

**Recurso 34/2020**

**Resolución 266/2020**

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA  
JUNTA DE ANDALUCÍA**

Sevilla, 30 de julio de 2020.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **KEYFIBER PROJECT, S.L.** contra el anuncio y los pliegos que rigen el contrato denominado “Suministro e instalación de infraestructura de fibra óptica para la creación de red de comunicaciones corporativa entre centros municipales del Ayuntamiento de Palma del Río, incluida en las operaciones EDUSI OP 2.1.1 y EDUSI OP 2.2.1 de la EDUSI PALMA DEL RÍO ... LA CIUDAD QUE AVANZA, cofinanciada por la Unión Europea a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Eje 12 del Programa Operativo Plurirregional de España 2014-2020” (Expte: EDUSI211/SU-04-2019), convocado por el Ayuntamiento de Palma del Río (Córdoba), este Tribunal, en sesión celebrada en el día de la fecha, ha dictado la siguiente

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 10 de enero de 2020 se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de la licitación, por procedimiento abierto, del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución, poniéndose ese día a disposición de las personas interesadas los pliegos rectores de la licitación.



El valor estimado del presente contrato asciende a la cantidad de 217.703,86 euros.

**SEGUNDO.** A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante Real Decreto 817/2009) y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

**TERCERO.** El 30 de enero de 2020, tuvo entrada en el Registro electrónico de este Tribunal recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad KEYFIBER PROJECT, S.L. (KEYFIBER, en adelante) contra el anuncio y los pliegos rectores de la licitación. En su escrito de impugnación, la entidad recurrente solicita la suspensión del procedimiento de adjudicación.

**CUARTO.** Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de 31 de enero de 2020, se dio traslado del recurso al órgano de contratación y se le requirió el expediente de contratación, el informe sobre el recurso, las alegaciones oportunas sobre la medida cautelar de suspensión solicitada y el listado de licitadores en el procedimiento con los datos necesarios a efectos de notificaciones. La documentación se recibió en el Registro del Tribunal el 4 de febrero de 2020.

**QUINTO.** El 17 de febrero de 2020, este Tribunal dictó adoptó la medida cautelar de suspensión del procedimiento.

**SEXTO.** La disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, suspendió desde dicho día la tramitación del presente recurso. La disposición adicional octava del Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-2019 ha acordado el levantamiento de la suspensión desde el día 7 de mayo, fecha de su entrada en vigor, de los términos e interrupción de los plazos de los procedimientos de contratación promovidos por entidades pertenecientes



al Sector Público, siempre y cuando su tramitación se realice por medios electrónicos, extendiendo dicha medida a los recursos especiales. Habiéndose tramitado el presente procedimiento de licitación por medios electrónicos, tal como consta en el expediente remitido, la citada disposición ha levantado la suspensión de la tramitación del presente recurso especial.

**SÉPTIMO.** Mediante escritos de 20 de mayo de 2020, la Secretaría del Tribunal concedió un plazo de 5 días hábiles a las entidades licitadoras para que formularan las alegaciones que considerasen oportunas, habiéndolas presentado la entidad ATELCON - ALANCOIN, S.L.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.** Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

En el supuesto examinado, el Ayuntamiento de Palma del Río ha dado traslado a este Tribunal de la documentación preceptiva a efectos de la resolución del recurso especial interpuesto y no ha puesto de manifiesto que disponga de órgano propio a tales efectos. Por tanto, de conformidad con el artículo 10.3 del citado Decreto autonómico, en su redacción dada por el Decreto 120/2014, de 1 de agosto, resulta competente este Tribunal para el conocimiento del recurso.

**SEGUNDO.** Procede a continuación abordar la legitimación de la entidad recurrente para la interposición del presente recurso especial, dado que la misma, según la documentación que obra en el expediente de contratación, no ha presentado oferta en el procedimiento de adjudicación.

En este sentido, el artículo 48 de la LCSP establece que *“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso”*.



En el supuesto analizado, la recurrente alega falta de concreción en el objeto del contrato lo que, a su juicio, afecta al presupuesto y precio del contrato provocando indefensión a los licitadores a la hora de presentar sus ofertas. Lo expuesto revela el perjuicio que, a criterio de aquella entidad, origina la indeterminación de los pliegos y que pretende evitar a través de la interposición del recurso y el dictado de una resolución estimatoria de sus pretensiones. Debe, pues, reconocérsele legitimación para recurrir.

**TERCERO.** Visto lo anterior, procede determinar si el recurso se refiere a alguno de los supuestos contemplados legalmente y si se interpone contra alguno de los actos susceptibles de recurso en esta vía, de conformidad con lo establecido respectivamente en los apartados 1 y 2 del artículo 44 de la LCSP.

El objeto de la licitación es un contrato calificado en los pliegos como mixto de suministro y servicios con un valor estimado superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública y el objeto del recurso son el anuncio y los pliegos, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo del artículo 44 apartados 1.a) y 2.a) de la LCSP.

**CUARTO.** En cuanto al plazo de interposición del recurso, los apartados a) y b) del artículo 50.1 de la LCSP disponen que: *«El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles. Dicho plazo se computará:*

*a) Cuando se interponga contra el anuncio de licitación, el plazo comenzará a contarse a partir del día siguiente al de su publicación en el perfil de contratante.*

*b) Cuando el recurso se interponga contra el contenido de los pliegos y demás documentos contractuales, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya publicado en el perfil de contratante el anuncio de licitación, siempre que en este se haya indicado la forma en que los interesados pueden acceder a ellos. Cuando no se hiciera esta indicación el plazo comenzará a contar a partir del día siguiente a aquel en que se le hayan entregado al interesado los mismos o este haya podido acceder a su contenido a través del perfil de contratante».*

En el supuesto examinado, el anuncio y los pliegos se publicaron el 10 de enero de 2020 en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público, poniéndose ese día a disposición de las entidades interesadas el contenido de los mismos. En consecuencia, al haberse presentado el escrito de



recurso el 30 de enero de 2020 en el Registro de este Tribunal, el mismo se ha interpuesto dentro del plazo legal.

