Recurso 377/2025
Resolución 477/2025
Sección Tercera

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

Sevilla, 1 de agosto de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **IAAS365 S.L.**, contra el acuerdo de 10 de junio de 2025 de la entidad contratante por la que adjudica el contrato denominado «Servicio de provisión, mantenimiento y seguridad gestionada de una infraestructura integral hardware y software para ampliar las capacidades de prevención, detección y respuesta ante incidentes de ciberseguridad en Aguas del Huesna, MP, S.L.U.», expediente B41632266-2024/000178-PeA, convocado por el poder adjudicador Aguas del Huesna, MP, S.L.U., ente instrumental adscrito al Consorcio de Aguas del Huesna (Sevilla), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 31 de enero de 2025, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público, el anuncio de licitación del contrato citado en el encabezamiento mediante procedimiento abierto y tramitación ordinaria, con un valor estimado de 197.136,78 euros.

Mediante acuerdo de 10 de junio de 2025, la entidad contratante adjudica el contrato a la empresa TELEFÓNICA SOLUCIONES DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA S.A.U. (en adelante TELEFÓNICA o la adjudicataria).

SEGUNDO. El 4 de julio de 2025, tuvo entrada en el registro de este Tribunal, a través del formulario de presentación electrónica de recursos y reclamaciones en materia de contratación pública, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad IAAS365 S.L. (en adelante la recurrente), contra el citado acuerdo de 10 de junio de 2025 de adjudicación del contrato.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, de 7 de julio de 2025, siguiente día hábil, se da traslado a la entidad contratante del citado escrito de recurso y se le solicita que aporte el informe sobre el mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Lo solicitado tras ser reiterado fue recibido los días 10 y 11 de julio de 2025.

Por último, la Secretaría del Tribunal el 17 de julio de 2025, concedió un plazo de 5 días hábiles a la única entidad licitadora que había formulado oferta además de la recurrente, para que formulara las alegaciones al recurso interpuesto que considerase oportunas, habiéndose recibido en el plazo establecido para ello las presentadas por la empresa adjudicataria.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal, resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 y 4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), por remisión del artículo 120.1 del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales, en relación a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales (en adelante RDL 3/2020), 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 presente supuesto la actuación impugnada procede de una sociedad mercantil local que ostenta la condición de entidad contratante de las previstas en el RDL 3/2020 conforme a sus estatutos, que disponen que constituye su objeto social -entre otros- *«la gestión directa de los servicios públicos de abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas de los municipios que integran el Consorcio de Aguas del Huesna y efectivamente tengan transferidas tales competencias municipales. Asimismo, la sociedad podrá gestionar mediante delegación, los mismos servicios públicos municipales de aquellas Entidades Locales no pertenecientes al Consorcio de Aguas del Huesna, que así lo decidan, en los términos que resulten del oportuno convenio regulador de la delegación»*.

En este sentido, el artículo 5.1 del citado RDL 3/2020 dispone que *«Quedan sujetas al presente real decreto-ley las entidades contratantes que realicen alguna de las actividades enumeradas en los artículos 8 a 14. Asimismo, quedarán sujetas al presente real decreto-ley las asociaciones formadas por varias entidades contratantes.»*.

Por su parte, el artículo 8 del citado RDL 3/2020 dispone lo siguiente:

«1. El presente real decreto-ley se aplicará a las actividades siguientes:
a) La puesta a disposición o la explotación de redes fijas destinadas a prestar un servicio al público en relación con la producción, transporte o distribución de agua potable.
b) El suministro de agua potable a dichas redes.

2. El presente real decreto-ley se aplicará, asimismo, a los contratos y a los concursos de proyectos adjudicados u organizados por las entidades que ejerzan una actividad contemplada en el apartado 1, siempre y cuando tales contratos estén relacionados con alguna de las actividades siguientes:
a) Proyectos de ingeniería hidráulica, irrigación o drenaje, a condición de que el volumen de agua destinado al abastecimiento de agua potable represente más del 20 por ciento del volumen de agua total disponible gracias a dichos proyectos o a dichas instalaciones de irrigación o drenaje.
b) La evacuación o tratamiento de aguas residuales.

