



Expediente: 136/2021

ACUERDO 21/2022, de 22 de febrero, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se resuelve la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por V.S. SERVICIOS Y URBANISMO, S.L. frente a la adjudicación del Lote 3 del contrato “*Redacción de los proyectos de conversión de la carretera N 121 A en vía 2+1: variantes de Olave/Olabe, Burutáin y Ventas de Arraitz*”, licitado por el Departamento de Cohesión Territorial del Gobierno de Navarra.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 12 de julio de 2021, el Departamento de Cohesión Territorial del Gobierno de Navarra publicó en el Portal de Contratación de Navarra el anuncio de licitación del contrato “*Redacción de los proyectos de conversión de la carretera N 121 A en vía 2+1: variantes de Olave/Olabe, Burutáin y Ventas de Arraitz*”.

Dicho contrato se dividió en tres lotes, siendo el objeto del Lote 3 el “*Proyecto constructivo de conversión de la carretera N 121 A en vía 2+1 entre el P.K. 22+500 y el P.K. 35+300: variante de Ventas de Arraitz*”.

A dicho lote concurren los siguientes licitadores:

- ESTEYCO, S.A.
- PJS PROYECTOS, ESTUDIOS Y SERVICIOS TÉCNICOS DE NAVARRA, S.A. (SERTECNA)
- PROYECTOS, ESTUDIOS Y CONSTRUCCIONES, S.A. (PEYCO)
- V.S. SERVICIOS Y URBANISMO, S.L.

SEGUNDO.- Todas las empresas que concurrieron al Lote 3 fueron admitidas a la licitación tras la apertura y examen de su “Documentación administrativa” (Sobre n° 1) realizada el 13 de agosto.

Con fecha 30 de septiembre de 2021, la Mesa de Contratación otorgó las puntuaciones correspondientes a las propuestas formuladas respecto a los criterios de adjudicación cualitativos (sobre n° 2), en base al informe técnico de la misma fecha, siendo las puntuaciones asignadas las siguientes:

EMPRESAS		1) Análisis solución variante	2) Protección del entorno	3) Programación de los trabajos	TOTAL CRITERIOS CUALITATIVOS
N°	OFERTANTE	30 Puntos	15 Puntos	5 Puntos	
1	VS	26,00	7,00	5,00	38,00
2	ESTEYCO	24,00	13,00	4,00	41,00
3	PEYCO	16,00	5,00	5,00	26,00
4	SERTECNA	13,00	8,00	4,00	25,00

El 4 de octubre se procedió a la apertura y valoración del sobre n° 3 (“Propuesta criterios cuantificables mediante fórmulas”), siendo las puntuaciones asignadas a las ofertas formuladas las siguientes:

EMPRESAS		PUNTUACIÓN OFERTA ECONÓMICA	PUNTUACIÓN CRITERIOS SOCIALES	PUNTUACIÓN COMPROMISO POST REDACCIÓN
1	VS	38	10	2
2	ESTEYCO	38	10	2
3	PEYCO	38	10	2
4	SERTECNA	38	10	2

Las puntuaciones totales de las ofertas presentadas al Lote 3 fueron las siguientes:

EMPRESAS		PUNTUACIÓN CRITERIOS CUALITATIVOS	CRITERIOS PUNTUABLES MEDIANTE FÓRMULA	TOTAL PUNTUACIÓN
1	ESTEYCO	41	50	91

2	VS	38	50	88
3	PEYCO	26	50	76
4	SERTECNA	25	50	75

La Mesa de Contratación acordó requerir a las empresas que presentaron la oferta con la mejor relación calidad-precio en cada uno de los lotes, la documentación prevista en la cláusula 13ª de las condiciones particulares del contrato.

En su reunión de 20 de octubre la Mesa de Contratación examinó la documentación presentada por los licitadores, concluyendo que la documentación presentada por ESTEYCO, S.A. no cumplía con los requisitos señalados en la citada cláusula, por no referirse a trabajos realizados en el curso de los últimos tres años o no encontrarse finalizados, motivo por el cual se le requirió su subsanación en un plazo de diez días naturales contados desde la recepción del requerimiento.

El 28 de octubre la Mesa de Contratación examinó la documentación presentada tras el citado requerimiento de subsanación, señalando que la documentación presentada por ESTEYCO, S.A. resulta conforme con lo exigido en cuanto a la solvencia técnica o profesional, por lo que propuso la adjudicación del Lote 3 del contrato a dicha empresa.

Dicha adjudicación se produjo por la Resolución 1115/2021, de 10 de noviembre, del Director General de Obras Públicas e Infraestructuras del Gobierno de Navarra.

TERCERO.- Con fecha 26 de noviembre, V.S. SERVICIOS Y URBANISMO, S.L. interpuso una reclamación especial en materia de contratación pública frente a la adjudicación del Lote 3 del contrato, alegando que el informe técnico de evaluación de las ofertas, en su apartado 3.2.3.2 relativo a “Protección del entorno”, no se corresponde con lo establecido en el artículo 100.3 de la LFCP, conforme al cual *“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...”*.

Manifiesta que esta falta de correspondencia se debe a las siguientes razones:

a) La motivación no se ajusta a la documentación presentada en nuestra oferta

Señala que el informe técnico de evaluación de su oferta comienza afirmando que *“Las propuestas presentadas no son especialmente relevantes”*, lo cual es ajeno a la realidad ya que la documentación presentada incluye documentación escrita y una colección de planos que, en su conjunto, definen con absoluta precisión las propuestas para reducir las afecciones de la variante sobre el entorno.