**QUINTO.** Analizados los requisitos de admisión del recurso, procede examinar la controversia suscitada en el mismo. KEYFIBER solicita la nulidad del anuncio de licitación y de los pliegos por imposibilidad de ejecución del objeto del contrato y por su indeterminación. Funda esta pretensión en dos motivos que se analizarán en este fundamento de derecho y en el siguiente.

En primer lugar, esgrime imposibilidad técnica de ejecución del objeto contractual. Alega que de conformidad con las características técnicas exigidas para el equipamiento del nuevo CPD y de los distintos centros municipales que deben conectarse al mismo y con el diseño de la red que constituye el objeto principal del contrato, éste no se puede alcanzar.

KEYFIBER, en la exposición de este motivo, parte del contenido de determinadas cláusulas de los pliegos para llegar a una serie de conclusiones con apoyo en un informe, que adjunta al recurso, emitido por un Ingeniero Técnico Industrial. Al respecto, la recurrente recoge la redacción o parte de ella de las siguientes cláusulas de los pliegos en los términos que, a continuación, se reproducen :

1. Cláusula segunda “*objeto del contrato*” del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP):

*“El objeto del presente pliego, de conformidad con el informe técnico [emitido] por el Jefe de los Servicios Técnicos, firmado el día 29 de noviembre de 2019 (en adelante Informe Técnico), es la contratación del <<SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE INFRAESTRUCTURA DE FIBRA ÓPTICA PARA LA CREACIÓN DE RED DE COMUNICACIONES CORPORATIVA ENTRE CENTROS MUNICIPALES DEL AYUNTAMIENTO DE PALMA DEL RÍO, INCLUIDA EN LAS OPERACIONES EDUSI OP 2.1.1 Y EDUSI OP 2.2.1 DE LA EDUSI PALMA DEL RÍO ... LA CIUDAD QUE AVANZA, COFINANCIADA POR LA UNIÓN EUROPEA A TRAVÉS DEL FONDO EUROPEO DE DESARROLLO REGIONAL (FEDER), EJE 12 DEL PROGRAMA OPERATIVO PLURIRREGIONAL DE ESPAÑA 2014-2020.>>*

*Asimismo, se podrán incluir en el objeto del contrato aquellas otras prestaciones del mismo tipo y naturaleza de las que son objeto del contrato y que, en su caso, resulten necesarias como consecuencia de la ejecución del mismo, en los términos, límites y condiciones que se establecen en la cláusula de modificación del contrato en el presente pliego.*



El contrato a que se refiere el presente pliego tiene por objeto el suministro e instalación cuya prestación se define conforme a las especificaciones y características expuestas en el PCAP y en PPTP. El detalle, las características y la forma en la que debe realizarse el objeto del contrato son los que se detallan en los mencionados pliegos (...).

## 2. Cláusula 4.1 "Presupuesto base de licitación"

COSTES DIRECTOS	
P.01 Suministro Fibra Óptica	28.568,79 €
P.02 Tendido Fibra Óptica	79.897,54 €
P.03 Adecuación CPD Casa Consistorial	22.568,54 €
P.04 Equipamiento comunicaciones	14.092,97 €
P.05 Configuración final red fibra óptica	7.325,84 €
TOTAL COSTE EJECUCIÓN MATERIAL	152.453,68 €

COSTES INDIRECTOS	
Gastos Generales	19.818,98 €
Beneficio empresarial	10.978,40 €
TOTAL G.G. Y B.I.	28.966,20 €
TOTAL PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN SIN IVA	181.419,88 €
IVA 21%	38.098,17 €
PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN	219.518,05 €

## 3. Apartado 1 del pliego de prescripciones técnicas (PPT) "Introducción", Subapartado "alcance de los trabajos":

"El presente contrato pretende dotar al Ayuntamiento de Palma del Río de una infraestructura de comunicaciones fiable, segura y económica para la interconexión de sus distintas dependencias con el propósito de incrementar el rendimiento de las aplicaciones informáticas y servir como base para la implementación de nuevos servicios en el ámbito de las ciudades inteligentes (transmisión de datos, voz, imagen, sensores, etc.), así como el mantenimiento y conservación de su disponibilidad y funcionamiento durante los plazos de garantías de dicha infraestructura. (...)

(...) El alcance del contrato incluye, como mínimo, el suministro e instalación de:

- Fibra óptica para toda la red
- Equipamiento de comunicaciones y gestión para los distintos centros que componen la red troncal



- *Equipamiento de seguridad y de climatización del CPD de la Casa Consistorial*
- *Puntos de interconexión de fibra óptica para el futuro despliegue de la red secundaria. (...)*

4. Apartado 2 del PPT *“Especificaciones de diseño y arquitectura de la red”*, subapartado *“Arquitectura de la red”*: *“La red objeto del presente contrato tendrá una topología de estrella, de forma que elementos del sistema conformarán una red corporativa municipal de alta velocidad con cobertura en los centros municipales de Palma del Río”*. A continuación, el PPT contiene una imagen donde aparece en el centro el *“CPD CASA CONSISTORIAL”* y a ambos lados y arriba y abajo los centros municipales.