3. No se considerará como una actividad con arreglo al apartado 1 el suministro de agua potable a redes destinadas a prestar un servicio al público por parte de una entidad contratante distinta de los poderes adjudicadores, cuando se cumplan todas las condiciones siguientes:
a) Que la producción de agua potable por parte de la entidad de que se trate se realice porque su consumo sea necesario para el ejercicio de una actividad distinta de las contempladas en los artículos 8 a 11.

b) Que la alimentación de la red pública dependa exclusivamente del propio consumo de la entidad contratante y no haya superado el 30 por ciento de la producción total de agua potable de la entidad contratante tomando en consideración la media de los tres últimos años, incluido el año en curso.».

Al respecto, en el contrato que se examina su objeto que, conforme se establece en el cuadro resumen del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), es *«el servicio de provisión, mantenimiento y seguridad gestionada de una infraestructura integral hardware y software para ampliar las capacidades de prevención, detección y respuesta ante incidentes de ciberseguridad en Aguas del Huesna, MP, S.L.U.»*, no constituye una actividad de las previstas en el RDL 3/2020, según su artículo 8, por lo que le es de aplicación la LCSP de conformidad con lo previsto en el apartado tercero de la disposición adicional octava de la citada ley que dispone que *«La adjudicación de los contratos que celebren las entidades a que se refiere el apartado anterior [entidades del sector público que no tengan el carácter de Administraciones Públicas], que no tengan por objeto alguna de las actividades enumeradas en el ámbito de aplicación objetiva de la legislación vigente sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, se regirán por lo establecido en la presente Ley, en los términos establecidos en la misma.»*.

Asimismo, de conformidad con lo previsto en el artículo 1.1.b) del RDL 3/2020, aun cuando la actividad que se licita estuviese comprendida en el artículo 8 del citado Real Decreto-ley, el presente procedimiento de adjudicación estaría fuera del ámbito de aplicación de dicho RDL 3/2020, dado que su valor estimado es inferior a 443.000 euros, siéndole de aplicación el régimen jurídico que en cada caso resulte de la aplicación de la disposición adicional octava de la mencionada LCSP.

Por su parte, el capital social de la mencionada entidad contratante está íntegramente suscrito por el Consorcio de Aguas del Huesna, que lo conforman íntegramente municipios pertenecientes todos a la provincia de Sevilla, entre otros, los siguientes: Alcolea del Río, Brenes, Las Cabezas de San Juan, Cantillana, Carmona, El Coronil, El Cuervo de Sevilla, Lebrija, Los Molares, El Madroño, Los Palacios y Villafranca, El Pedroso, El Real de la Jara, Tocina, Utrera, Villanueva del Río y Minas, El Viso del Alcor, y El Palmar de Troya. El consorcio se configura como tal, y se constituye de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo VI relativo a los Consorcios del Título II de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; artículos 78 y siguientes de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía; artículo 57 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local; de conformidad con la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía.

Por lo expuesto, la competencia de este Tribunal para la resolución del recurso especial en materia de contratación interpuesto deriva 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.

SEGUNDO. Acto recurrible.

En el presente supuesto, el recurso se interpone contra la adjudicación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de poder adjudicador, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.a y 2.c) de la LCSP.

TERCERO. Legitimación.

Ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso dada su condición de licitadora, cuya oferta ha sido excluida del procedimiento de licitación, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición, en el supuesto examinado, conforme a la documentación contenida en el procedimiento de recurso, la notificación del acuerdo de adjudicación fue formalizada el 13 de junio de 2025, por lo que aun computando desde dicha fecha, el recurso presentado el 4 de julio de 2025 en el registro de este Tribunal, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1.d) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del recurso. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

Analizados los requisitos de admisión del recurso, procede examinar los motivos en que el mismo se sustenta. Al respecto, la recurrente interpone el presente recurso contra el acuerdo de 10 de junio de 2025 de la entidad contratante, por el que se adjudica el contrato solicitando a este Tribunal que *«se sirva dictar Resolución por la que se estime el presente RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN interpuesto por IAAS365, S.L., contra la Resolución de adjudicación publicada en fecha 13 de junio de 2025, y anule el procedimiento de licitación del "servicio de provisión, mantenimiento y seguridad gestionada de una infraestructura integral hardware y software para ampliar las capacidades de prevención, detección y respuesta ante incidentes de ciberseguridad en Aguas Del Huesna, MP, S.L.U." (nº de expediente B41632266-2024/000178-PeA), por los motivos expuestos en el presente recurso.»*.

