



Expte.: 73/2016

ACUERDO 3/2017, de 10 de enero, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se estima la reclamación en materia de contratación pública interpuesta por don M.J.B.L. frente a la adjudicación del contrato de *“Redacción de Proyecto de actividad clasificada, Obras y Dirección Facultativa para la implantación de servicios múltiples del Ayuntamiento de la Cendea de Galar en inmueble de antiguas instalaciones de ENAGAS en Salinas de Pamplona”*, efectuada por el Ayuntamiento de la Cendea de Galar.

#### ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 24 de octubre de 2016 se publicó en el Portal de Contratación de Navarra el anuncio de la licitación del contrato de *“Redacción de Proyecto de actividad clasificada, Obras y Dirección Facultativa para la implantación de servicios múltiples del Ayuntamiento de la Cendea de Galar en inmueble de antiguas instalaciones de ENAGAS en Salinas de Pamplona”*, promovida por el citado Ayuntamiento.

SEGUNDO.- Mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de la Cendea de Galar, de 1 de diciembre de 2016, notificado al reclamante el mismo día, se adjudica el citado contrato. En dicho Acuerdo se significa que se ha valorado con cero puntos la propuesta presentada por don M.J.B.L. por los siguientes motivos:

*“...presenta su propuesta técnica en el doble de hojas que las máximas permitidas en la cláusula 7.2 del Pliego. Parece evidente por tanto que no puede considerarse que exista una aproximación a ese límite sino una clara vulneración del mismo, de manera que, si bien la oferta o proposición se refiere a lo que es el objeto de la contratación pero, sin embargo, duplica el espacio concedido, sin hacer el esfuerzo de síntesis y/o maquetación que el pliego exige, por lo que entrar a conceder*

*puntuación en los diferentes apartados que recoge la cláusula 8 ( Criterios de Adjudicación) en una proposición que en su conjunto no se ajusta a la extensión concedida, supondría dar ventaja al licitador frente a los que sí han cumplido con lo dispuesto en el pliego haciendo el esfuerzo de síntesis y/o maqueta que ha limitado en ese sentido su propuesta y debe entenderse que impide una valoración individual de sus apartados concretos pues la mayor o menor extensión afecta todos ellos y en todos ellos sería injusto entrar a puntuar por encima de 0. Por ello, sin excluir al licitador del proceso (pues la propuesta es técnicamente adecuada y garantiza la ejecución del contrato) la calificación que ha de darse a la misma es de 0 en su conjunto pues entrar a valorar conforme a los criterios de adjudicación cada uno de los apartados a puntuar en la cláusula 8 supondría un agravio comparativo para el resto de licitadores que sí han cumplido con el requisito de la extensión.”*

TERCERO.- El día 8 de diciembre de 2016, don M.J.B.L. interpone reclamación en materia de contratación pública ante el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra frente a la adjudicación del contrato citado anteriormente.

El reclamante significa en su reclamación que la cláusula 7.2 del Pliego carece a todas luces de la claridad mínima necesaria, para luego justificar la admisibilidad de su propuesta. Finalmente, aduce que tratándose de una contratación pública no se puede dejar de lado el interés general y más concretamente el de los habitantes de la Cendea de Galar, para realizar dicha obra pública atendiendo al mejor proyecto tanto en lo técnico, como en lo económico y lo que se ha hecho, al puntuar su proyecto con un 0, es impedir saber si a nivel técnico era o no el mejor proyecto, esto es, si se trataría del proyecto que mejor atendería a las necesidades del ayuntamiento y sus habitantes, y por lo tanto el mejor proyecto desde el punto de vista del interés general.

Por ello, solicita que se realice la valoración técnica de su propuesta y volviendo a ese punto del procedimiento se vuelva a tomar una decisión relativa a la adjudicación de referencia que se ajuste a Derecho.

CUARTO.- El día 13 de diciembre de 2016 Ayuntamiento de la Cendea de Galar aporta el expediente del contrato, sin incluir alegación alguna en defensa de su derecho.