Tras reproducir el contenido expuesto del PCAP y del PPT sobre el objeto del contrato, la recurrente describe, a continuación, las prescripciones técnicas requeridas para alcanzar dicho objeto. En tal sentido, menciona el contenido siguiente de los pliegos:

-Red de fibra óptica: *“(...) La red troncal, con topología de estrella, conectará cada centro municipal con el CPD de la Casa Consistorial”*.

-Equipos de comunicación del CPD municipal: *“El equipo de gestión electrónica de la red de telecomunicaciones ubicada en el CPD se dimensionará con capacidad para conectar todos los centros municipales de la red troncal y el despliegue de las redes secundarias, además de otros equipos de acceso a través del cual puedan acceder a la red otros equipos clientes (seguridad y análisis, router, etc.)”*.

-Requisitos de la red de fibra óptica

Requisitos generales de la red.

*“(...) La conexión entre el equipo de comunicación del CPD, el equipo de seguridad y análisis y el enrutamiento al proveedor de internet se realizará mediante interfaces de 10 Gigabit Ethernet”*.

-Requisitos del equipamiento

*(...) Requisitos particulares del equipo de electrónica de red del CPD de la Casa Consistorial:*

*“El suministro, instalación y configuración de la electrónica necesaria para la conectividad entre la Casa Consistorial (CPD) y cada uno de los centros municipales serán óptimos en rendimiento, seguridad, disponibilidad, conectividad, integración y escalabilidad de la red de telecomunicaciones.”*



En el caso de la Casa Consistorial, el equipamiento y las características serán las siguientes:

- Conmutador modular gestionable con funciones en los niveles 2 y 3
- Fuente de alimentación redundante
- 24/48 puertos Fast Ethernet de detección automática (10Base-T tipo IEEE 802.3, 100Base-TX tipo IEEE 802.3u), Duplex: semi o completo
- 4 puertos Gigabit
- Posibilidad de ampliación de puertos a partir de incorporación de módulos
- Montaje horizontal sobre armario de 19" con elementos de fijación incluidos.
- Latencia < 6 ms (FIFO)
- Velocidad hasta 24 millones de pps
- Capacidad de tráfico de conmutación 38,4 Gbps
- Tamaño de tabla de encaminamiento de 10.000 entradas
- Estándares y protocolos admitidos: FTP RFC 783, BootP RFC 951, BootP RFC 1542, Telnet RFC 854, RFC 768 UDP, RFC 792 ICMP, RFC 793 TCP, RFC 826 ARP, Simple Network Time Protocol (protocolo sencillo de tiempo en red) RFC 2030, control de flujo IEEE 802.3x, relé DHCP, RFC 3376 IGMPv1/v2/v3, RIPv2 RFC 2453, RFC 2328 OSPFv2 (incluye autenticación de rutas), IGMPv3, Spanning Tree IEEE 802.1D, Protocolo Spanning Tree de convergencia rápida IEEE 802.1w, Spanning Trees múltiples IEEE 802.1s, IEEE 802.1AB Link Layer Discovery Protocol (LLDP), Protocolo de control Link Aggregation IEEE 802.3ad, Cisco Fast EtherChannel® (FEC), RFC 2474 DiffServ Precedence, RFC 2597 DiffServ Assured Forwarding (AF), RFC 2598 DiffServ Expedited Forwarding (EF), RFC 1492 TACACS+, RADIUS RFC 2138, administración RFC 2866 RADIUS, SSHv1/SSHv2 Secure Shell, Secure Sockets Layer (SSL), Autenticación de red IEEE 802.1X, VLANs etiquetadas 23 IEEE 802.1Q, IEEE 802.1Q GVRP, IEEE 802.3af, SNMPv1/v2c/v3, Cisco Discovery Protocol v1 (CDPv1), gestión telnet y HTML, MIB Bridge RFC 1493, PIM de modo denso, RFC 1213 MIB II, MIB de tabla de reenvío IP RFC 2096, MIB de entidad RFC 2737, evolución de interfaz RFC 2863, MIB Ethernet RFC 2665, RIP RFC 1058, MIB RFC 1724 RIPv2, cuatro grupos de RMON RFC 2819: 1 (estadísticas), 2 (historial), 3 (alarmas) y 9 (incidencias), XRMON, sFlow, configuración de sonda RMON RFC 2021 (RMON v2), MIB MAU RFC 2668 802.3, SMON RFC 2613, MIB Bridge RFC 2674 802.1p e IEEE 802.1Q, MIB OSPF RFC 1850, MIB de cliente RADIUS RFC 2618, MIB de administración RADIUS RFC 2620, Opción de información de agente de relé DHCP RFC 3046.



*En el caso de los diferentes centros municipales, excepto la Casa Consistorial:*

- *Conmutador gestionable con funciones en el nivel 2.*
- *8 - 24 puertos Fast Ethernet de detección automática (10Base-T tipo IEEE 802.3, 100Base-TX tipo IEEE 802.3u), Duplex: semi o completo.*
- *2 puertos Gigabit.*
- *Montaje horizontal sobre armario de 19" con elementos de fijación incluidos.*
- *Latencia < 4,9ms*
- *Velocidad hasta 6,5 millones pps*
- *Capacidad de tráfico de conmutación 8,8 Gbps*
- *Tamaño de tabla de encaminamiento 8.000 entradas.*
- *Protocolos generales: prioridad IEEE 802.1p, VLANs IEEE 802.1Q, Spanning Trees múltiples IEEE 802.1s, IEEE 802.3ad Link Aggregation Control Protocol (LACP), Control de flujo IEEE 802.3x, IP Multicast: RFC 1213 MIB II, MIBs: RFC 1213 MIB II, MIB Bridge RFC 1493, RFC 1573 SNMP MIB II. 24*
- *Gestión de red: IEEE 802.1AB Link Layer Discovery Protocol (LLDP), SNMPv1/v2c/v3.*
- *Seguridad: Control de acceso a la red basado en puertos IEEE 802.1X, RFC 1492 TACACS+, Autenticación RADIUS RFC 2138, Secure Sockets Layer (SSL), SSHv1/SSHv2 Secure Shell".*