Asimismo, mediante otrosí digo primero declara *«que, de acuerdo con lo dispuesto en el Fundamento de Derecho TERCERO, dada la imposibilidad de esta parte para conocer el contenido de la propuesta técnica presentada por TELEFÓNICA por haberse declarado confidencial en su totalidad, venimos a solicitar a este Tribunal que se conceda a esta parte acceso al contenido del sobre electrónico número 2 de TELEFÓNICA y, a su vez, se nos conceda un plazo adicional a efectos de ampliar el recurso a la vista del expediente administrativo en caso de que fuera necesario.»*.

La recurrente en su escrito de recurso pone de manifiesto una serie de hechos relacionados con la falta de motivación de la exclusión de su oferta, tanto en determinada acta de la mesa de contratación como en el acuerdo de adjudicación del contrato, así como que presentó el 19 de junio de 2025 ante la entidad contratante solicitud de acceso al informe técnico que motivaba su exclusión y al contenido de la propuesta presentada por la adjudicataria, no siendo hasta el día 3 de julio de 2025 cuando ha tenido acceso parcial a dicha documentación, puesto que el contenido del sobre electrónico número 2 de la adjudicataria había sido declarado confidencial en su totalidad. Sobre ello, destaca la demora de la entidad contratante para atender a la solicitud de acceso al expediente puesto que, teniendo en cuenta que el plazo para interponer recurso especial en materia de contratación finaliza el día 4 de julio de 2025, no ha sido hasta el día antes cuando se le ha concedido acceso al mismo, no permitiendo a su empresa llevar a cabo un minucioso estudio de los motivos de exclusión que permita su defensa con todas las garantías.

Tras lo cual, en cuanto al fondo del recurso plantea tres cuestiones, respectivamente, en los fundamentos de derecho que denomina primero, segundo y tercero de su escrito de recurso: i) que su proposición cumple con todos los requisitos técnicos contemplados en los pliegos; ii) que procede la anulación del procedimiento de licitación; y iii) que se le ha imposibilitado la impugnación con las debidas garantías de la adjudicación del contrato a TELEFÓNICA. Dichas alegaciones serán analizadas en los siguientes fundamentos de derecho.

2. Alegaciones de la entidad contratante.

La entidad contratante en su informe al recurso expone de forma detallada los antecedentes acaecidos en el procedimiento de licitación que se examina. Entre ellos, en los números 13 a 19 indica las actuaciones realizadas en relación con el acceso al expediente solicitado por la entidad ahora recurrente. Tras lo cual, el informe al recurso recoge cinco fundamentos de derecho, los tres primeros relacionados con los requisitos de admisión del recurso, el cuarto relativo a la suspensión del procedimiento de licitación y en el quinto sobre el fondo del asunto en el que reproduce -según afirma- un informe de 9 de julio de 2025 del departamento promotor de la licitación que lo adjunta como documento 1. Dicho informe, que será objeto de examen en el siguiente fundamento derecho, solo hace referencia a las alegaciones del recurso en las que la recurrente afirma que su proposición cumple con todos los requisitos técnicos contemplados en los pliegos.

3. Alegaciones de la entidad adjudicataria.

La entidad adjudicataria se opone a la pretensión de la recurrente en los términos reflejados en su escrito de alegaciones y que, constando en las actuaciones del presente procedimiento, y debido a su extensión, aquí se dan por reproducidos. En esencia, se basa en los siguientes argumentos de oposición al recurso con relación a: i) la confidencialidad de su oferta; ii) la alusión al poco tiempo en la preparación del recurso; iii) las actuaciones por parte de la recurrente en aras a ser la adjudicataria; y iv) la veracidad de los informes del órgano de contratación.

SEXTO. Consideraciones del Tribunal sobre que la proposición del recurrente cumple con todos los requisitos técnicos contemplados en los pliegos y que procede la anulación del procedimiento de licitación.