QUINTO.- El día 22 de diciembre de 2016 se concede trámite de alegaciones a los demás interesados para que aporten los argumentos que consideren convenir a su derecho. Transcurrido el plazo para ello no se han presentado alegaciones.

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El Ayuntamiento de la Cendea de Galar, entidad contratante, es una entidad local sita en Navarra y, en consecuencia, conforme a lo previsto en el artículo 2.1.c) de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos (LFCP), las decisiones que adopte el citado ente en el marco de un procedimiento de adjudicación de contratos públicos, como es el caso, están sometidas a las disposiciones de la LFCP y, de acuerdo con el artículo 210.1 de la misma norma, pueden ser impugnadas ante este Tribunal.

SEGUNDO.- La reclamación ha sido interpuesta por persona legitimada al tratarse de un licitador participante en el procedimiento de adjudicación, cumpliendo con ello el requisito establecido en el artículo 210.1 de la LFCP, de estar interesado en la licitación y adjudicación del contrato.

TERCERO.- La LFCP (artículo 210 apartado 2, letra b) contempla un plazo de diez días naturales para la interposición de la reclamación en materia de contratación pública, contados a partir del día siguiente al de la notificación del acto impugnado cuando se recurran los actos de exclusión de los licitadores, como ocurre en este caso, por lo que la reclamación debe entenderse interpuesta en plazo.

CUARTO. La reclamación formulada se fundamenta en la infracción de las normas de publicidad, concurrencia y transparencia en la licitación o adjudicación del

contrato, motivo incluido entre los que de forma tasada señala el artículo 210.3 de la LFCP para fundar una reclamación en materia de contratación pública.

QUINTO.- La cláusula 7 del Pliego de Cláusulas Administrativas (PCA) que rige la licitación que nos ocupa, titulada “*Presentación de Proposiciones*”, en cuanto a la documentación que deben contener las proposiciones de los licitadores, en el apartado 7.2 (Sobre nº 2 “*Propuesta Técnica*”) indica lo siguiente:

*“Documentación gráfica y escrita que exprese las ideas del licitador para la ejecución del proyecto y de la obra. Se basará en el programa de necesidades y en el resto información que se adjunta.*

*Se definirá esquemáticamente, la solución arquitectónica que se propone, avanzando de modo elemental materiales y soluciones constructivas y las instalaciones y, en su caso, los esquemas y detalles que los licitadores consideren especialmente significativos para la comprensión de la propuesta.*

*Se justificarán las soluciones aportadas y se incluirá un cuadro de superficies, un avance del presupuesto de obra y un plazo de ejecución estimativo para la misma.*

*En el cuadro de superficies se indicarán las superficies de todos los locales con un uso específico (locales de trabajo, almacenes, esperas, locales de instalaciones etc.) y las correspondientes a las actuaciones. Se indicarán las superficies útiles, por plantas y total, y las superficies construidas, por plantas y total.*

*Para este apartado se admitirán aproximadamente un máximo de 6 hojas DIN A3 o su equivalente en DIN A4.”*

Consta en el expediente la oferta técnica del reclamante, plasmada en un cuadernillo que contiene 14 páginas en formato “DIN A3”. La primera página del

cuadernillo recoge únicamente la denominación del contrato al que se licita y el nombre del licitador y la última de ellas diez líneas de información, la fecha y la firma del licitador. No se puede apreciar si cada una de las hojas del cuadernillo está impresa a una cara o a doble cara ya que se trata de un documento electrónico, pero en el acta de la sesión celebrada por la Mesa de Contratación el 16 de noviembre de 2016 consta que *“un licitador presenta 14 hojas DIN-A3”*, por lo que entendemos que las hojas se encuentran impresas a una sola cara. Se desconoce también el tipo de letra empleado, su tamaño, el tipo de interlineado o los márgenes utilizados, aunque se aprecia que son los habituales en este tipo de documentos, sin tamaños o dimensiones fuera de lo común.