A la vista del clausulado expuesto -que se reproduce tal cual en el escrito de recurso- KEYFIBER sostiene que, teniendo en cuenta, de un lado, el tipo de red requerida de topología estrella mediante la que se conectan los quince centros municipales que se relacionan en el PPT con la Casa Consistorial a través del CPD y, de otro, los requisitos particulares que el PPT establece para el equipamiento del CPD y de los distintos centros, puede afirmarse que el objeto del contrato no se puede llevar a cabo.

En tal sentido, el recurso reproduce las siguientes conclusiones de un Ingeniero Técnico Industrial que elabora un informe que se adjunta al recurso:

*"(...) Para poder llevar a cabo el objeto del contrato es necesario, debido a la estructura de red exigida:*

- 1.- Que el dispositivo para el CPD ("Casa Consistorial") cuente con al menos quince puertos SFP en los que poder conectar las distintas fibras de los quince centros a unir.*
- 2.- Que los dispositivos para el resto de ubicaciones cuenten con al menos un puerto SFP, para conectar la fibra que los une con el CPD ("Casa Consistorial").*



*Estos requisitos son necesarios para así poder formar la estructura en estrella requerida en el Pliego de Prescripciones técnicas particulares.*

*(...) Conclusión.*

*Como hemos podido analizar, con los requisitos exigidos para el dispositivo que debe instalarse en el CPD ("Casa Consistorial") no es posible ejecutar la estructura de red que nos exigen en el Pliego de Prescripciones técnicas particulares, la razón principal es que se necesitaría quince puertos SFP y en dichos requisitos no los contemplan. Y en las restantes ubicaciones necesitaríamos como mínimo un puerto SPF, y tampoco lo refieren en sus especificaciones".*

Así pues, KEYFIBER concluye (i) que las características exigidas en el PPT para los equipos a instalar tanto en el CPD de la Casa Consistorial como en los distintos emplazamientos requeridos son insuficientes y hacen imposible la ejecución del objeto del contrato, y (ii) que los equipos necesarios con las características técnicas adecuadas para la instalación de la red objeto del contrato tienen un coste muy superior a los equipos que puedan reunir las características técnicas del PPT; todo lo cual, afecta al precio de la licitación.

Frente al motivo expuesto, se alza el órgano de contratación en su informe al recurso esgrimiendo que KEYFIBER no alega *"infracciones jurídicas de los pliegos, sino consideraciones técnicas que corresponde incluir en la fase de ejecución del contrato correspondiente a la prestación de servicios que forman parte del objeto del contrato"*. En tal sentido, argumenta que:

- El alcance del objeto del contrato queda claramente definido en el PPT como contrato mixto que incluye específicamente la prestación de servicios para la configuración de la solución técnica que satisfaga la necesidad que justifica el contrato; es decir, la entidad adjudicataria debe definir y planificar la concreta solución técnica, incluyendo todos los elementos necesarios para su correcta configuración y no únicamente aquellos elementos definidos como mínimos en el pliego.

- No existe Incompatibilidad entre la tipología de red y el equipamiento prescrito. Los elementos que la recurrente considera necesarios para ejecutar el contrato no están específicamente indicados, lo que deberá ser considerado por la entidad adjudicataria en su plan de despliegue y entrega al ejecutar la prestación de servicios objeto contrato. Por tanto, concluye el órgano de contratación que *"la única cuestión que justifica una imposible ejecución del objeto del contrato es el coste económico de los elementos considerados como necesarios por el demandante"*.



Finalmente, la entidad interesada en el procedimiento ha efectuado alegaciones al recurso exponiendo, entre otras consideraciones, las siguientes:

- Todas la dudas o aclaraciones presentadas fueron respondidas durante el plazo de presentación de ofertas.
- Se pudieron hacer todas las visitas necesarias a las instalaciones o centros a conectar ya que son de dominio público.
- Uno de los objetos principales del contrato es la elaboración de un plan de despliegue y una solución técnica para conseguir interconectar todas las sedes descritas.
- Los requisitos técnicos son los mínimos necesarios y se entiende que hay que valorar/dotar de los elementos de Hardware y Software necesarios para interconectar las sedes con la topología que se solicita y obteniendo las velocidades de transmisión descritas.
- Hasta 3 empresas han presentado oferta, prueba de la posibilidad de ejecución del contrato.

**SEXTO.** Expuestas las alegaciones de las partes procede su examen. La recurrente centra su primer alegato en la imposibilidad de ejecución del objeto contractual sobre la base de que los requisitos técnicos de los equipos a instalar son insuficientes y hacen imposible ejecutar la estructura de red exigida en el PPT, teniendo los equipos necesarios para tal fin un coste muy superior que afectaría al precio de licitación.