Como se ha expuesto, la recurrente en los fundamentos de derecho primero y segundo de su escrito de recurso afirma que su proposición cumple con todos los requisitos técnicos contemplados en los pliegos y que procede la anulación del procedimiento de licitación. En este sentido, la recurrente reproduce parte del contenido del informe de valoración del sobre 2 formalizado el 18 de marzo de 2025, al que tuvo acceso la recurrente con fecha 3 de julio de 2025, tras lo cual indica que las consideraciones contenidas en dicho informe no obedecen a la realidad de su oferta técnica presentada, no pudiendo apreciarse en ningún caso un incumplimiento que pueda justificar la exclusión de su oferta, que sí cumple con la prescripción descrita en el epígrafe 3º del pliego de prescripciones técnicas (PPT).

Sobre ello, señala que su exclusión *«se sustenta en una apreciación incompleta de la propuesta de IAAS365, al entender —de manera presuntiva— que la solución de acceso remoto se basa exclusivamente en firewalls Fortigate ubicados en el CPD local. Sin embargo, la oferta presentada sí incluye la tecnología Fortigate Cloud, desplegada en cloud y FortiClient con Endpoint Managament Server (EMS) en cloud, cuya función técnica precisamente permite el acceso remoto sin exposición de servicios en firewalls ni apertura de puertos»*. Y ello a pesar de que, para poder excluir la propuesta de una entidad, se precisa que el incumplimiento sea tan claro como manifiesto, de tal suerte que fuere evidente la imposibilidad de ejecutar el contrato conforme a los términos previstos en el PPT (v.g. Resoluciones 1532/2023, 1205/2018 y 124/2025 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales). Tras reproducir en parte dichas resoluciones, la recurrente manifiesta que *«En consecuencia, no es posible excluir directamente en caso de que la oferta técnica no recoja todos los elementos técnicos del PPT. Ya se trate de documentación técnica o de documentación para la valoración de criterios, si existe una ausencia de información no es posible, a priori, determinar que se está incumpliendo el PPT. Debe operar una presunción de cumplimiento por parte del licitador salvo que la omisión de ninguna manera pueda interpretarse favorablemente»*.

Acto seguido, afirma la recurrente que la funcionalidad que menciona se integra en la solución como parte del paquete de seguridad ofertado, pero no se pudo describir en la memoria técnica ya que también funciona como plataforma de gestión de logs y administración unificadas y era uno de los criterios valorables mediante el uso de fórmulas en el sobre 3, como se puede comprobar en la página 36 del pliego de cláusulas administrativas

particulares (PCAP), de tal forma que, de haber detallado el uso de la solución propuesta, su empresa habría incurrido en una causa de exclusión por adelantar información de la propuesta económica; tanto es así, que en los apartados 1.4 -página 15- y 1.5 -página 16- de su oferta, ya detallaba que no podía indicar el nombre del producto para no dar detalles de un criterio valorable en el sobre 3, cuestión que como se puede comprobar sí incluía en su propuesta contenida en dicho sobre 3, por lo que la ausencia de detalles sobre la misma en la memoria técnica presentada no puede ser en ninguno de los casos una causa de exclusión directa, dado que no se trata de un incumplimiento expreso del PPT y dicha omisión se produjo en aras de evitar la exclusión por contaminación de sobres.

En consecuencia, a su juicio, dicha omisión no puede considerarse suficiente por sí misma para desechar su propuesta, más cuando la entidad contratante no le requirió para que realizara aclaraciones al respecto, de acuerdo con el artículo 176.1 de la LCSP.

Por último, afirma la recurrente que la eventual estimación del recurso en el presente motivo impide la retroacción de actuaciones, por cuanto la imparcialidad de la entidad contratante se ha visto condicionada por el conocimiento de dicha propuesta económica, por lo que ese Tribunal habrá de proceder a la anulación del procedimiento de licitación (v.g. Resoluciones 735/2025 y 591/2021 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales y 70/2022 del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid).