Manifiesta que la más relevante de todas ellas, totalmente ignorada en el informe técnico, es el diseño de una alternativa propia diferente a la solución presentada como base del concurso que, manteniendo las características técnicas solicitadas, presenta resumidamente las siguientes ventajas ambientales:

· Menor ocupación de superficies:

Solución presentada como base del concurso	68.071 m2
Alternativa propia VS	63.499 m2
Diferencia	-4.572 m2

· Menor necesidad de préstamos

Señala que esta propuesta de solución está definida en el texto y en la colección de planos, tanto ambientales como técnicos, siendo evidente que el diseño ambientalmente adecuado de la solución es la mejor forma de minimizar las afecciones sobre el entorno.

b) Las deficiencias señaladas no tienen justificación técnica

Manifiesta que el citado informe de evaluación continúa señalando *“Para mejorar la permeabilidad de la variante se propone la adaptación del paso inferior a construir para la carretera NA-4230, lo que no parece muy adecuado. No se habla de la nueva estructura sobre el río Ultzama que es la que debe dotar de permeabilidad a la variante y a la que se debería conducir a la fauna mediante vallado perimetral.*

No se plantea el vallado de toda la variante y, se dice que “en los tramos de vía que no se instale vallado perimetral, se instalará una barrera central metálica que deberá ser franqueable por todos los grupos de fauna” lo que no tiene sentido (la disposición de barrera metálica central es una medida de seguridad vial para evitar las colisiones frontales y se dispondrá a lo largo de todo el tramo).”

Alega, a este respecto, que no tiene sentido considerar como “propuesta” la nueva estructura sobre el río Ultzama, elemento imprescindible para el paso de la carretera sobre el río y ya contemplado en la solución básica presentada por el Departamento para el concurso.

Señala que el puente no es una propuesta ambiental, es una necesidad básica de la variante, siendo una cuestión distinta que, además de su función principal, sirva como elemento permeable de la variante para el paso de fauna.

Alega que *“La solución planteada por V.S. Servicios y Urbanismo contempla al respecto una estructura de 60 metros de longitud para salvar un cauce de no más de 10 metros. Esta solución permite albergar de manera holgada las crecidas del río Ultzama, el paso de la fauna y evita las afecciones a la vegetación de ribera”*, todo lo cual puede contemplarse en la colección de planos.

Respecto a *“dotar de permeabilidad a la variante y a la que se debería conducir a la fauna mediante vallado perimetral”*, señala que eso es exactamente lo que hace su propuesta, como se puede apreciar en el plano nº 4 (hoja 2 de 5) del documento *“2_Protección del Entorno”*, por lo que no puede comprenderse el reproche realizado.

Respecto al vallado de toda la variante, señala que es cierto que su propuesta no lo contempla, ni lo debe contemplar, como se explica en el punto siguiente.

En relación con la afirmación de que *“no tiene sentido”* su propuesta de instalar una barrera central permeable para la fauna en los tramos en que no se instale vallado perimetral, señala que es un error de apreciación inasumible, siendo así que la sección transversal planteada por el Departamento como solución base del concurso es la siguiente:

“La variante, tendrá una sección transversal de dos carriles por sentido (3,25 m el interior y 3,50 m el exterior), mediana de 2 m, arcenes de 1,50 m y bermas de 1 m en terraplén y cuneta “pisable” hormigonada en desmonte.”

Manifiesta que *“Esta sección está dotada, como elemento de seguridad para el tráfico, de una barrera central de separación de los dos sentidos de circulación.*

Dicha barrera, lo es en sentido amplio, no permitiendo que los vehículos que circulan por un sentido accedan a la semicalzada del sentido contrario, evitando colisiones, pero tampoco permite que determinada fauna pueda atravesarla, por eso el Departamento de Medio Ambiente, en sus informes de los tramos anteriores, exige la colocación del modelo de barrera indicada en nuestra propuesta, que sirva de protección para el tráfico y sea permeable para toda la fauna.”

c) Las deficiencias señaladas contradicen la Ley de Carreteras de Navarra

Señala que se reprocha a su oferta que *“No se plantea el vallado de toda la variante y, ...”*, cuando el artículo 6 de la Ley de Carreteras establece como característica, tanto para las carreteras de altas prestaciones como para las de interés general, entre otras: *“e) sin vallado longitudinal salvo en tramos específicos”*.

Por lo tanto, el vallado longitudinal hay que considerarlo como una especificidad de determinados tramos, no como una obligación general, siendo este vallado parcial lo que plantea su propuesta, tal y como puede observarse en el plano nº 4 de la misma.

Respecto a la clasificación del tramo de carretera objeto del proyecto, señala que el Catálogo de Carreteras de Navarra establece que el tramo hasta las Ventas de Arraitz está considerado como “carretera de interés general” y el tramo a partir de las Ventas de Arraitz como “carretera de altas prestaciones”.

d) El análisis de nuestra oferta se limita a cuestiones parciales

Señala que *“El entorno es un concepto muy amplio que abarca numerosos aspectos como puede apreciarse en cualquiera de los documentos oficiales al respecto: Estudio de Impacto Ambiental, Declaraciones de Impacto Ambiental, Declaraciones de*

Afecciones Ambientales, etc.”, incluyéndose como ejemplo en la documentación anexa el índice del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto de conversión de la carretera N-121 A en vía 2+1 entre el PK 5+550 (glorieta de los túneles de Ezcaba) y el PK 10+500 (travesía de Olave)”, así como que, respondiendo a esta pluralidad, su propuesta abarca diversos aspectos: definición de una alternativa propia de menor afección que la alternativa base del concurso; y afecciones al suelo (ocupación de superficies y balance de tierras), a la hidrología, a espacios naturales y hábitats, a la vegetación, a la fauna (permeabilidad, efecto barrera), al Patrimonio y servicios, y afección acústica.