Una vez realizada la apertura de las proposiciones técnicas de los licitadores la Mesa de Contratación designada al efecto acordó, con fecha 16 de noviembre de 2016, solicitar un informe jurídico sobre varios detalles apreciados en las mismas, entre los que se encontraba el número de hojas señalado (documento nº 10 del expediente).

Este informe jurídico fue evacuado con fecha 21 de noviembre de 2016 (documento nº 11 del expediente) y en él, en el apartado referido a los antecedentes y respecto al caso que nos ocupa, se indica lo siguiente:

*“Una de las propuestas técnicas presenta su documentación gráfica y escrita expresiva de las ideas del licitador para la ejecución del proyecto y de la obra no en un máximo aproximado de 6 hojas DIN A3 o su equivalente en DIN A 4 (como establece el párrafo final de la cláusula 7.2) sino en un número de hojas que prácticamente duplica ese límite máximo establecido.”*

Más adelante, en el apartado del informe titulado *“Respuestas a la consulta”*, se dice lo siguiente:

*“Se me hace saber que uno de los licitadores presenta su propuesta técnica en el doble de hojas que las máximas permitidas.*

*Parece evidente por tanto que no puede considerarse que exista una aproximación a ese límite sino una clara vulneración del mismo.*

*La oferta o proposición se refiere a lo que es el objeto de la contratación pero, sin embargo, duplica el espacio concedido, sin hacer el esfuerzo de síntesis y/o maquetación que el pliego exige, por lo que entrar a conceder puntuación en los diferentes apartados que recoge la cláusula 8 (Criterios de Adjudicación) en una proposición que en su conjunto no se ajusta a la extensión concedida, supondría dar ventaja al licitador frente a los que sí han cumplido con lo dispuesto en el pliego haciendo un esfuerzo de síntesis y/o maquetación que ha limitado en ese sentido su propuesta y debe entenderse que impide una valoración individual de sus apartados concretos pues la mayor o menor extensión afecta a todos ellos y en todos ellos sería injusto entrar a puntuar por encima de 0.*

*Por ello, sin excluir al licitador del proceso pues la propuesta es técnicamente adecuada y garantiza la ejecución del contrato, la calificación que ha de darse a la misma es de 0 en su conjunto pues entrar a valorar conforme a los criterios de adjudicación cada uno de los apartados a puntuar en la cláusula 8 supondría un agravio comparativo para el resto de licitadores que sí han cumplido con el requisito de la extensión, lo que vulneraría sin duda el principio de igualdad que ha de regir este tipo de procedimientos.”*

Visto este informe, la Mesa de Contratación, en sesión celebrada el 22 de noviembre de 2016 (documento nº 13 del expediente) acordó valorar con cero puntos la propuesta presentada por M.J.B.L. al considerar que “*presenta su propuesta técnica en el doble de hojas que las máximas permitidas en la cláusula 7.2 del Pliego. Parece evidente por tanto que no puede considerarse que exista una aproximación a ese límite sino una clara vulneración del mismo, de manera que, si bien la oferta proposición se refiere a lo que es el objeto de la contratación pero, sin embargo, duplica el espacio concedido, sin hacer el esfuerzo de síntesis y/o maquetación que el pliego exige, por lo que entrar a conceder puntuación en los diferentes apartados que recoge la cláusula 8 (Criterios de Adjudicación) en una proposición que en su conjunto no se ajusta a la*

*extensión concedida, supondría dar ventaja al licitador frente a los que sí han cumplido con lo dispuesto en el pliego haciendo un esfuerzo de síntesis y/o maquetación que ha limitado en ese sentido su propuesta y debe entenderse que impide una valoración individual de sus apartados concretos pues la mayor o menor extensión afecta a todos ellos y en todos ellos sería injusto entrar a puntuar por encima de 0. Por ello, sin excluir al licitador del proceso (pues la propuesta es técnicamente adecuada y garantiza la ejecución del contrato) la calificación que ha de darse a la misma es de 0 en su conjunto pues entrar a valorar conforme a los criterios de adjudicación cada uno de los apartados a puntuar en la cláusula 8 supondría un agravio comparativo para el resto de licitadores que sí han cumplido con el requisito de la extensión.”*

Dicha decisión y su justificación se recogen de forma literal en el Acuerdo frente al que se reclama.