Por su parte, la entidad contratante en el informe al recurso señala textualmente lo siguiente:

«1. Con relación a la justificación que argumenta el licitador sobre el cumplimiento de todos los requisitos técnicos establecidos en el PPTP indicando: A saber, el artículo 139.1 LCSP reconoce que "las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna, así como la autorización a la mesa y al órgano de contratación para consultar los datos recogidos en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público o en las listas oficiales de operadores económicos de un Estado miembro de la Unión Europea."

En este sentido cabe destacar que según lo establecido en el ANEXO VIII CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN SUBJETIVOS SUJETOS A EVALUACIÓN PREVIA del PCAP, se solicita a los licitadores que incluyan en sus ofertas el siguiente detalle entre otros: "Descripción de las soluciones que propone el licitador como respuesta a los epígrafes 1,2,3,4,5 del Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares (Además de la descripción que se aporte, deberá incluirse DataSheet del fabricante en el ANEXO)."

De este modo, se dispone durante la fase de evaluación de las ofertas de información objetiva contenida en los DataSheet (o fichas técnicas de producto) del fabricante que le permite valorar con rigor la capacidad que poseen los productos ofertados para dar cumplimiento al Pliego de Prescripciones Técnicas.

Centrándonos en la causa de la exclusión, cual es el punto primero del epígrafe 3º del PPTP "SOLUCIÓN DE SEGURIDAD DISEÑADA PARA IMPLANTAR UN ENFOQUE ZERO TRUST EN LA RED": "Se debe proveer de un servicio de acceso remoto de usuario basado en el principio de Zero Trust (confianza cero) desplegado en nube y que no requiera de abrir ningún puerto ni exponer ningún servicio para ello en los firewalls.", la oferta presentada por IaaS365, no se ajusta a esta prescripción, al no incluir la información, ni de tipo descriptivo, ni aportando la ficha técnica (incluida en el ANEXO) para cumplir este requisito. Por tanto, no sólo falta la descripción que permita conocer a Aguas del Huesna en que consiste la solución propuesta, si no que tampoco se conoce con qué productos se abordaría, incumpliendo lo solicitado.

Esta omisión de información por ausencia de la descripción, o de la ficha técnica, o ambas, no están incluidos en la oferta y por tanto no forman parte de la solución incluida en el precio ofertado.

2. Adicionalmente, el licitador argumenta en su recurso, lo siguiente: "…la resolución de exclusión se sustenta en una apreciación incompleta de la propuesta de IaaS365, al entender —de manera presuntiva— que la solución de acceso remoto se basa exclusivamente en firewalls Fortigate ubicados en el CPD local. Sin embargo, la oferta presentada sí incluye la tecnología Fortigate Cloud, desplegada en cloud y FortiClient con Endpoint Managament Server (EMS) en cloud, cuya función técnica precisamente permite el acceso remoto sin exposición de servicios en firewalls ni apertura de puertos."

Conforme a lo explicado anteriormente, en la oferta de IaaS365 S.L. no se adjunta descripción ni ficha técnica de los productos Fortigate Cloud ni FortiClient con Endpoint Managament Server (EMS) en cloud, que permita conocer en que consiste la solución y como da cumplimiento al requisito establecido en el epígrafe 3º del PPTP "SOLUCIÓN DE SEGURIDAD DISEÑADA PARA IMPLANTAR UN ENFOQUE ZERO TRUST EN LA RED" en el que se requiere específicamente que "Se debe proveer de un servicio de acceso remoto de usuario basado en el principio de Zero Trust (confianza cero) desplegado en nube y que no requiera de abrir ningún puerto ni exponer ningún servicio para ello en los firewalls."

En el caso de que se asumiera (que no se asume) que Fortigate Cloud y FortiClient con Endpoint Managament Server (EMS) en cloud, se encuentran incluidos en la propuesta del licitador, se llega a la conclusión sin duda alguna que con estos no se daría cumplimiento al requisito indicado en el punto tercero del epígrafe 3º del PPTP en el que se indica: "Los usuarios podrán acceder a otros servicios y dispositivos de red, empleando al menos los protocolos HTTPS, RDP y SSH incluso sin agente en sus dispositivos."