El órgano de contratación, basándose en la naturaleza mixta del contrato, esgrime que constituye su objeto la configuración de la solución técnica que satisfaga la necesidad pública demandada, para lo cual la entidad adjudicataria debe definir y planificar dicha solución incluyendo todos los elementos necesarios para su correcta configuración y no únicamente los definidos como mínimos en el PPT. En tal sentido, aduce que no existe la incompatibilidad técnica denunciada en el recurso entre la tipología de red y el equipamiento descrito en el PPT porque, si bien no están indicados en dicho pliego los elementos que KEYFIBER refiere como necesarios para la ejecución del contrato, es la adjudicataria la que deberá considerar aquella circunstancia al ejecutar la prestación; y que, por tanto, *“la única cuestión que justifica una imposible ejecución del objeto del contrato es el coste económico de los elementos considerados como necesarios por el demandante”*.



Pues bien, no siendo objeto de controversia la adecuación de la calificación jurídica del contrato, hemos de partir de la premisa de que el mismo se configura en la cláusula primera del PCAP como mixto de suministro, servicios y obras (instalación, en terminología del pliego) con prevalencia del suministro. La citada cláusula del PCAP dice así: *“En la Memoria justificativa del expediente de contratación se ha indicado que dadas las prestaciones a realizar, el tipo de contrato es mixto que incluye prestaciones de suministro, instalación y servicios tal y como se define en el artículo 18 de la LCSP(...), así como que en este contrato la prestación principal es el suministro de la fibra óptica y el equipamiento necesario a los efectos de la normativa de adjudicación de conformidad con el artículo 18 de la LCSP.”*

Asimismo, la cláusula cuarta del PCAP desglosa el presupuesto base de licitación, incluyendo en los costes directos el importe de las distintas prestaciones del contrato mixto; en lo que aquí interesa, se refleja una cantidad en concepto de equipamiento de las comunicaciones; es decir, por el suministro de los equipos descritos en el PPT.

Así las cosas, las características técnicas del equipamiento definido en el PPT tienen que ser suficientes para garantizar la consecución del objetivo perseguido con el contrato -creación de una red corporativa de comunicaciones entre los distintos centros municipales-, por tratarse de bienes adquiridos con dicha finalidad, sin que la naturaleza mixta del contrato y el hecho de que la adjudicataria tenga que ofrecer conforme a los pliegos una solución técnica integral que incluya todos los elementos necesarios para la configuración de la red, desvirtúe esta afirmación.

Lo contrario supondría admitir que las características técnicas del equipamiento descrito –que en esencia son el mínimo técnico necesario aunque mejorable por los licitadores para cubrir las necesidades que demanda el contrato conforme a lo dispuesto en los artículos 124 y siguientes de la LCSP- pueden ser insuficientes en su configuración inicial en los pliegos, siendo la entidad adjudicataria la que, en fase de ejecución, viene obligada a suplir esas deficiencias o insuficiencias.

El órgano de contratación, en su informe al recurso, no admite abiertamente dicha insuficiencia técnica de los equipos, pero sí acepta que eventualmente sea así en cuanto señala que será la entidad adjudicataria, en su plan de despliegue, la que deba considerar si son necesarios o no los elementos o características técnicas del equipamiento a que se refiere la recurrente. Así pues, dicho argumento del órgano de



contratación no puede admitirse como oposición válida frente al motivo del recurso que venimos analizando pues, en su pretensión de defenderse frente a este, acepta sin más la eventual insuficiencia técnica del equipamiento descrito en el PPT y hace recaer sobre el futuro adjudicatario la eventual necesidad de completar los requerimientos técnicos de los equipos objeto del contrato.

Además, la conclusión a la que llega el informe al recurso de que *“la única cuestión que justifica una imposible ejecución del objeto del contrato es el coste económico de los elementos considerados como necesarios por el demandante”* implica un reconocimiento tácito de que el precio de licitación del equipamiento no cubre esos elementos técnicos adicionales.

Es por ello que, a falta de argumentos en contra aportados por el órgano de contratación para defender la suficiencia de las características técnicas del equipamiento descritas en el PPT mostrando oposición al informe técnico aportado por la recurrente y teniendo en cuenta que dicho órgano admite la eventualidad de la insuficiencia de tales características haciendo recaer en el adjudicatario la obligación última de asumir ese plus de requerimientos técnicos, el motivo del recurso debe prosperar.

**SÉPTIMO.** En un segundo alegato, KEYFIBER esgrime indeterminación del objeto tanto en lo relativo a la adecuación de las instalaciones del CPD, como en el despliegue de la red.

**A)** En cuanto a la adecuación del CPD, KEYFIBER señala que, conforme al PPT, *“La entidad adjudicataria deberá dotar del equipamiento necesario y realizar las instalaciones oportunas para garantizar:*

- *Obra civil para acondicionar conforme a la normativa de aplicación el espacio donde está previsto ubicar el equipamiento a suministrar e instalar en el CPD.*
- *El suministro eléctrico del equipamiento a suministrar e instalar.*
- *La climatización del espacio donde está previsto ubicar el equipamiento a suministrar e instalar en el CPD*
- *El sistema de seguridad de acceso al espacio donde está previsto ubicar el equipamiento a suministrar e instalar en el CPD*

*El sistema de alimentación ininterrumpida (en adelante, SAI) deberá garantizar el suministro eléctrico del equipo objeto del contrato instalado en el CPD durante el tiempo requerido, evitando averías debido a bajadas y subidas de tensión o a cortes en el suministro eléctrico y minimizando cortes en las comunicaciones de red”(…).*



Asimismo, la recurrente, basándose en el contenido del apartado 6 del PPT *“Requisitos particulares de adecuación del CPD de la Casa Consistorial”*, efectúa una serie de apreciaciones que exponemos a continuación.