Frente a esta decisión el reclamante manifiesta que el hecho de puntuarse su proyecto con un 0 ha dado pie a que vulnerando las normas de publicidad, concurrencia y transparencia se declare la adjudicación a otro proyecto.

A juicio del reclamante la cláusula 7.2 del Pliego carece a todas luces de la claridad mínima necesaria. Por ello, considera, es de suma importancia referirse al concepto de superficie acotado en dicha cláusula del pliego, ya que esta señala expresamente dicha “superficie” como el espacio donde desarrollar la propuesta.

Por ello, señala que es necesario analizar si en este caso los licitadores se encontraban en pie de igualdad o no, o lo que es lo mismo, si el hecho de presentar de la forma en que él presentó su propuesta pudiera haber supuesto alguna ventaja para él que hubiese atacado la igualdad necesaria en el procedimiento.

En este sentido, dice, la propuesta entregada en formato A3 es únicamente una ampliación a un formato más adecuado del tamaño de la letra que favorece el trabajo de la mesa de valoración. Por ello, con una simple impresión de las propuestas presentadas en formato A4 observamos que, en comparación con la propuesta ganadora, los planos

se grafían a la misma escala y los textos tienen una tipología aún siendo copias reducidas, más grande que la propuesta ganadora. Por lo tanto no existe mayor contenido, simple y llanamente lo que hay es un mayor tamaño de las fuentes.

La información en el conjunto de su propuesta considera que está más simplificada que en la propuesta ganadora, con lo que cumple el principio expuesto en el Pliego de síntesis cuando indica "*se definirá esquemáticamente*" ya que comparando su propuesta con la propuesta ganadora, tenemos que en la propuesta valorada con 0 puntos se incluyen 2 planos de planta, 1 plano de alzados, 1 plano con secciones y 3 infografías simulaciones reales, mientras que en la propuesta ganadora se incluyen –con un tamaño de letra mucho menor- 2 planos de planta y 5 esquemas de funcionamiento, 1 plano de alzados, 1 plano de secciones, 1 esquema de planta de cubiertas, 1 esquema de usos, 1 esquema de fontanería y 6 infografías.

Señala que podría alegar un error material a la hora de presentar el proyecto pero dice que el hecho de presentar el proyecto de dicha forma fue consciente ya que entendía que esa era la forma correcta, ya que hubiera sido muy sencillo presentarlo en menos folios. Bastaba simplemente reducir tamaño de las letras, lo que no hubiera supuesto más que una breve acción en el ordenador, por lo que se podría haber entregado el proyecto en solo tres DIN A3, o en la mitad de ellos, o en la mitad de la mitad, pero dicha acción lo único que hubiera supuesto sería añadir una dificultad más a la mesa de contratación, que hubiera tenido que valorar la presentación con lupa al tratarse de un tamaño menor y además en ese caso sí que hubiera podido existir una merma en la igualdad del procedimiento al haber podido aportar muchísimos más datos.

Finalmente, aduce que tratándose de una contratación pública no se puede dejar de lado el interés general y más concretamente el de los habitantes de la Cendea de Galar, para realizar dicha obra pública atendiendo al mejor proyecto tanto en lo técnico, como en lo económico. Con la resolución adoptada se ha impedido que se puntúe su proyecto técnico basándose en un supuesto defecto de forma que atenta contra el principio de igualdad. Pero en realidad, lo que se ha hecho, al puntuar su proyecto con un 0 es impedir saber si a nivel técnico era o no el mejor proyecto, esto es, si se trata del



proyecto que mejor atiende a las necesidades del Ayuntamiento y sus habitantes y, por lo tanto, el mejor proyecto desde el punto de vista del interés general.