Alega que esta amplitud no tiene reflejo en el análisis de su oferta, que se limita a cuestiones parciales:

- A decir, en contra del contenido de su documentación, que no se han presentado propuestas relevantes, cuestión ya comentada anteriormente.
- A referirse a la permeabilidad de la variante a la fauna, cuestión también comentada anteriormente, en continuo e infundado estado de reproche.

Manifiesta que, por el contrario, en otras ofertas se han considerado otras cuestiones, como respecto a la oferta de SERTECNA donde se dice:

“Se presentan alguna propuesta concreta particularizada para la obra y se valora positivamente el que se tenga en cuenta la existencia de otros proyectos que confluyen en la zona y que se debería tener en cuenta su balance de tierras a la hora de plantear el diseño definitivo de la variante (rasantes e inclinación de taludes de terraplén). No obstante, el número de propuestas es bajo y su relevancia no muy alta.

Valoración: 8”.

Señala que esta cuestión de que podrían tenerse en cuenta otros proyectos para mejorar el balance de tierras está expresamente expuesta en su oferta y se ha ignorado en el análisis técnico, señalando el apartado 2.2.1 (Afecciones al suelo) de la misma lo siguiente:

“La alternativa 2 también es deficitaria en tierras, aproximadamente unos 90.000 m³, que provendrán de préstamo o de las tierras apropiadas de los excedentes de excavación del propio tramo y aledaños. La solución óptima es utilizar los excedentes de la excavación de los túneles de Belate”.

Concluye que, de lo expuesto, se deduce que no se ha producido una evaluación en competencia efectiva como establece el artículo 64 de la LFCP.

e) No se explican las ventajas ni características de la oferta seleccionada

Alega que, en relación con las cuestiones ambientales de la oferta ganadora, la formulada por ESTEYCO, el análisis se limita a decir que:

“Se plantean, con detalle expositivo, varias propuestas relevantes de reducción de afecciones no incluidas en el resto de ofertas presentadas en el lote 3.

Se destaca la importancia del viaducto inicial como elemento para evitar la afección al río Ultzama y al robledal y para asegurar la permeabilidad de la variante.

Valoración: 13”.

Señala que no se detalla el alcance ni la relevancia de las propuestas presentadas, ni mucho menos su grado de definición, cuestión exigida como elemento de valoración en el pliego del contrato, limitándose a decir *“con detalle expositivo”*.

Asimismo, se considera como propuesta para limitar la afección de la variante al río Ultzama, al robledal y para asegurar la permeabilidad de la variante, el viaducto sobre el citado río, que es un elemento imprescindible, incluido en todas las ofertas y en la solución básica del concurso.

Concluye afirmando que no se ha dado cumplimiento al artículo 100.3 de la LFCP en lo relativo a la motivación, motivo de rechazo y determinación de las características y ventajas de la oferta seleccionada.

Atendiendo a lo expuesto, solicita la anulación de la adjudicación del Lote 3 y que vuelva a valorarse la puntuación otorgada a su oferta en relación a los criterios cualitativos sobre Protección del entorno.

CUARTO.- Con fecha 26 de noviembre 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 2 de diciembre, 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.

Finalmente, el mismo 2 de diciembre el órgano de contratación aportó el expediente de contratación y presentó un escrito de alegaciones en el que manifiesta lo siguiente:

1ª. Que el reclamante solicita una nueva valoración de su oferta técnica, solicitud que responde a una cuestión sujeta a la discrecionalidad técnica, no observándose en el presente caso errores o defectos ostensibles y manifiestos, por lo que procede rechazar dicha solicitud al existir ya una motivación proporcionada y suficiente que da razón acerca de la puntuación otorgada a su oferta.

2ª. Que, no obstante lo anterior, en aras de una mayor satisfacción y a pesar de las explicaciones dadas al reclamante en las reuniones celebradas los días 23 y 26 de noviembre, a las que se aluden en los hechos que anteceden a estas alegaciones, a fin de una más amplia exposición del razonamiento de la motivación por la que la Mesa de Contratación otorgó la puntuación a dicha oferta, se señala lo siguiente:

1. V.S. Servicios y Urbanismo, S.L. reclama una revisión de la puntuación otorgada según el criterio cualitativo nº 2 “Protección del entorno”.

2. Según lo establecido en el pliego, en el criterio cualitativo “Protección del entorno” se puntuaba con hasta 15 puntos *“las diferentes propuestas presentadas para reducir las afecciones de la variante sobre el entorno y el grado de definición de las mismas”*.

3. Como se recoge en el informe de valoración técnica, la oferta mejor valorada, según este criterio, es la presentada por la empresa ESTEYCO, S.A., ya que recogía *“con detalle expositivo, varias propuestas relevantes de reducción de afecciones no incluidas en el resto de ofertas presentadas en el lote 3”*.

En dicha oferta, entre otras cosas, se identificaba con claridad el principal problema ambiental que tiene en la actualidad la N-121 A (reflejado en el gran número de alegaciones presentadas al respecto durante los trámites de información pública de los distintos proyectos relativos a esta carretera) y que es la falta de permeabilidad para la rica fauna existente en el entorno, y se incidía en la importancia del viaducto sobre el río Ultzama tanto para asegurar esa permeabilidad en la futura variante como para preservar el robledal adyacente por su importancia como refugio dentro del corredor biológico del Ultzama. En relación con la permeabilidad, también se planteaba la construcción de un falso túnel (que se propone, además de para aumentar la permeabilidad de la carretera, para incrementar la superficie arbolada y para utilizar excedentes de tierras) y una muy importante repoblación forestal continua, detallada en plano, para unir la masa boscosa situada en el extremo norte de la futura variante con la situada en el extremo sur, donde se ejecutaría el nuevo viaducto. Dicha repoblación serviría de corredor para la fauna y ocultaría la carretera al núcleo urbano de Ventas de Arraitz.