3. Con relación a la justificación que argumenta el licitador sobre la no inclusión de la descripción o ficha técnica de los productos indicando: "En esta línea, hemos de destacar que la funcionalidad mencionada se integra en la solución como parte del paquete de seguridad ofertado, pero no se pudo describir en la memoria técnica ya que también funciona como plataforma de gestión de logs y administración unificadas y era uno de los criterios valorables mediante el uso de fórmulas en el sobre 3, como podemos ver en la página 36 del PCAP:"

Esta argumentación, aclarada en el recurso, motivada por formar parte de la solución de plataforma de gestión de logs y administración unificadas, que se valora en el sobre 3, cabe indicar que al igual que se ha incluido una descripción de estas soluciones (gestión de logs y administraciones unificadas) sin revelar información valorable en sobre 3 (puntos 1.4, y 1.5 de su oferta técnica), habría sido adecuado hacer lo propio con la solución de acceso en cloud que se requiere (punto 1.3 de su oferta técnica), sin dar el nombre de la misma, omitiendo información necesaria y requerida para la correcta comprobación del cumplimiento de la solución propuesta.».

Tras lo reproducido concluye el informe al recurso en los siguientes términos:

«• La propuesta, tal como está redactada y documentada no incluye la información requerida y necesaria para que la mesa pueda valorar la adecuación de la oferta al cumplimiento del objeto del contrato.

• Los aspectos omitidos no permiten asegurar que la propuesta del licitador cumplirá con lo requerido dentro de los precios ofrecidos y sin poner en riesgo la ejecución del contrato.

• La información contenida en la oferta del licitador, permite al evaluador deducir con facilidad, sin ningún género de dudas, la imposibilidad de cumplir con los compromisos exigidos en los pliegos, ya que la tecnología propuesta

de forma explícita así como la que podría usar según lo indicado en el recurso, no cumplen con todos los requisitos establecidos en el PPTP sin necesidad de hacer análisis técnicos complejos ya que lo propuesto son equipos y soluciones estándar en el mercado de la que existe un amplio conocimiento a nivel general entre los profesionales de la seguridad.».

Por otra parte, la entidad adjudicataria en su escrito de alegaciones al recurso y respecto de lo analizado en el presente fundamento derecho, viene a indicar que el citado informe de 18 de marzo de 2025 es lo suficientemente extenso y justificativo para valorar la oferta su empresa y la exclusión de la recurrente, lo que lleva a sospechar que la recurrente está haciendo un uso indebido con la intención de extender en el tiempo una situación que favorezca a sus intereses y no a los principios que rigen la contratación pública. En este sentido, afirma que la entidad contratante ha actuado con suma diligencia, siendo imperativo que también se considere la veracidad de los informes emitidos por ella y se valore su imparcialidad, para lo que hace referencia a la doctrina de la discrecionalidad técnica.

Pues bien, vistas las alegaciones de las partes por este Tribunal se hacen las siguientes consideraciones. En primer lugar, procede reproducir la cláusula 3 del PPT que dispone:

«3. SOLUCIÓN DE SEGURIDAD DISEÑADA PARA IMPLANTAR UN ENFOQUE ZERO TRUST EN LA RED.

• Se debe proveer de un servicio de acceso remoto de usuario basado en el principio de Zero Trust (confianza cero) desplegado en nube y que no requiera de abrir ningún puerto ni exponer ningún servicio para ello en los firewalls.
• El servicio permitirá a los usuarios acceder a cualquiera de las aplicaciones, tanto web como no web, disponibles en el CPD de Aguas del Huesna, empleando un agente en sus dispositivos.
• Los usuarios podrán acceder a otros servicios y dispositivos de red, empleando al menos los protocolos HTTPS, RDP y SSH incluso sin agente en sus dispositivos.
• El servicio podrá establecer políticas de acceso en base a la postura de seguridad del dispositivo, el horario de conexión y el lugar de conexión.
• Debe contar con un portal unificado para el acceso remoto a las aplicaciones y gestión de usuarios remotos.
• Debe tener la capacidad de integración con proveedores de identidad con SAML 2.0.
• Debe poder crear reglas de acceso basadas en usuarios y grupos del proveedor de identidad.
• Deberá obtener usuarios y grupos automáticamente del proveedor de identidad.
• El sistema deberá incluir una solución de doble factor de autenticación (MFA) para todos los usuarios.».