SEXTO.- Determinado el objeto de la litis procede recordar que es doctrina constante de este Tribunal y de los demás tribunales administrativos que resuelven este tipo de recursos (por todas, Resoluciones 56/2011, de 11 de septiembre, y 35/2012, de 28 de marzo, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), atendiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 2009), que los pliegos que rigen la licitación y ejecución de los contratos constituyen la ley de los mismos y tienen fuerza vinculante tanto para los licitadores que concurren a la licitación, aceptando su contenido, como para las entidades promotoras del procedimiento. Ello significa que de no haber sido los pliegos impugnados en tiempo y forma y anulada alguna de sus cláusulas, deben ser aplicadas todas ellas en su integridad, sin perjuicio de la facultad que cabe a este Tribunal de dejar sin efecto las que sean nulas de pleno derecho (último inciso del artículo 213.2 LFCP).

Una vez aprobado y publicado el Pliego, la Administración no puede, ni unilateralmente ni de acuerdo con los licitadores, variar su contenido, dado que ello atendería contra los principios de igualdad, no discriminación y transparencia que deben presidir cualquier procedimiento de adjudicación. Como señala la Resolución 122/2012 del TACRC, *“En definitiva, la Administración contratante es libre, en el momento de elaborar el PCAP, de darle el contenido que considere oportuno, siempre que no sea contrario a la ley. Pero una vez el pliego ha sido aprobado y se ha publicado la convocatoria de la licitación, el pliego vincula a la propia Administración, que no podrá incluir modificaciones en el mismo que puedan perjudicar a algunos de los licitadores, pues ello sería contrario a los principios de igualdad y de seguridad que han de regir el desarrollo de las licitaciones”*.

En el caso que nos ocupa, para los licitadores esta obligación la establece también el propio PCA que rige la licitación, cuando dispone expresamente en su cláusula 7 que la presentación de proposiciones *“supone la aceptación incondicional*

*por el licitador de todas las cláusulas y/o condiciones previstas en estos Pliegos, sin salvedad alguna”.*

Por ello, si se admitiera la oferta de un licitador que ha incumplido lo establecido en el pliego se podría estar quebrantando el principio de igualdad de trato ya que, como significa el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) en su Resolución 147/2012, *“...la participación en licitaciones públicas comporta la asunción de una serie de cargas formales que, además de ir orientadas a que la adjudicación se realice a la oferta económicamente más ventajosa, pretenden garantizar que tal adjudicación se realice en condiciones de absoluta igualdad entre todos los licitadores.”*

Este principio de igualdad de trato implica que todos los licitadores potenciales deben conocer las reglas del juego, y éstas se deben aplicar a todos de la misma manera (Acuerdo 20/2013 del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón).

SÉPTIMO.- Siendo el Pliego la *“Ley del Contrato”*, para poder aplicarla adecuadamente la entidad adjudicadora debe llevar a cabo una labor de interpretación de sus cláusulas, interpretación en la que, conforme a doctrina constante (por todas la Resolución nº 281/2015, de 15 de abril de 2016, del TACRC), es posible la aplicación supletoria de las normas del Código Civil, cuyo artículo 1.281 establece que si los términos del contrato son claros y no dejan lugar a dudas sobre la intención de los contratantes, habrá que estarse al sentido literal de sus cláusulas (Sentencias del Tribunal Supremo de 19 de marzo 2001, 8 de junio de 1984 o 13 de mayo de 1982), pero también se deberá tener en cuenta que el artículo 1.288 del mismo Código Civil dispone que *“La interpretación de las cláusulas oscuras de un contrato no deberá favorecer a la parte que hubiese ocasionado la oscuridad”*, lo que implica, como afirma el TACRC en su Resolución nº 147/2016, de 19 de febrero de 2016, que *“Acoge así el legislador el principio “contra proferentem”, que prohíbe que la interpretación de las estipulaciones dudosas o ambiguas perjudique a la parte inocente (cfr.: Sentencia del Tribunal Supremo, Sala I, de 28 de enero de 1989 –Roj STS 9141/1989-) y que impone,*

*incluso, que favorezca a ésta (cfr.: Sentencia del Tribunal Supremo, Sala I, de 8 de noviembre de 2001 –Roj STS 8713/2001-)*”.