Además de las ya citadas propuestas del falso túnel y la importante repoblación forestal, ambas consideradas relevantes por la Mesa de Contratación y no incluidas en el resto de ofertas presentadas en el lote 3, la licitadora Esteyco planteaba otras propuestas igualmente relevantes, y no incluidas en otras ofertas del lote, como la retirada y

posterior revegetación del tramo de N-121 A que quedaría en desuso o el empleo de técnicas de bioingeniería para integrar ambientalmente los desmontes.

Junto a todo lo enumerado, también se incluía una alternativa de trazado para minimizar la afección al robledal existente junto al río Ultzama, además de alguna otra propuesta considerada de menor entidad.

4. En relación con los apartados a) a e) del punto séptimo de la reclamación, se señala lo siguiente:

a) La motivación no se ajusta a la documentación presentada en la oferta: en la puntuación otorgada por la Mesa de Contratación se ha tenido en cuenta toda la documentación presentada por los licitadores.

Por tanto, se ha estudiado y valorado la totalidad de la oferta de V.S. Servicios y Urbanismo S.L, incluyendo la “alternativa propia diferente a la solución presentada como base del concurso” al que hace referencia el reclamante.

Es importante poner de manifiesto que no es el único licitador que ha presentado una alternativa propia diferente a la incluida en el pliego de licitación y que, el hecho de haber presentado esta alternativa, no implica necesariamente que se hayan incluido propuestas para la reducción de afecciones ambientales de mayor relevancia o más destacables por ser distintas de las medidas correctoras habituales en cualquier proyecto de carreteras.

b) Las deficiencias señaladas no tienen justificación técnica: en una carretera como la N-121 A que, como se ha comentado anteriormente, tiene como uno de los principales problemas ambientales la falta de permeabilidad para la fauna, contrariamente a lo que señala el reclamante, tiene mucho sentido hablar de la nueva estructura sobre el río Ultzama como elemento principal para asegurar dicha permeabilidad. Sin embargo, como puede observarse en el último párrafo de la página 13 del documento “protección del entorno” presentado por V.S., el ofertante identifica la estructura a construir sobre la carretera NA-4230 como el único paso de fauna, proponiendo ampliar su anchura, lo que, como se indica en el acta de valoración técnica,

no es precisamente lo más adecuado ya que se trata de una vía asfaltada con elevado tránsito de vehículos. El que no haya ninguna referencia a la estructura sobre el río Ultzama como paso de fauna implica, a juicio de la Mesa de Contratación, un análisis incompleto.

Por otro lado, el vallado perimetral que propone el licitador en los planos incluidos en la oferta y al que se refiere en su reclamación es, a criterio de la Mesa de Contratación, ineficaz para el fin para el que se dispone: evitar que los animales accedan a la carretera y conducirlos a los pasos de fauna existentes. Además, no está bien estudiada la disposición de los pasos canadienses, elementos que necesariamente deben complementar cualquier vallado perimetral de una carretera como el propio licitador resalta en el último párrafo de la página 13 del documento de su oferta dedicado al criterio cualitativo de valoración “protección del entorno”: *“Se instalará vallado perimetral sólo en aquellos puntos necesarios (estructuras y enlaces) que deberán estar acompañados de los correspondientes pasos canadienses”*.

En cuanto al comentario incluido en el acta de valoración relativo a la barrera central metálica en la mediana, se refiere a que, tal y como se expresa el licitador en su oferta (segundo párrafo de la página 15 del documento de su oferta), se está indicando que solo se colocaría dicha barrera *“en los tramos en los que no se instale vallado perimetral”*, lo que, como se dice en el acta, carece de sentido, ya que la barrera metálica en mediana es una medida de seguridad vial destinada a evitar las colisiones frontales y deberá disponerse a lo largo de todo el tramo.

c) Las deficiencias señaladas contradicen la Ley de Carreteras de Navarra: el párrafo completo incluido en el acta de valoración es el siguiente:

“No se plantea el vallado de toda la variante y, se dice que “en los tramos de vía que no se instale vallado perimetral, se instalará una barrera central metálica que deberá ser franqueable por todos los grupos de fauna” lo que no tiene sentido (la disposición de barrera metálica central es una medida de seguridad vial para evitar las colisiones frontales y se dispondrá a lo largo de todo el tramo)”.

La deficiencia indicada no es tanto el planteamiento de no vallar toda la variante, como lo que se indica en relación a la barrera central metálica y que ya se ha comentado en el punto anterior (b).

No obstante, respecto a la posible contradicción con el artículo 6 de la Ley Foral de Carreteras de Navarra en lo relativo al vallado longitudinal de esta carretera, que considera el reclamante que existe, la Mesa de Contratación cree necesario aclarar que no hay tal, ya que se puede considerar como un tramo específico de la carretera N-121 A la totalidad de la variante cuya redacción se licita en este contrato.

d) El análisis de la oferta se limita a cuestiones parciales: en la puntuación otorgada por la Mesa de Contratación se ha tenido en cuenta, como no puede ser de otra forma, toda la documentación presentada por los licitadores si bien, en el informe, se realiza un resumen, detallándose sólo las cuestiones que merecen ser destacadas, bien por la calidad de las mismas o bien por sus carencias.