Asimismo, en cuanto a la exclusión de la oferta de la entidad ahora recurrente, el citado informe de 18 de marzo de 2025 de valoración del sobre 2, en su apartado 3 -reproducido en el recurso- afirma lo siguiente:

«3. EVALUACIÓN DE LAS OFERTAS PRESENTADAS EN SOBRE Nº2.

Las ofertas presentadas contienen la información solicitada de forma clara y concisa, responden a todos los requerimientos que se solicitan, además de no encontrarse documentación técnica, datos o detalles que hagan referencia o revelen alguno de los criterios valorables mediante fórmulas.

Evidencias de incumplimiento:

La oferta de IaaS365, con relación al acceso remoto de usuarios a los activos de AdH, indica lo siguiente:

1. En el capítulo 1.2.1 FORTIGATE 201G donde se describen las capacidades y funcionalidades ofrecidas por los firewalls propuestos, se indica en el punto 4, lo siguiente:

Acceso a las redes de confianza Zero-Trust (ZTNA): a. La funcionalidad de ZTNA controla, verifica y facilita automáticamente el acceso de los usuarios a las aplicaciones, lo que reduce las amenazas laterales al proporcionar acceso únicamente a usuarios validados. Esto asegura que solo los usuarios autorizados puedan acceder a recursos críticos, mejorando la seguridad general de AdH.

2. En el apartado 1.3 SOLUCIÓN DE SEGURIDAD DISEÑADA PARA IMPLANTAR UN ENFOQUE ZERO TRUST EN LA RED donde se detalla el alcance de su propuesta con relación al sistema de acceso con confianza cero se indica: Para conseguir estos dos objetivos IaaS365 ofrece:
• 100 x Licencias FortiClient VPN/ZTNA.
• 100 x Licencias FortiToken Mobil.

3. En el apartado 1.3.1 FORTICLIENT VPN/ZTNA, describe las capacidades y características del agente Forticlient indicando:
• FortiClient es el agente para VPN, ZTNA y telemetría de Security Fabric y está incorporado en FortiSASE, FortiNAC y FortiPAM.
• ZTNA Universal, con túneles automáticos y encriptados para acceso adaptativo por sesión controlado y validado basado en la verificación de identidad del dispositivo y del usuario, verificaciones de postura de seguridad del dispositivo en tiempo casi real y políticas de acceso a aplicaciones granulares independientemente de la ubicación.
• Gestión Simplificada y Aplicación de Políticas con FortiClient EMS, FortiClient Cloud y FortiGate.

No existe en la oferta de IaaS365 una descripción de cómo se realiza el acceso remoto de los usuarios, y que elementos y tecnologías de los incluidos en su oferta intervienen, por lo que a tenor de la información incluida en la propuesta, de los productos y tecnologías enumeradas y de lo detallado en las hojas de producto anexas, se entiende que la solución ofrecida para el acceso remoto de usuarios a los activos de AdH se realiza a través de los firewalls Fortigate descritos en la oferta, quienes actúan como servidores de acceso VPN, de forma que los usuarios, mediante el agente Forticlient, se conectan e identifican directamente en dichos firewalls siendo estos mismos los que gestionan el segundo factor de autenticación (Fortitoken) y verifican el cumplimiento de las políticas de confianza cero para autorizar el acceso.

No se describe en la oferta del licitador ningún elemento, tecnología o servicio que haga entender que lo propuesto no está basado en el empleo de los firewalls como servidores de acceso.

Según lo antes expuesto, la oferta de la licitadora IaaS365 presenta un incumplimiento en relación a uno de los requisitos contenidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares, concretamente en el epígrafe 3º del PPTP "SOLUCIÓN DE SEGURIDAD DISEÑADA PARA IMPLANTAR UN ENFOQUE ZERO TRUST EN LA RED": Se debe proveer de un servicio de acceso remoto de usuario basado en el principio de Zero Trust (confianza cero) desplegado en nube y que no requiera de abrir ningún puerto ni exponer ningún servicio para ello en los firewalls.

La solución propuesta por el licitador IaaS365 no está basada en un servicio desplegado en nube, ya que utiliza los equipos firewall que físicamente estarían ubicados en el CPD de AdH y además obliga a publicar el servicio de VPN que de forma nativa incluyen dichos equipos.