1. Respecto a la obra civil -donde el PPT establece que *“Para la adecuación del nuevo CPD se pretende utilizar una pequeña [sic] contigua al existente actualmente separada por tabique de ladrillo y que se utiliza actualmente como oficina, las salas no disponen de falso techo. Se pretende actuar eliminando el tabique divisor, dejando una única pequeña sala diáfana donde se ubicarán los racks y equipamiento. Adicionalmente, se hace necesario el desmontaje de las luminarias existentes, así como de los actuales circuitos eléctricos existentes, y tomas de corriente. Para su acondicionamiento será necesario actuar sobre parámetros verticales realizando un acabado liso y pintado.*

*El acceso a la sala deberá sufrir ciertas modificaciones, desmontando las dos puertas actuales de acceso y cerrando sus huecos, para abrir un nuevo acceso y colocación de una nueva puerta con control de acceso mediante código o tarjeta(...)*”- la recurrente señala que:

- No se aporta presupuesto de ejecución material de los trabajos a realizar.
- No se aporta plano de la situación actual y de la futura.
- No se detallan los trabajos (elementos de obra, materiales, cantidad de los mismos, etc.) a realizar.
- No se detallan los metros cuadrados que tiene la sala que alberga el actual CPD ni los metros que tiene la sala contigua al departamento de informática que sirve actualmente de despacho y que pasará a formar parte de la sala anterior.
- No se detalla tampoco las dimensiones del tabique a eliminar.
- No se detallan las dimensiones de las puertas actuales, cuyos huecos se pretenden cerrar.
- No se detallan el número de luminarias, de circuitos eléctricos ni de tomas de corriente a eliminar.
- Se desconocen, por tanto, los metros de superficie a alisar y pintar.

Alega que todas estas indefiniciones provocan que no pueda realizarse *“una oferta con libertad”* por desconocerse si el presupuesto de licitación correspondiente a la adecuación del CPD es suficiente o no para la ejecución de los trabajos a realizar.

2. Respecto al suministro eléctrico, KEYFIBER esgrime que no existe proyecto de instalaciones y que, al desconocer la composición de la sala que albergará el nuevo CPD, ignora aspectos tan importantes como



los metros de cable necesarios y la obra civil para la instalación eléctrica, número de conexiones y puntos de luz necesarios, entre otros.

3. Respecto del sistema de seguridad de acceso, no se detallan las características técnicas que debe tener. Solo se especifica que ha de permitir el acceso mediante código o tarjeta, sin determinar la capacidad de almacenamiento requerida que dependerá del número de personas al que se quiera permitir el acceso.

4. En cuanto al sistema de alimentación ininterrumpida (SAI), KEYFIBER aduce que el PPT se limita a indicar que “(...) *deberá garantizar el suministro eléctrico del equipo del contrato instalado en el CPD durante el tiempo requerido(...)*”, sin que en ningún momento se especifique cuál es ese tiempo. Alega que el SAI funciona como un sistema de batería que proporciona electricidad mientras existe un corte del suministro eléctrico general, existiendo equipos que permiten cubrir cortes de luz desde una hora hasta días enteros; y como es lógico, a mayor tiempo de cobertura, mayor precio. Por tanto, para realizar una oferta sobre este equipo resulta absolutamente necesario conocer cuál es el tiempo que se requiere de cobertura. Asimismo, no se informa de cuántos SAI existen actualmente para poder determinar el número de circuitos de conmutación que es necesario implantar.

5. En cuanto al sistema de extinción de incendios que cumpla con las exigencias del PPT, es absolutamente necesario conocer la composición de la sala que albergará el futuro CPD, lo cual no está especificado en el pliego.

6. En cuanto al propio equipamiento del CPD y de los distintos centros para el funcionamiento de la red, a la insuficiencia de características técnicas ya expresadas, se añade la falta de concreción del número de racks que deben existir.

**B) Respecto al despliegue de la red**, KEYFIBER, tras señalar que -conforme al PPT- la entidad adjudicataria entregará al Ayuntamiento un plan de despliegue, instalación y configuración de la red y que para el tendido de fibra óptica, se utilizarán preferentemente las canalizaciones municipales existentes o las fachadas de edificios de titularidad municipal, manifiesta que con el plano aportado en el PPT es imposible determinar (i) dónde existen canalizaciones municipales, (ii) dónde están ubicados los puntos de interconexión de red secundaria o los centros municipales pues es imposible apreciar en dicho plano el nombre de las calles, (iii)



qué parte del tendido deberá ir, por ausencia de solución técnica distinta, de forma aérea y discurriendo por fachadas privadas, (iv) si existen canalizaciones privadas cuya competencia sea de operadores terceros, en cuyo caso no se indica quién deberá solicitar el permiso para el acceso a las mismas y (v) los metros lineales de cable que se hacen necesarios para la instalación de la red.

Concluye, pues, la recurrente que existe una falta de concreción de unidades a ejecutar en el contrato, algunas de tanta importancia como la indeterminación de los metros de cable de fibra óptica que se hacen necesarios para la instalación de la red proyectada o la obligación de acometer una obra civil (para el nuevo CPD) sin que se aporte el más mínimo dato de las estancias dispuestas para ello (ni se aportan planos, ni se especifican los metros cuadrados) lo que provoca una verdadera inseguridad jurídica a los licitadores que deben ofertar un precio sobre unidades totalmente desconocidas.