Sobre la cuestión concreta del balance de tierras a la que se refiere el reclamante aludiendo a la oferta de la empresa licitadora SERTECNA, hay un matiz que es lo que se quería destacar en el informe de valoración técnica y que quizás no se ha explicado adecuadamente en el mismo: Sertecna propone aumentar el volumen de tierras a utilizar en la obra de la variante de Ventas de Arraitz tendiendo los taludes de terraplén para integrar visualmente la futura variante y, a su vez, disminuir el volumen de material destinado a vertedero de las obras de los proyectos contiguos que se van a llevar a cabo en un futuro próximo y que tendrán importantes excedentes de tierras.

e) No se explican las ventajas ni características de la oferta seleccionada: en este apartado se puede repetir lo referido en el apartado anterior d).

En todo caso, en el presente informe, en el punto 3º de esta segunda alegación, se ha detallado la oferta de la empresa ESTEYCO.

QUINTO.- Con fecha 2 de diciembre se dio traslado de la reclamación a los demás interesados para que alegasen lo que estimasen oportuno, conforme al artículo 126.5 de la LFCP, sin que se haya presentado alegación alguna.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Conforme a lo previsto en el artículo 4.1.b) de la LFCP, la misma se aplicará a los contratos públicos celebrados por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y, de acuerdo con el artículo 122.2 de la misma norma, son susceptibles de impugnación los actos de adjudicación.

SEGUNDO.- La reclamación formulada 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 al artículo 124.3.c) 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 el artículo 123.1 de la LFCP.

CUARTO.- La interposición de la reclamación se ha realizado en la forma prevista en el artículo 126.1 de la LFCP.

En el expediente de contratación remitido no consta el justificante de la notificación cursada al reclamante del acto objeto de reclamación. No obstante, este señala que la misma se produjo el 16 de noviembre, no formulando el órgano de contratación alegación alguna al respecto, por lo que la reclamación ha de considerarse presentada dentro del plazo previsto en el artículo 124.2.b) de la LFCP.

QUINTO.- Constituye el objeto de la presente reclamación especial la Resolución 1115/2021, de 10 de noviembre, del Director General de Obras Públicas e Infraestructuras en la parte correspondiente a la adjudicación del Lote 3 del contrato “Redacción de los proyectos de conversión de la carretera N 121 A en vía 2+1: variantes de Olave/Olabe, Burutáin y Ventas de Arraitz”; interesando su anulación a los efectos de volver a valorar la oferta de la reclamante en lo que al criterio de

adjudicación “protección del entorno” se refiere, y ello con fundamento en una inmotivada e incorrecta evaluación de su proposición en dicho apartado.

Concretamente, a juicio de la reclamante, la motivación contenida en el informe técnico de valoración no se ajusta a la documentación presentada en la oferta, las deficiencias señaladas carecen de justificación técnica y contradicen la Ley de Carreteras de Navarra, habiéndose realizado un análisis de ésta limitado a cuestiones parciales y sin tomarse en consideración aspectos evaluados como positivos en otras ofertas; señalándose, asimismo, que tampoco dicho informe explica las ventajas ni características de la oferta seleccionada. Vulnerándose así el deber de motivación de la adjudicación que, respecto a los contratos públicos, impone el artículo 100.3 LFCP; extremo negado de contrario por la entidad contratante que, con fundamento en la discrecionalidad técnica a que está sujeta la valoración de los criterios de adjudicación de carácter cualitativo como el ahora cuestionado, sostiene la suficiente motivación de la puntuación otorgada.

Expuestas las posiciones de las partes, y teniendo en cuenta que el objeto de la reclamación no es sino la aplicación de un criterio de adjudicación de carácter cualitativo procede, en primer término, como adecuadamente alega la entidad contratante en su informe de alegaciones, traer a colación la doctrina de este Tribunal relativa a la discrecionalidad técnica apreciable en la valoración de dichos criterios y a su posible revisión, rectificación o corrección. Así, entre otros en nuestro Acuerdo 29/2021, de 25 de marzo, pusimos de relieve que cuando se trate de la valoración de cuestiones que se evalúan aplicando criterios estrictamente técnicos este Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos. No se quiere decir con ello que el resultado de estas valoraciones no pueda ser objeto de análisis por parte de este Tribunal, sino que este análisis, en la medida en que entrañe criterios técnicos, debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración, tales como su correspondencia con lo establecido en el pliego, a que no se haya incurrido en arbitrariedad, error patente o irracionalidad al efectuarla y además, que esta valoración se encuentre suficientemente motivada en el expediente. Así pues, la función de este Tribunal en relación con la impugnación de las valoraciones otorgadas a las distintas propuestas no es suplantar 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.

De igual modo, expusimos que derivado de ello no cabe sino reconocer que los informes técnicos de valoración de las ofertas están investidos de una presunción de acierto, imparcialidad y veracidad – presunción *iruis tantum* que sólo 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, entre otros motivos, por fundarse en patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega – apoyada en la especialización e imparcialidad de los órganos encargados de realizar tal evaluación.

