

INFORME JURÍDICO: Sobre si procede o no la exclusión de la oferta de un licitador por la presentación de una propuesta que hace dudar la viabilidad del servicio por lo contenido en la misma en el expediente de contratación 35/2026/CONAD

1.- Objeto del informe

Se emite el presente informe a efectos de determinar si procede o no la exclusión del licitador Ramón Lázaro Martines

2.- Antecedentes

Primero.- Por Acuerdo de Junta de Gobierno Local de 20 de febrero de 2026 se acuerda:

“1º.- Aprobación del expediente de contratación del contrato de concesión de servicios, mediante arrendamiento, para la gestión y explotación de los bares de las instalaciones deportivas “Clara Campoamor” (piscinas y campos de fútbol) del Ayuntamiento de Tudela, mediante procedimiento abierto, sin publicidad europea, tramitación ordinaria y adjudicación a la oferta más ventajosa, con arreglo a lo dispuesto en el pliego regulador que forma parte del expediente, por un canon/presupuesto mínimo de licitación para cada uno de los lotes siguientes: LOTE 1: Bar de los Campos de Fútbol del CDM “Clara Campoamor”. 3.000 euros + IVA LOTE 2: Bar-restaurante de las Piscinas del CDM “Clara Campoamor”. 6.000 euros + IVA.

2º.- Aprobar el pliego regulador de las condiciones administrativas y técnicas que regirán la contratación

3º.- Proceder a la publicación de la presente licitación en el Portal de Contratación de Navarra y Plataforma de Licitación Electrónica de Navarra.”

Segundo.- Con fecha 26 de febrero de 2026 se publica el anuncio de la licitación en el portal de contratación habilitándose el período desde el 27 de febrero a las 0:01 hasta el 13 de marzo a las 23:59 para la presentación de ofertas.

Tercero.- El licitador Ramón Lázaro Martinez ha presentado en plazo oferta a través de la plataforma de contratación.

3.- Consideraciones jurídicas

Es ampliamente recogido doctrinal y jurisprudencialmente el criterio de que el Pliego es Ley del Contrato, *Pliego lex Contractus*. El **Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra**, recoge en numerosos acuerdos esta cuestión, pero reflejaremos alguno de ellos, por ejemplo el 97/2021, de 29 de septiembre, que dice *“las proposiciones deberán ajustarse a los pliegos que rigen la licitación, y su presentación supone su aceptación incondicionada sin salvedad”* o el 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”*

Similar criterio sigue el **Tribunal Superior de Justicia de Navarra**, por ejemplo en la sentencia 445/2021, de 30 de diciembre, que afirma que “los PCAP que son *lex contractus*” o la sentencia de 25 de mayo de 2021 que recoge “el *Pliego de cláusulas es la Ley del Contrato*”.

Esta postura ha sido ratificada por el **Tribunal Supremo** que recoge en diferentes sentencias que el “*Pliego de Cláusulas Administrativas constituye Ley del Contrato, con fuerza vinculante para las partes contratantes*”. (STS 22 de marzo de 2021 o 29 de abril de 2009).

Por último cabe mencionar al Tribunal Supremo en su sentencia de 24 de julio de 2012 dice que “*Así las Mesas de Contratación gozan de amplia discrecionalidad técnica en la valoración de las ofertas técnicas mediante la aplicación de los criterios de adjudicación regulados en el Pliego. Discrecionalidad cuyo ejercicio conlleva a menudo valoraciones subjetivas, apoyadas en una presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa, consecuencia de la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación.*”

Teniendo en cuenta la Ley de Foral de Contratos Públicos 2/2018, de 13 de abril como norma fundamental para dirimir esta cuestión, analizaremos si procede o no la exclusión del licitador indicando que dicha norma foral recoge en su apartado III estructura y contenido lo siguiente “*de acuerdo con la nueva dinámica establecida a nivel europeo, la exclusión de un interesado en el procedimiento debe ser la última medida que se adopte para el cumplimiento de los principios de la contratación pública*”

Entrando en la cuestión vamos a determinar que es lo que dice el Pliego. Así, en su artículo 8 en el apartado **CONTENIDO DEL SOBRE 3 “OFERTA RELATIVA A LOS CRITERIOS CUANTIFICABLES MEDIANTE FÓRMULA”** dice en su párrafo primero:”