Frente al motivo expuesto, se alza el órgano de contratación en su informe al recurso esgrimiendo, en síntesis, lo siguiente:

**A.** Conforme al apartado 7 del PPT, la adecuación del CPD se integra en la configuración de la solución técnica necesaria para la puesta en marcha del objeto del contrato, por lo que el servicio consistente en el plan de despliegue y entrega deberá describir las actividades y tareas necesarias para adecuar el espacio indicado. Los extremos que refiere la recurrente corresponden a la toma de datos que la adjudicataria deberá obtener para adecuar la solución técnica que adopte en el marco de la ejecución del contrato.

**B.** La información requerida por la recurrente para el despliegue de la fibra óptica corresponde, igualmente, a la toma de datos que la entidad adjudicataria deberá obtener para planificar y determinar las fases, actividades y tareas a desarrollar en ejecución del contrato. De la misma forma, la adjudicataria deberá realizar todas las actuaciones y suministros necesarios para la puesta en marcha y entrega de la solución completamente operativa, incluyendo todos los elementos de hardware, software, accesorios, licencias y materiales, cables, latiguillos, conectores etc necesarios para el tendido de fibra y la instalación, puesta en marcha y entrega del equipamiento completamente operativo.



El órgano de contratación señala que *“como condiciones mínimas, se ha dado preferencia en el pliego de prescripciones técnicas a la utilización de canalizaciones o inmuebles de titularidad municipal, así como las vías públicas preferentes que se han considerado más aptas para la conexión de los centros municipales con la Casa Consistorial, así como más idóneas para el posterior desarrollo de las redes secundarias de fibra óptica que permitirán el desarrollo de los servicios inteligentes que se han establecido en la planificación municipal. En este sentido, es de libre y público acceso cualquier cartografía o callejero del municipio de Palma del Río tanto en la web municipal del Iltre. Ayuntamiento de Palma del Río, como en cualquier Infraestructura de Datos Espaciales que disponen de una información actualizada del mismo”*.

**OCTAVO.** Expuestas las alegaciones de las partes procede su examen. Al respecto, hemos de partir de la premisa de que el contrato se ha configurado en los pliegos como mixto de suministro, servicios y obra con prevalencia del suministro, y que tal calificación jurídica no es objeto de controversia por las partes.

El artículo 18.1 de la LCSP dispone que *“Se entenderá por contrato mixto aquel que contenga prestaciones correspondientes a otro u otros de distinta clase.*

*Únicamente podrán celebrarse contratos mixtos en las condiciones establecidas en el artículo 34.2 de la presente Ley.*

*El régimen jurídico de la preparación y adjudicación de los contratos mixtos se determinará de conformidad con lo establecido en este artículo; y el de sus efectos, cumplimiento y extinción se determinará de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 122.2.*

*Para la determinación de las normas que regirán la adjudicación de los contratos mixtos cuyo objeto contenga prestaciones de varios contratos regulados en esta Ley, se estará a las siguientes reglas:*

*a) Cuando un contrato mixto comprenda prestaciones propias de dos o más contratos de obras, suministros o servicios se atenderá al carácter de la prestación principal(...).”*

Asimismo, el artículo 122.2 del citado texto legal referido al contenido de los PCAP establece que *“(...) En el caso de contratos mixtos, se detallará el régimen jurídico aplicable a sus efectos, cumplimiento y extinción, atendiendo a las normas aplicables a las diferentes prestaciones fusionadas en ellos”*.

Así las cosas, nos encontramos con un contrato mixto que engloba prestaciones de tres tipos contractuales diferentes, al que se aplican (i) las normas del suministro (prestación principal) para la adjudicación del



contrato y (ii) las normas de las diferentes prestaciones fusionadas (obra, suministro y servicios) para la determinación de los efectos, cumplimiento y extinción.

Por otro lado, el artículo 99.1 de la LCSP dispone que *“El objeto de los contratos del sector público deberá ser determinado”*.

Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo 346/2020, de 10 de marzo (ROJ: STS 825/2020) *“(…) es innegable que la celebración de cualquier contrato administrativo exige una actuación previa para su preparación y que en ella la administración deberá atender de manera prioritaria al objeto del contrato y más concretamente a su idoneidad y determinación exacta”*.

Asimismo, este Tribunal ha venido declarando la necesidad de que el objeto del contrato venga determinado con precisión en los pliegos a fin de que todos los licitadores puedan conocer con claridad los términos en que deben formular sus ofertas, no siendo posible la concreción de esos elementos en fase de ejecución contractual. Sirvan de ejemplo, las Resoluciones 346/2015, de 7 de octubre, 73/2019, de 14 de marzo y 122/2019, de 24 de abril.

Sobre esta base, hemos de analizar si, en el supuesto analizado, las prestaciones y su alcance están definidas en los pliegos con la precisión necesaria para que los licitadores puedan elaborar sus ofertas con el conocimiento de las actuaciones que han de acometer. A tales efectos, hemos de ceñir nuestro análisis a los extremos impugnados en el recurso que se centran en la adecuación del CPD (apartados 2 y 6 del PPT) y en el despliegue de la red (apartado 7 del citado pliego).

En lo que se refiere a la adecuación del CPD, debe darse la razón a la recurrente cuando sostiene que se prevé la realización de una obra civil de acondicionamiento del espacio donde está previsto ubicar el equipamiento sin que el PPT aporte plano de situación, metros cuadrados de las dependencias afectadas, dimensiones del tabique a eliminar y demás extremos referidos en el recurso. En este sentido, hemos de indicar que el hecho de que la obra proyectada no supere los 50.000 euros y no tenga que elaborarse un proyecto (artículo 18.3 de la LCSP), no es óbice a que la Administración establezca el detalle de las actuaciones a acometer, proporcionando al menos los planos del lugar y sus dimensiones para que la obra quede perfectamente definida. No puede perderse de vista que el contrato se ha configurado como mixto e



incluye la ejecución de una obra, lo que obliga a definir en el pliego el alcance específico de las actuaciones que ha de acometer el contratista.