De otro lado, en reiteradas ocasiones hemos recordado que la motivación de los actos administrativos tiene un carácter finalístico, en la medida en que está dirigida a poner en conocimiento de sus destinatarios las razones de su adopción a fin de que puedan oponerse a los mismos mediante la interposición de los recursos que resulten pertinentes; de forma que su extensión ha de estar en función de la mayor o menor complejidad de lo que se cuestione e implica que pueda ser sucinta o escueta, sin necesidad de amplias consideraciones ante la cuestión que se plantea y resuelve, pero suficiente, explicitando la razón del proceso lógico y jurídico que determinó la decisión administrativa. Así, como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 junio de 2010 la motivación *«no presupone necesariamente un razonamiento exhaustivo y pormenorizado en todos sus aspectos y perspectivas considerándose suficientemente motivados, conforme a reiterada doctrina jurisprudencial, aquellos actos apoyados en razones que permitan conocer los criterios esenciales fundamentadores de la toma de decisión, es decir, la "ratio decidendi" determinante del acto, sirviendo así adecuadamente de instrumento necesario para acreditar su conformidad al ordenamiento jurídico administrativo aplicable y para facilitar a las partes la propia convicción sobre su corrección o incorrección jurídica, a efectos de los posibles recursos tanto administrativos como jurisdiccionales»*.

En el ámbito específico de la contratación pública, en nuestro Acuerdo 53/2021, de 8 de junio, con cita de la Resolución 203/2013, de 23 de diciembre, del Tribunal

Administrativo de Contratación Pública de Madrid, concretamos 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.”*

(...).

Previamente habremos de indicar que, para que la técnica in aliunde cumpla con las exigencias de la motivación, viene entendiendo el Tribunal Supremo que resulta necesario, por un lado, que los informes o documentos consten en el expediente administrativo y que el destinatario haya tenido acceso al mismo y, por otro lado, que los informes estén debidamente motivados (STS de 16 de febrero de 2015, rec. 6121/2011 y STS de 21 de octubre de 2011, rec. 137/2008)”.

Finalmente, en relación con el contenido mínimo que debe satisfacer la motivación para cumplir con las funcionalidades que la LFCP le encomienda, entre ellas como se ha dicho posibilitar a los interesados la interposición de una reclamación debidamente fundada y facilitar a este Tribunal el control del ejercicio de la discrecionalidad técnica que ampara al poder adjudicador, en nuestro Acuerdo 32/2021, de 7 de abril, indicamos que ésta 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; una vez satisfechos estos requisitos, como recuerda la Resolución 107/2019, de 13 de junio, de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, no hay obligación de que la motivación se ajuste a un esquema formal concreto.

Descendiendo al caso concreto, y aplicando las premisas a las que acabamos de hacer referencia, este Tribunal entiende que el acto objeto de impugnación está

suficientemente motivado; y ello por remisión al informe de valoración de las ofertas obrante en el expediente.

Efectivamente, partiendo de que la cláusula 11ª del pliego regulador del contrato en relación con el criterio de adjudicación cualitativo denominado “Protección del entorno”, al que atribuye una puntuación máxima de 15 puntos, concreta que “*Se valorarán las diferentes propuestas para reducir las afecciones de la variante sobre el entorno, así como el grado de definición de las mismas*”, el informe técnico de valoración, emitido con fecha 30 de septiembre, expone que se han revisado todas las propuestas admitidas, valorando a continuación las ofertas presentadas por los licitadores admitidos a cada uno de los tres lotes; señalando respecto al citado criterio de adjudicación para los ofertantes al Lote 3 lo siguiente:

“3.2.3.2. *PROTECCIÓN DEL ENTORNO*

En la revisión de las ofertas presentadas efectuada en lo relativo a este criterio concreto, y atendiendo al detalle señalado en el Pliego Regulador, se han observado las circunstancias individualizadas que se expresan y merecen las valoraciones parciales siguientes:

- VS SERVICIOS Y URBANISMO S.L.

Las propuestas presentadas no son especialmente relevantes. Además, se detectan algunas deficiencias en el desarrollo de las propuestas:

Para mejorar la permeabilidad de la variante se propone la adaptación del paso inferior a construir para la carretera NA-4230, lo que no parece muy adecuado. No se habla de la nueva estructura sobre el río Ultzama que es la que debe dotar de permeabilidad a la variante y a la que se debería conducir a la fauna mediante vallado perimetral.

No se plantea el vallado de toda la variante y, se dice que “en los tramos de vía que no se instale vallado perimetral, se instalará una barrera central metálica que deberá ser franqueable por todos los grupos de fauna” lo que no tiene sentido (la disposición de barrera metálica central es una medida de seguridad vial para evitar las colisiones frontales y se dispondrá a lo largo de todo el tramo).

Valoración: 7

- ESTEYCO

Se plantean, con detalle expositivo, varias propuestas relevantes de reducción de afecciones no incluidas en el resto de ofertas presentadas en el lote 3.

Se destaca la importancia del viaducto inicial como elemento para evitar la afección al río Ultzama y al robledal y para asegurar la permeabilidad de la variante.

Valoración: 13

- PEYCO-PROYECTOS, ESTUDIOS Y CONSTRUCCIONES S.A

Se realiza una descripción genérica de medidas correctoras habituales en cualquier obra de carreteras.

Valoración: 5

- PJS PROYECTOS Y SERVICIOS TECNICOS DE NAVARRA, S.A. (SERTECNA).

Se presentan alguna propuesta concreta particularizada para la obra y se valora positivamente el que se tenga en cuenta la existencia de otros proyectos que confluyen en la zona y que se debería tener en cuenta su balance de tierras a la hora de plantear el diseño definitivo de la variante (rasantes e inclinación de taludes de terraplén). No obstante, el número de propuestas es bajo y su relevancia no muy alta.

Valoración: 8”.