*a) Mejores precios al público conforme al modelo oficial que figura como **Anexo IV**. Debiendo cumplimentar todas las categorías de precios que figuran en el mismo, con el fin de poder aplicar el correspondiente criterio de adjudicación (...). Añadiendo al final del apartado y en negrita, señalando lo importante de dicha carta de precios: **Reiteramos que se trata de dos cartas de precios a presentar. La 1ª conforme al modelo del Anexo IV y la 2ª, conforme al modelo que aporte el licitador, que debe incluir la totalidad de productos que se pondrán a la venta. No presentar ambas cartas de precios será motivo de inadmisión de la oferta.***

Cada entidad licitadora no podrá presentar más de una proposición económica para cada lote. La proposición económica se presentará de forma clara y no se aceptarán aquellas que tengan omisiones, errores o tachaduras que impidan conocer, claramente la oferta.”

Revisando la documentación presentada por el licitador se constata que existe una duplicidad de precios entre los presentados en el Anexo IV y en la lista de precios que debe presentar conforme al artículo 9 del pliego:

*“a) Mejores precios al público conforme al modelo oficial que figura como **Anexo IV**. Debiendo cumplimentar todas las categorías de precios que figuran en el mismo, con el fin de poder aplicar el correspondiente criterio de adjudicación.*

La carta de precios que regirá durante el primer año de arrendamiento con especificación de todos los productos que se pondrán a la venta, respetando los precios ofertados recogidos en los criterios de adjudicación”

Así se constatan los siguientes precios con diferente importe entre ambos listados:

Producto	Precio Anexo IV	Listado de precios
Cola – Cao en taza	1,20€	1,50€
Lata de cerveza de 33 cc	2,30€	0,50€
Botellín de agua 125cc	0,10€	0,05€
Menú del día adultos	0,05€	0,20€
Menú del día infantil	0,05€	0,20€

Así pues, estamos ante una duplicidad de precios, y por ende, no es posible determinar cuales es la oferta económica ofertada por el licitador, siendo por sí sola causa de exclusión del licitador. Al respecto, el ACUERDO 36/2016, de 24 de junio, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra dice:

En el Acuerdo 17/2014, de 3 de abril, decíamos: “Sobre la posibilidad o no de subsanación de proposiciones económicas han tenido la oportunidad de pronunciarse distintos órganos administrativos y jurisdiccionales. (...)”

De forma más explícita y en un supuesto parecido al que nos ocupa, esta misma Resolución señala cómo “la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid se ha pronunciado igualmente sobre la subsanación de defectos en diversos informes entre los que cabe citar el informe 3/2008, de 30 mayo, donde se considera el carácter antiformalista del artículo 84 del RGLCAP, referido incluso a las proposiciones y el informe 4/2007, de 31 de mayo, donde se ponía de manifiesto su criterio considerando que si el error producido en la proposición económica no implicaba la imposibilidad de determinar por la mesa de contratación cuál era el precio ofrecido para la ejecución del contrato, la proposición no debía ser desechada, no siendo causa bastante para el rechazo el cambio u omisión de palabras en el modelo de proposición, si no alteraba el sentido de la oferta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 84 del RGLCAP”.

Igualmente, en nuestro Acuerdo 40/2015, de 1 de julio, se analizaba la cuestión en los siguientes términos: (...)

Al hilo de lo anterior, el Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Cataluña 17/2013, pone de manifiesto que “También la Audiencia Nacional en la Sentencia de 19 de marzo de 2014, citada anteriormente, ante un supuesto en donde el error en la oferta económica presentada por una empresa licitadora hacía imposible determinar el importe realmente ofrecido, determinó que una interpretación antiformalista en relación con la existencia de errores enmendables observados en la documentación incluida en los sobres que contienen las proposiciones no puede comportar la aceptación de una oferta cuyo contenido admite distintas interpretaciones, de manera que no es posible determinar su sentido; Por lo tanto, en los supuestos de errores en las proposiciones económicas –sean de carácter formal o material– resulta determinante para poder admitirlas que el error no impida al órgano competente para valorarlas determinar la voluntad de la empresa licitadora en la formulación de la oferta económica, de manera que no pueda cambiar el sentido de la oferta presentada por ser ésta inequívoca pese al error”. (...)

En este sentido, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid en los informes 6/2009, de 6 de noviembre, y 4/2007, de 31 de mayo, afirma que si el error producido en la proposición económica no implica la imposibilidad de determinar cuál es el precio ofrecido para la ejecución del contrato, la proposición no puede ser rechazada, si no se altera el sentido de la oferta.

