innecesaria al haberse incorporado a la Mesa de

Contratación un vocal técnico; postura que es compartida por el adjudicatario del contrato, si bien este último atribuye dicha cualificación técnica a la figura del vocal-secretario.

Pues bien, cabe recordar, en primer lugar, que, como hemos sostenido reiteradamente, por todos, en el Acuerdo 107/2025, de 22 de diciembre, *“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”.

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

En el presente caso, resulta evidente que la Mesa de Contratación no solicitó informe técnico alguno con anterioridad a la formulación de la propuesta de adjudicación, lo que supone una manifiesta infracción de lo preceptuado en el pliego.

En el Acuerdo 13/2026, de 5 de febrero, este Tribunal sostuvo que la solicitud de informes por la Mesa de Contratación reviste un carácter meramente facultativo y no preceptivo, razonando al efecto que “*la valoración de la oferta técnica constituye una función atribuida a la Mesa de Contratación, tal y como establece el artículo 51.1.d) de la LFCP, y si bien esta puede solicitar cuantos informes considere precisos y se relacionen con el objeto del contrato, como así se prevé en el apartado 3 del mismo artículo, la petición de tales informes no resulta preceptiva, siendo una facultad*

atribuida a dicho órgano. Por ello, la ausencia del citado informe no convierte la valoración realizada en arbitraria, tal y como se alega”.

No obstante, en el supuesto analizado cabe advertir que el artículo 228.2 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra —norma aplicable en virtud de lo dispuesto en el artículo 4.1.c) de la LFCP—, establece que *“Será Presidente de la Mesa de Contratación quien lo sea de la corporación, o miembro de ésta en quien delegue, y formarán parte de la misma, como mínimo, dos vocales designados por el órgano de contratación, uno de los cuales será el Secretario de la entidad o un funcionario Licenciado en Derecho que ocupe plaza para la que se exija dicha titulación, que actuará como secretario.*

Si los vocales designados por el órgano de contratación no fueran técnicos especializados en la materia objeto del contrato, la Mesa deberá solicitar los informes técnicos oportunos en los que se basará la propuesta de adjudicación”.

Se trata de una previsión legal que ampara lo dispuesto al respecto en el pliego regulador del contrato y que, al no haber sido objeto de modificación alguna, resultaba de obligado cumplimiento.

Conclusión a la que no obsta lo alegado por el órgano de contratación, en el sentido de que la incorporación a la Mesa de Contratación de un vocal técnico suponía la eliminación tácita del presupuesto de hecho que justificó la inclusión de tal previsión. En efecto, no es esto lo que se desprende del Decreto de modificación de la composición de la Mesa, donde se hace constar que esta se debe a *“la cantidad de actuaciones y la imposibilidad de cumplir con las funciones de mesa de contratación”*, y no a la incorporación de un vocal técnico especializado en la materia.

Cabe concluir, por lo tanto, que para la formulación de la propuesta de adjudicación no se siguió el procedimiento expresamente previsto en el pliego, al haberse obviado la obligación impuesta por este a la Mesa de Contratación de solicitar los informes técnicos oportunos. Dicha previsión —que, como se ha dicho, encuentra

amparo legal y no fue objeto de modificación alguna— determina la estimación de la alegación formulada en este extremo.

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

ACUERDA:

1º. Estimar parcialmente la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por ARKILEKU, S.L. frente al Decreto 2026-0073, de 24 de junio de 2026, de la Alcaldía del Ayuntamiento de Cabanillas, por el que se adjudica a don J.D.L. el contrato de “*Servicio del asesoramiento urbanístico Cabanillas*”, disponiendo la anulación de dicho acto, así como la del propio procedimiento de adjudicación, con imposibilidad de continuar válidamente con el mismo.

2º. Notificar este acuerdo a ARKILEKU, S.L., al Ayuntamiento de Cabanillas, 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, a 1 de septiembre de 2026. LA PRESIDENTA, Idoia Tajadura Tejada. LA VOCAL, Natividad Goñi Urriza. EL VOCAL, Javier Moreno Zudaire.