Así las cosas, no cabe apreciar en dicho informe defecto alguno de motivación, por cuanto la valoración se realiza analizando las ofertas de acuerdo con lo dispuesto en el pliego respecto al criterio de adjudicación a aplicar, destacándose respecto a cada una de ellas los aspectos más reseñables y que, por ello, merecen una mayor puntuación, así como sus deficiencias; circunstancias éstas que justifican la atribución de las puntuaciones otorgadas.

De igual modo, la resolución de adjudicación del contrato hace referencia a dicho informe de valoración, adjuntándolo a la misma y notificándolo a la reclamante, como esta reconoce en el escrito de interposición de la reclamación; observándose así los requisitos de la técnica de la motivación “in aliunde” anteriormente referidos; permitiendo así a la reclamante la formulación de una reclamación debidamente fundada frente a la adjudicación, sin que se le haya generado indefensión alguna.

Procede, pues, la desestimación del motivo de impugnación fundado en la insuficiente motivación del acto de adjudicación y del informe de valoración de las

ofertas presentadas. Restando por analizar si en la valoración contenida en dicho informe se aprecian los errores alegados que, de concurrir, posibilitarían su revisión por parte de este Tribunal; cuestión que abordamos a continuación.

SEXTO.- Sobre este particular, la reclamación alega una serie de defectos en la valoración que de su oferta se contiene en el informe técnico, fundamentándose así en discrepancias en juicios de valor, no de legalidad. Sin embargo, lo cierto es que no han de coincidir el ofertante y el órgano de contratación sobre qué solución técnica pueda ser mejor; y en virtud del principio de discrecionalidad técnica no cabe amparar aquellas pretensiones que no se refieren a la corrección de una omisión en la valoración técnica de las ofertas sino a la sustitución del criterio del órgano de contratación por el del reclamante. Debiéndose insistir, como hemos apuntado, en que la función de este Tribunal no es la de suplantar el acierto técnico en la valoración de las propuestas técnicas, sino comprobar que tal valoración se ha ajustado a la legalidad, por ser coherente con el pliego y la normativa de aplicación, y por ser suficientemente motivada.

Asimismo, por lo que se refiere a los informes técnicos en que se basa la evaluación de los criterios dependientes de un juicio de valor, también es doctrina reiterada de este Tribunal - por todos Acuerdo 27/2017, de 13 de junio, con apoyo en la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales que en él se cita - que *"para decidir y resolver el recurso, al tratarse de una cuestión puramente técnica, el contenido del Informe técnico evacuado en el seno del procedimiento, y que posteriormente sirve de base al órgano resolutorio, la solución a esa cuestión se tiene que decidir de acuerdo con criterios técnicos, que no pueden ser otros que los contenidos en el Informe técnico, y en cuya materia por razones obvias, al no estar ante una cuestión propiamente jurídica, ya afecte a normas de competencia o de procedimiento, este Tribunal no tiene competencia material para decidir con un criterio propio, que no sea el ofrecido por el órgano técnico ya citado"*.

En efecto, como hemos dejado apuntado en el fundamento de derecho precedente, los informes técnicos están dotados de una presunción de acierto y veracidad, precisamente por la cualificación técnica de quienes los emiten y sólo cabe frente a ellos una prueba suficiente de que son manifiestamente erróneos o se han

dictado en clara discriminación de los licitadores. Presunción iuris tantum que es, como tal, susceptible de ser desvirtuada mediante la aportación de prueba en contrario; siendo, obviamente, este extremo, carga de quien reclama, tal y como pone de manifiesto la Sentencia de la Audiencia Nacional de 30 de mayo de 2013, cuando expresa: *"La controversia estaba clara y los términos controvertidos de ambas partes muy definidos y por ello nos encontramos ante dos consideraciones técnicas contrarias que a falta de una prueba técnica independiente, aportada o suscitada en su práctica por aquel en quien recae la carga probatoria, y dado la falta de conocimientos "ad hoc" del Tribunal, ha de resolverse a favor de la Administración por la presunción de imparcialidad que merece tal criterio ya que gozaba de la imparcialidad que le confiere su naturaleza y la condición de los funcionarios que lo emiten, frente al mero del perito de parte ()"*.

Partiendo de tal premisa, procede pues abordar los defectos que la reclamante atribuye a la valoración de su oferta en el concreto apartado "protección del entorno". Así, afirma la reclamante la incorrección de dicha valoración, en primer lugar, por el hecho de que las razones al efecto indicadas en el informe ponen de manifiesto que ésta no se ajusta a la documentación presentada en su proposición, y ello por cuanto al señalar que las propuestas planteadas no son especialmente relevantes evidencia que ha ignorado la alternativa propuesta, que es diferente a la solución presentada como base del concurso.

El argumento no puede tener favorable acogida, pues partiendo de que conforme al pliego en este apartado se valoran las diferentes propuestas que los licitadores planteen para reducir las afecciones de la variante sobre el entorno y su grado de definición, de lo razonado al respecto en el informe en ningún caso cabe deducir que la alternativa al efecto propuesta haya sido ignorada, sino que, en atención precisamente a su contenido, se ha considerado que no resulta la más idónea para la reducción de tales afecciones; cuestión bien distinta y, por tanto, justificativa de la puntuación otorgada.

Tampoco cabe apreciar error o incorrección en la valoración cuando ésta señala como una deficiencia de la oferta no contener referencia alguna a la nueva estructura sobre el río Ultzama, pues reconociendo expresamente la propia reclamante que ésta es precisamente la solución básica presentada por el Departamento para el concurso resulta

razonable que su omisión determine una suerte de penalización en la puntuación otorgada.