Entrando en el caso que nos ocupa, la cláusula 7 del PCA, en cuanto a la documentación que deben contener las proposiciones técnicas de los licitadores, señala expresamente lo siguiente:

*“Para este apartado se admitirán aproximadamente un máximo de 6 hojas DIN A3 o su equivalente en DIN A4.”*

Como ya hemos señalado, la oferta técnica del reclamante se recoge en un cuadernillo que contiene 14 páginas en formato “DIN A3”.

La Mesa de Contratación, interpretando y aplicando lo dispuesto en el Pliego, realizó la valoración de la oferta técnica presentada por el reclamante, como dispone el artículo 61.1.d) de la LFCP, solicitando previamente los informes que consideró oportunos para adoptar la decisión de valorarla con cero puntos, todo ello al amparo de lo dispuesto en el apartado 3 del mismo artículo 61 de la LFCP. La Mesa justificó su valoración en que la oferta *“duplica el espacio concedido, sin hacer el esfuerzo de síntesis y/o maquetación que el pliego exige, por lo que entrar a conceder puntuación en los diferentes apartados que recoge la cláusula 8 (Criterios de Adjudicación) en una proposición que en su conjunto no se ajusta a la extensión concedida, supondría dar ventaja al licitador frente a los que sí han cumplido con lo dispuesto en el pliego haciendo un esfuerzo de síntesis y/o maquetación que ha limitado en ese sentido su propuesta y debe entenderse que impide una valoración individual de sus apartados concretos pues la mayor o menor extensión afecta a todos ellos y en todos ellos sería injusto entrar a puntuar por encima de 0.”*

En la valoración de la oferta, la Mesa hizo ejercicio de la discrecionalidad técnica de la que goza pero, como hemos señalado de forma reiterada en múltiples acuerdos (por todos, el Acuerdo 36/2015, de 19 de junio), la discrecionalidad técnica no es un ámbito exento o excluido del orden jurídico, sino que se enmarca en éste. Por ello,

es competencia de este Tribunal analizar los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o de procedimiento, que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminación o que, finalmente, no se haya incurrido en error material al realizarla, teniendo en cuenta, además, que la valoración responde a criterios técnicos cuyo control jurídico es limitado.

Además, para que pueda apreciarse que la decisión de la Mesa no ha sido acertada es también necesario que el reclamante haya aportado argumentos que permitan así considerarla, desvirtuando la motivación ofrecida por la entidad contratante.

Pues bien, en este caso, adelantamos, este Tribunal debe inclinarse hacia la postura del reclamante.

Y ello, en primer lugar, porque si la oferta técnica no era adecuada a las exigencias del PCA (cuestión sobre la que más adelante nos pronunciaremos), la decisión de la Mesa debió ser la de no admitirla, no la de valorarla con cero puntos. Si la oferta se admite, debe ser valorada de acuerdo con su contenido y más aun si se considera que es *“técnicamente adecuada y garantiza la ejecución del contrato”*, como se recoge en los informes. No cabe admitir y luego no valorar (o valorar con cero puntos, que es lo mismo) ya que se estaría infringiendo el principio de igualdad de trato a los licitadores, valorando en unos casos el contenido de las ofertas admitidas y en otros no. Además, si el motivo de la valoración con cero puntos es superar el máximo de hojas permitido, según se indica, se estaría infringiendo el PCA ya que éste establece literalmente que *“se admitirán aproximadamente un máximo de 6 hojas DIN”*, lo que *a contrario* debe interpretarse en el sentido de que las proposiciones que superen el límite no se admitirán.

En segundo término, aunque más importante, el Tribunal no comparte la interpretación y, por ende, la aplicación de la cláusula que hace la Mesa de Contratación.