Tal indeterminación, a falta de argumento específico en contra, es extensible al resto de actuaciones de adecuación del CPD previstas en el PPT en los términos que denuncia la recurrente; en particular, ha de ponerse el énfasis sobre el SAI donde el pliego es absolutamente inespecífico acerca del tiempo requerido de funcionamiento del sistema de alimentación ininterrumpida en caso de corte del suministro eléctrico.

Por otro lado, en lo relativo al despliegue de la red de comunicaciones, la recurrente denuncia, en esencia, de un lado, la insuficiencia del plano anexo al PPT para conocer (i) dónde existen canalizaciones municipales, (ii) dónde están ubicados los puntos de interconexión de red secundaria o los centros municipales pues es imposible apreciar en dicho plano el nombre de las calles, (iii) qué parte del tendido deberá ir, por ausencia de solución técnica distinta, de forma aérea y discurriendo por fachadas privadas, (iv) o si existen canalizaciones privadas cuya competencia sea de operadores terceros; y de otro, la indeterminación en cuanto a los metros lineales de cable necesarios para la instalación de la red.

Frente a ello, el órgano de contratación esgrime (i) que esa información corresponde a la toma de datos que la entidad adjudicataria deberá obtener para planificar y determinar las fases, actividades y tareas a desarrollar en ejecución del contrato, y (ii) que el PPT, al regular las condiciones mínimas, ha dado preferencia a la utilización de canalizaciones o inmuebles de titularidad municipal, así como a las vías públicas más aptas para la conexión de los centros municipales con la Casa Consistorial y más idóneas para el posterior desarrollo de las redes secundarias de fibra óptica que permitirán el desarrollo de los servicios inteligentes que se han establecido en la planificación municipal. En este sentido, concluye que es de libre y público acceso cualquier cartografía o callejero del municipio de Palma del Río.

Pues bien, se observa, en efecto, que el PPT adjunta un plano donde se reflejan los puntos de interconexión de red secundaria, las vías prioritarias de despliegue y los centros municipales que deben interconectarse. No obstante, la cuestión es si esa información mínima del PPT es o no suficiente para la elaboración de la oferta porque lo que, en modo alguno, resulta válido afirmar -como parece hacer el órgano de contratación en su informe al recurso- es que la información más exhaustiva a la que se refiere la recurrente para el despliegue de la fibra óptica corresponde obtenerla a la entidad adjudicataria antes de iniciar la ejecución



del contrato o que puede acudir a un callejero municipal si se quiere completar la información que proporcionan los pliegos.

Ciertamente, los pliegos deben contener el nivel de detalle necesario que permita a los licitadores efectuar sus ofertas con seguridad jurídica y en condiciones de igualdad efectiva, conociendo los términos del contrato y el alcance de sus prestaciones. Lo contrario supondría aceptar que puede efectuarse una oferta *“a ciegas”* o con conocimiento general y/o parcial de las prestaciones a desarrollar, trasladando al momento de la ejecución gran parte de la información que los licitadores deben tener a la hora de preparar y presentar sus respectivas proposiciones.

Así pues, es al órgano de contratación al que corresponde facilitar esa información en los pliegos o ponerla a disposición de los licitadores previendo, en su caso, la visita previa a las instalaciones. Pero no es esto lo que acontece en el supuesto examinado donde no solo el plano adjunto al pliego ofrece información básica pero insuficiente para conocer el alcance de la prestación a desarrollar, sino que ni siquiera se indica, aun de forma aproximada, el número de metros de cable para la instalación de la red. En este punto, no debe olvidarse que el contrato es mixto y engloba una prestación principal de suministro cuya determinación cuantitativa no se refleja en el pliego ni de forma estimativa.

Por cuanto antecede, hemos de concluir que los apartados del PPT impugnados por la recurrente no delimitan con la precisión necesaria, tal y como exige el artículo 99.1 de la LCSP, el alcance de las prestaciones a ejecutar, impidiendo a los licitadores elaborar sus proposiciones de forma cabal y con seguridad jurídica. El motivo debe, pues, prosperar.

La estimación del recurso conlleva la anulación del anuncio y pliegos impugnados, incluidos los demás actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación, debiendo convocarse, en su caso, una nueva licitación.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal



## ACUERDA

**PRIMERO.** Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **KEYFIBER PROJECT, S.L.** contra el anuncio y los pliegos que rigen el contrato denominado “Suministro e instalación de infraestructura de fibra óptica para la creación de red de comunicaciones corporativa entre centros municipales del Ayuntamiento de Palma del Río, incluida en las operaciones EDUSI OP 2.1.1 y EDUSI OP 2.2.1 de la EDUSI PALMA DEL RÍO ... LA CIUDAD QUE AVANZA, cofinanciada por la Unión Europea a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Eje 12 del Programa Operativo Plurirregional de España 2014-2020” (Expte:EDUSI211/SU-04-2019), convocado por el Ayuntamiento de Palma del Río (Córdoba), y en consecuencia, anular los actos impugnados debiendo procederse conforme a lo expresado en el fundamento de derecho octavo de esta resolución.

**SEGUNDO.** Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación, adoptada por este Tribunal mediante Resolución de 17 de febrero de 2020 .

**TERCERO.** De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

**CUARTO.** Notificar la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