Así pues, dada la imposibilidad de subsanar la propuesta económica conlleva como inexorable consecuencia la exclusión del licitador

Amén de lo hasta expuesto y ahondando en la cuestión conviene hacer además las siguientes aclaraciones:

El licitador Ramón Lázaro Martínez presentó oferta para el lote 1, si bien ha completado la tabla de precios que figura en el Anexo IV con unos precios que en cualquier caso hacen dudar de la viabilidad y / o prestación del servicio a la Mesa de Contratación. Así por ejemplo, se pone los precios de menú del día a 0,05 € tanto infantil como adulto o los pinchos de tortilla a 0,20 € entre otros.

Ante esta situación la Mesa de contratación ha requerido al licitador para que aclare los precios y el equipamiento presentados en relación a su viabilidad para llevar adelante el servicio de manera óptima en el ejercicio de las funciones recogidas en el apartado e y f del artículo 51 de la LFCP, así como de lo determinado en el artículo 12 del pliego: "*si alguna oferta presentada adolece de oscuridad o de inconcreción, la Mesa, a través del módulo de notificaciones de la Plataforma de Licitación, requerirá aclaraciones complementarias a quien haya presentado la oferta, en un plazo mínimo de cinco naturales a contar desde la fecha de notificación del requerimiento.*"

Citando el requerimiento en el mismo se señala: "*recoge la oferta de la carta de precios y equipamiento incluye unos precios y equipamientos que plantean la viabilidad y la prestación óptima del servicio, por lo que de acuerdo con el artículo 51.1.f y 98 de la LFCP, se le requiere para que en un plazo de 5 días hábiles desde la recepción de esta notificación aporten la justificación y/o aclaración a través de la Plataforma Plena del listado de precios que consta en el Anexo III y la viabilidad del servicio*". La justificación será conforme a las formas previstas, entre otras, en el apartado segundo del artículo 98:

"a) El ahorro que permite el procedimiento de fabricación de los productos, la prestación de servicios o el método de construcción.

b) Las soluciones técnicas adoptadas o las condiciones excepcionalmente favorables de que dispone quien licita para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras.

c) La originalidad de los suministros, servicios u obras propuestos por quien licita.

d) El cumplimiento de las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en el Derecho de la Unión Europea, el Derecho nacional, los convenios colectivos o en las disposiciones de Derecho internacional medioambiental, social y laboral enumeradas en el anexo XIV de la Directiva 24/2014.

e) El cumplimiento por parte de los subcontratistas, de las obligaciones recogidas en el apartado anterior.

f) La posible obtención de una ayuda estatal por parte quien licita. Si el órgano de contratación decide rechazar la oferta por considerar que la ayuda estatal es ilegal, deberá informar de ello a la Comisión de la Unión Europea."

Es decir, el requerimiento no se realiza tanto en atención al precio fijado en la licitación, precio duplicado como ya hemos expuesto y constituyendo por sí solo causa de exclusión, sino, puesto que estamos ante una concesión de servicios, en atención a la oferta presentada por el licitador y su viabilidad, facultad y función recogida para la Mesa de contratación en el artículo 51 de la LFCP.

Comienza su escrito de aclaración el requerido diciendo que *"dado que es un contrato público de concesión, se infiere que el adjudicatario paga un canon al Ayuntamiento con independencia de los concretos servicios que se presten"*. Es decir, parece dar a entender el licitador que por el mero hecho de pagar un canon puede prestar los servicios concretos que tenga a bien. Y nada más lejos de la realidad. El hecho de que exista una carta de precios con unos productos establecidos y que son *"conditio sine qua non"* para presentar oferta conlleva indudablemente a afirmar que, en este caso el Ayuntamiento de Tudela, exige que dichos productos existan y se presten para la ciudadanía en la manera recogida en su oferta.

El objeto del contrato del lote 1 es *"Bar de los Campos de Fútbol del CDM "Clara Campoamor"*. Añade igualmente que estamos ante un *bar con barra de obra en un local de unos 50 m2, con pequeña zona para montar cocina y un pequeño almacén*. Por lo que, queda de manifiesto nuevamente que se pretende dar ese servicio de cocina a la ciudadanía y si bien el posible adjudicatario tiene libertad para llevar a cabo el servicio de manera que mejor entienda siempre deberá estar garantizando el objeto de la propia concesión, en este caso el servicio y los productos y el precio que aparecen en el mismo.