La tan citada cláusula dispone que “*se admitirán aproximadamente un máximo de 6 hojas DIN A3 o su equivalente en DIN A4*”. Con esta redacción, si aplicando los criterios interpretativos recogidos en el Código Civil (artículo 3) tenemos en cuenta el tenor literal de la cláusula, en la que aparece el adverbio “*aproximadamente*”, cuyo significado según el diccionario de la RAE es “*de manera aproximada*”, es decir, “*que se acerca más o menos a lo exacto*”, nos encontramos con una gran dificultad interpretativa ya que más o menos cercano al número señalado pueden ser dos tres o más hojas. A esto debemos añadir, como acertadamente hace el reclamante, que no se hace mención ni al tamaño de la letra, ni al interlineado o la separación de los párrafos, ni a los márgenes, ni a si la propuesta debía realizarse a una sola cara o a dos en cada hoja, por lo que sería posible que la Mesa aceptara el equivalente a 6 hojas DIN A3 a dos caras con un tamaño de letra diminuto.

A estos efectos, se debe tener en cuenta que el reclamante presentó su propuesta técnica en un cuadernillo que contiene 14 páginas en formato DIN A3, impresas a una sola cara, recogiendo la primera página del cuadernillo únicamente la denominación del contrato y el nombre del licitador y la última de ellas diez líneas de información, la fecha y la firma del licitador, por lo que si hubiera impreso la propuesta a doble cara el volumen de información técnica ocuparía 6 hojas en formato DIN A3 y diez líneas más.

A mayor abundamiento, como también señala el reclamante, se ha comprobado que la oferta técnica ganadora, impresa en 6 páginas DIN A3 con una letra mucho más pequeña que la del reclamante y sin página de título, cuenta con un total de 2915 palabras, frente a las 2897 de la del reclamante, que hubiera podido ser presentada en una superficie aproximada a 6 hojas DIN A3 si se hubiera realizado la impresión por las dos caras de cada hoja.

Por otro lado, aplicando el criterio teleológico en la interpretación de la cláusula tampoco encontramos motivos para justificar la actuación de la Mesa. Es evidente que si la finalidad de la cláusula es impedir largas propuestas técnicas que dificulten el trabajo de valoración y acotar el espacio para que todos los licitadores tengan la misma posibilidad de expresión de su propuesta, la interpretación de la Mesa ha supuesto el

efecto contrario, se ha admitido y valorado la propuesta más larga y no la que es menor en tamaño, infringiendo el principio de igualdad de trato.

El principio de igualdad de trato viene recogido en el artículo 21.1 de la LFCP cuando establece que *“las entidades sometidas a la presente Ley Foral otorgarán a los contratistas un tratamiento igualitario y no discriminatorio y actuarán con transparencia, interpretando las normas atendiendo a tales objetivos y respetando la doctrina dictada a tal fin por la jurisprudencia comunitaria”*. Este principio rector de la contratación pública se traduce, según la Sentencia del TJUE de 12 de marzo de 2008 (Asunto T-345/03) en que las situaciones comparables no reciban un trato diferente y que no se trate de manera idéntica situaciones diferentes y los licitadores deben hallarse en pie de igualdad tanto en el momento de presentar sus ofertas como al ser éstas valoradas por la entidad adjudicadora (Sentencia TJUE de 25 de abril de 1996).

Como señala la Resolución 1/2012, de 13 de abril de 2012, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León *“El principio de igualdad de trato implica, concretamente, que todos los licitadores potenciales deben conocer las reglas del juego y éstas se deben aplicar a todos de la misma manera. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea se desprende que el respeto del principio de igualdad de trato implica no sólo la fijación de condiciones no discriminatorias para acceder a una actividad económica, sino también que las autoridades públicas adopten las medidas necesarias para garantizar el ejercicio de dicha actividad. En definitiva, el principio de igualdad de trato es la piedra angular sobre la que se hacen descansar las Directivas relativas a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos, (en este sentido Sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 12 de diciembre de 2002, Universale-Bau y otro y 19 de junio de 2003, GAT)”*. Por su parte, el principio de transparencia implica que toda la información técnica pertinente para la buena comprensión del anuncio de licitación o del pliego de condiciones se ponga, en cuanto sea posible, a disposición de todas las empresas que participan en un procedimiento de adjudicación de contratos públicos de forma que *“por una parte, todos los licitadores razonablemente informados y normalmente diligentes puedan comprender su alcance exacto e interpretarlos de la*