Igual conclusión merece la cuestión relativa a la barrera central metálica, pues partiendo de que, como indican ambas partes, tal elemento de seguridad vial debe instalarse a lo largo de todo el tramo, lo cierto es que no parece muy lógico que se contemple únicamente en los tramos de la vía donde no se instale vallado perimetral como indica la propuesta de la reclamante, pues obviamente tal alternativa no hace sino revelar la instalación de la barrera en tramos parciales de la vía (en aquellos donde no exista vallado perimetral) y no en toda su longitud como estaba previsto.

Relacionado con lo anterior, tampoco puede tener favorable acogida la alegación relativa a que las consideraciones realizadas en el informe sobre el vallado contradicen la Ley Foral 5/2007, de 23 de marzo, de Carreteras de Navarra, pues conforme a su artículo 6 la variante únicamente precisa de vallado longitudinal en tramos específicos, como plantea la propuesta. Argumento que, como decimos, debe ser rechazado toda vez que el informe no cuestiona el planteamiento de no vallar toda la variante, sino el relativo a instalar la barrera central metálica en los tramos donde no exista vallado perimetral, conforme a lo señalado con anterioridad; no apreciándose, en consecuencia, la contradicción alegada.

A continuación, denuncia la reclamante que el análisis de su oferta se limita a cuestiones parciales y que, por el contrario, en otras ofertas se han considerado otras cuestiones, como en el caso de la oferta de SERTECNA, pues aludiendo también su oferta a otros proyectos para mejorar el balance de tierras, ello ha sido ignorado en la valoración; motivo por el cual no se ha producido una evaluación en competencia efectiva conforme a lo establecido en el artículo 64 de la LFCP.

Al respecto, no podemos sino recordar que la motivación en la valoración de las ofertas no requiere ser exhaustiva, bastando con que sea sucinta y suficiente para permitir comprender las razones de la misma. No siendo, por tanto, exigible que dicha valoración detalle todos y cada uno de los contenidos de las distintas ofertas, sino únicamente aquellos que han sido determinantes para la atribución de su puntuación; sin

que ello equivalga a que al análisis efectuado de la oferta haya sido parcial obviando los aspectos o elementos no mencionados o reseñados expresamente.

Siendo esto así, no podemos compartir la conclusión alcanzada por la reclamante relativa a que el hecho de que el informe, a diferencia de lo que sucede con otro de los licitadores, nada indique respecto al balance de tierras suponga que tal circunstancia ha sido ignorada y que la valoración de las ofertas se haya realizado con quebranto del principio de competencia, pues el órgano de contratación explica en sus alegaciones que el motivo por el que, a diferencia de lo sucedido con la oferta de la reclamante, se hizo constar en el informe la propuesta de SERTECNA respecto al balance de tierras, no es otro que ésta introduce un matiz relevante a estos efectos (que por tal motivo merece mención expresa) cuando propone aumentar el volumen de tierras a utilizar en la obra de la variante de Ventas de Arraitz tendiendo los taludes de terraplén para integrar visualmente la futura variante y, a su vez, disminuir el volumen de material destinado a vertedero de las obras de los proyectos contiguos que se van a llevar a cabo en un futuro próximo y que tendrán importantes excedentes de tierras. Debiéndose reparar, además, en que la puntuación asignada a ambas ofertas en este criterio de adjudicación es prácticamente la misma (8 puntos frente a 7), dado que respecto a la de SERTECNA también se señala que *“el número de propuestas es bajo y su relevancia no muy alta”*.

Finalmente, como último defecto del informe de valoración, expone que no se explican las ventajas ni características de la oferta seleccionada. Alegación que este Tribunal no puede compartir, pues lo cierto es que el informe de valoración técnica de las ofertas contiene un resumen de dichas cuestiones cuando señala que *“Se plantean, con detalle expositivo, varias propuestas relevantes de reducción de afecciones no incluidas en el resto de ofertas presentadas en el lote 3”* y que *“Se destaca la importancia del viaducto inicial como elemento para evitar la afección al río Ultzama y al robledal y para asegurar la permeabilidad de la variante”*. Apreciaciones que si bien pueden resultar escuetas, en la medida en que no identifican siquiera sucintamente las propuestas realizadas para la reducción de afecciones, lo cierto es que indican expresamente que tal propuesta destaca en la parte del viaducto inicial como elemento para evitar la afección al río y al robledal y para asegurar la permeabilidad de la variante; cuestiones éstas de especial relevancia en lo que al criterio de adjudicación de protección del entorno se refiere.

En definitiva, y en atención a lo razonado, no podemos sino concluir que la reclamante no ha conseguido desvirtuar la presunción “iuris tantum” de acierto de la que goza el informe técnico de valoración; y no apreciándose error material, ni arbitrariedad o desviación de poder o ausencia de justificación en la valoración de las ofertas en lo que al criterio de adjudicación cuestionado se refiere, el motivo de impugnación ha de ser desestimado.

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

ACUERDA:

1º. Desestimar la reclamación especial en materia de contratación pública formulada por V.S. SERVICIOS Y URBANISMO, S.L. frente a la adjudicación del Lote 3 del contrato “*Redacción de los proyectos de conversión de la carretera N 121 A en vía 2+1: variantes de Olave/Olabe, Burutáin y Ventas de Arraitz*”, licitado por el Departamento de Cohesión Territorial del Gobierno de Navarra.

2º. Notificar este acuerdo a V.S. SERVICIOS Y URBANISMO, S.L., al Departamento de Cohesión Territorial del Gobierno de Navarra, 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, 22 de febrero de 2022. LA PRESIDENTA, Marta Pernaut Ojer. LA VOCAL, Silvia Doménech Alegre. EL VOCAL, Eduardo Jiménez Izu.