Incide el requerido en la imposibilidad de la Mesa para solicitar aclaración acerca de la oferta presentada, cuestión esta que dista de la realidad, puesto que está recogida dicha facultad tanto en el artículo 51 de la LFCP como en el artículo 12 del propio pliego

Como ya hemos anticipado el requerimiento realizado al licitador es en atención a la viabilidad del servicio por los precios establecidos en su oferta. Volvemos a indicar lo que aparece en dicho requerimiento: *"recoge la oferta de la carta de precios y equipamiento incluye unos precios y equipamientos que plantean la viabilidad y la prestación óptima del servicio, por lo que de acuerdo con el artículo 51.1.f y 98 de la LFCP, se le requiere para que en un plazo de 5 días hábiles desde la recepción de esta notificación aporten la justificación y/o aclaración a través de la Plataforma Plena del listado de precios que consta en el Anexo III y la viabilidad del servicio"*. Y pudiendo utilizar cualquier de los medios tipificados en el apartado segundo del artículo 98 de la LFCP. Afirma el licitador que *"al no existir un Anexo para el Bar y otro Anexo distinto para el Bar Restaurante, ello llevó a esta parte, por si se le rechazaba la oferta por no cumplimentar todos los precios, a señalar un precio simbólico para los menús, pero siendo obvio que no se podían ofertar para el Lote 1 comidas ni cenas al no haber cocina y no poder dedicarse a Restaurante y*

además por no existir horario para tal actividad". Es decir, se desprende de las alegaciones presentadas por el requerido que no se van a ofertar dichos servicios cuestión que, volvemos a insistir, forma parte sustancial del servicio que se quiere dar por el Ayuntamiento de Tudela a la ciudadanía.

Nada ha alegado el licitador del equipamiento ofertado para prestar el servicios así como de los precios ofertados, aparentemente bajos, salvo que *"los precios son todos totalmente normales y no tienen nada de especial ni de anómalo", "la oferta de equipamiento es plenamente razonable y nada tiene de anómala"* recordemos que en su carta de precios figuran pinchos de tortilla de patata a 0,20 céntimos o copas de vino crianza a 0,10 céntimos. Es decir, más allá de poner en duda las facultades de la Mesa para poder solicitar aclaraciones de la oferta presentada o interpretar lo que pone en el pliego ningún argumento da para justificar dichos precios de los, entre otros, señalados en el artículo 98.2 de la LFCP.

Dice la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 2012 que *"la finalidad de las reglas anteriores (legislación en materia de contratos públicos), por un lado, persiguen dotar de mayores garantías a la entidad contratante de que el contrato se cumplirá por el contratista en los términos establecidos, pues el criterio definitorio y determinante de la adjudicación de los contratos públicos precisa que se realice el necesario juicio de viabilidad por la Administración sobre el cumplimiento de las prestaciones ofertadas por la empresa a satisfacción de aquélla, sin que las determinaciones deban atender exclusivamente a fórmulas aritméticas"*. En el presente caso no se dan las circunstancias que garanticen la viabilidad del servicio

Por último, conviene recordar que, en el mismo expediente, se ha producido la exclusión de otro licitador, Raúl Martín Santolaya, por no recoger todos los precios exigidos en el Anexo IV, necesarios para poder valorar dicha propuesta, a saber, el menú infantil y el menú de adulto, no cumpliendo con lo recogido en el artículo 8 del pliego.

Existe igualmente informe técnico en el expediente que viene recoger lo siguiente: *"con estos tres puntos anteriores, poder valorar de forma positiva la viabilidad económica del negocio del bar, es altamente complicado por no decir imposible"*

En conclusión y en virtud de lo expuesto, en opinión de quien suscribe procede la exclusión de la oferta presentada por el licitador Ramón Lázaro Martínez, por una doble causa, tanto por la presentación de una oferta económica que no permite determinar con claridad la misma, existiendo una duplicidad de precios, como por la inviabilidad en la prestación del servicio ofertado

No obstante, V.S., con superior criterio, acordara lo que estime más oportuno, en Tudela, a 13 de abril de 2026

**MONREAL ARNAL
FRANCISCO
JAVIER - DNI
72678415W**

Firmado digitalmente por
MONREAL ARNAL
FRANCISCO JAVIER - DNI
72678415W
Fecha: 2026.04.14
10:51:57 +02'00'