*misma forma y, por otra parte, la entidad adjudicadora pueda comprobar efectivamente que las ofertas presentadas por los licitadores responden a los criterios que rigen el contrato de que se trata” (Sentencia del TJUE de 29 de abril de 2004, Comisión/CAS Succhi di Frutta, C- 496/99 P, Rec. p. I-3801, apartados 109 a 111)”.*

En definitiva, como resalta el TACRC en su Resolución 297/2012, *“una interpretación literal de las condiciones exigidas para tomar parte en los procedimientos administrativos de contratación, y un excesivo formalismo que conduzca a la no admisión de proposiciones por simples defectos formales, fácilmente subsanables, es contrario a los principios que deben regir la contratación pública enunciados en el artículo 1 TRLCSP (el artículo 21 de la LFCP en nuestro caso), la libertad de concurrencia y la eficiente utilización de los fondos públicos, que exigen que en los procedimientos de adjudicación de los contratos deba tenderse a lograr la mayor concurrencia posible, siempre que los candidatos cumplan los requisitos establecidos”.*

Por todo ello, teniendo en cuenta que el artículo 1.288 del Código Civil dispone que *“La interpretación de las cláusulas oscuras de un contrato no deberá favorecer a la parte que hubiese ocasionado la oscuridad”*, atendiendo a los principios de igualdad y no discriminación y concurrencia recogidos en la Constitución (artículo 14) y en el artículo 21 de la LFCP y conforme al principio antiformalista que preside nuestra legislación administrativa en general (Sentencia del Tribunal Supremo, Sala III, de 7 de diciembre de 1989) y la de la contratación pública en particular (Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de septiembre de 2004), este Tribunal debe estimar la reclamación formulada por don M.J.B.L..

OCTAVO.- La estimación de la reclamación debiera suponer la retroacción de actuaciones al momento anterior a la valoración técnica, de forma que la Mesa de Contratación procediera a valorar la oferta técnica presentada por don M.J.B.L.. No obstante, dado que se han abierto públicamente las propuestas económicas (sobre nº 3), el principio de transparencia y no discriminación y las previsiones del artículo 52.2 de la LFCP impiden efectuar una valoración de la oferta técnica aplicando criterios subjetivos

(juicios de valor) en este momento, por lo que debe anularse el procedimiento de adjudicación.

En consecuencia, previa deliberación, por unanimidad y al amparo de lo establecido en el artículo 213.3.a) de la Ley Foral 6/2006 de 9 de junio, de Contratos Públicos, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra,

ACUERDA:

1º. Estimar la reclamación en materia de contratación pública interpuesta por don M.J.B.L. frente a la adjudicación del contrato de “*Redacción de Proyecto de actividad clasificada, Obras y Dirección Facultativa para la implantación de servicios múltiples del Ayuntamiento de la Cendea de Galar en inmueble de antiguas instalaciones de ENAGAS en Salinas de Pamplona*”, efectuada por el Ayuntamiento de la Cendea de Galar, declarando la nulidad del acto impugnado y la imposibilidad de continuar válidamente el procedimiento de adjudicación.

2º. 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.

3º. Notificar este Acuerdo a don M.J.B.L., al Ayuntamiento de la Cendea de Galar y a todos los demás interesados que figuren en el expediente, y ordenar su publicación en la sede electrónica del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra.

Pamplona, a 10 de enero de 2017. EL PRESIDENTE, Javier Martínez Eslava.  
LA VOCAL, Ana Román Puerta. LA VOCAL, Marta Pernaut Ojer.