De acuerdo a lo anterior, se propone no considerar la oferta presentada por IaaS365, y por tanto excluir la oferta presentada por el licitador IaaS365 debido al incumplimiento del requisito indicado en el pliego de prescripciones técnicas particulares ya que este requisito es de importancia para conseguir un mayor nivel de seguridad en el acceso remoto de usuarios.».

Igualmente, interesa reproducir el anexo VIII del PCAP al que se remite el primer párrafo de la cláusula 2.2.5.2. -sobre 2 propuesta sujeta a evaluación previa contenido- del PCAP. Dice así dicho párrafo: *«Si en el Anexo VIII se han incluido criterios de adjudicación cuya cuantificación dependa de un juicio de valor, que deban ser objeto de evaluación previa, el licitador deberá aportar un Sobre nº DOS en el que incluya la documentación allí exigida (Vid. Criterios sujetos a valoración subjetiva).»*.

El citado anexo VIII -criterios de adjudicación subjetivos sujetos a evaluación previa- del PCAP, describe un criterio de adjudicación cuantificable mediante un juicio de valor denominado "descripción de la solución técnica propuesta (máximo 40 puntos)", en el que se indica como documentación a presentar la siguiente: *«Se presentará un documento con un máximo de 60 páginas (interlineado simple, fuente Arial, tamaño 11) donde se describirán los principales aspectos de la solución propuesta, especialmente de aquellos que sean valorables. Las páginas incluidas en el ANEXO donde se aportan los data sheets de fabricante no se contabilizan, pero estarán integradas en el archivo pdf que se presente. El documento se presentará en formato pdf, firmado, denominando el archivo "[NOMBRE EMPRESA LICITADORA]_SOLUCIÓN TÉCNICA PROPUESTA.pdf"»*.

Por último, en el apartado 1.3 -solución de seguridad diseñada para implantar un enfoque "zero trust" en la red- de la oferta de la entidad ahora recurrente contenida en el sobre 2, se indica en lo que aquí concierne lo siguiente:

«Las redes corporativas tienden cada vez más a limitar el acceso a recursos, ya sean internos o externos, a aquellos usuarios que los necesitan, bajo el concepto de "el recurso adecuado para el usuario adecuado". Estos recursos pueden ir desde documentos o aplicaciones internas al servicio de internet, extendiéndose a arquitecturas ZTNA (Zero Trust Network Access), que afectan al acceso a la red propiamente dicho.

Además, se hace necesaria una solución de doble factor de autenticación donde podemos asegurar que sólo los usuarios autorizados tengan acceso a la información sensible, aportando una capa adicional de seguridad que reduce drásticamente la posibilidad de que se produzca una pérdida de información.

Para conseguir estos dos objetivos IaaS365 ofrece:

• 100 x Licencias FortiClient VPN/ZTNA.
• 100 x Licencias FortiToken Mobil.
(…)».

Al respecto, lo primero que hay que poner de manifiesto es que la propia recurrente viene a indicar, como ha quedado reflejado en sus alegaciones, que *«sí incluye la tecnología Fortigate Cloud, desplegada en cloud y FortiClient con Endpoint Managament Server (EMS) en cloud, cuya función técnica precisamente permite el acceso remoto sin exposición de servicios en firewalls ni apertura de puertos»*. Sin embargo, a continuación, matiza la recurrente que dicha funcionalidad se integra en la solución como parte del paquete de seguridad ofertado, pero no se pudo describir en la memoria técnica ya que también funciona como plataforma de gestión de logs y administración unificadas y era uno de los criterios valorables mediante el uso de fórmulas en el sobre 3, como se puede comprobar en la página 36 del PCAP, de tal forma que, de haber detallado el uso de la solución propuesta, su empresa habría incurrido en una causa de exclusión por adelantar información de la propuesta económica; tanto es así, que en los apartados 1.4 -página 15- y 1.5 -página 16- de su oferta, ya detallaba que no podía indicar el nombre del producto para no dar detalles de un criterio valorable en el sobre 3, cuestión que como se puede comprobar sí incluía en su propuesta contenida en dicho sobre 3.

En definitiva, llega a indicar la recurrente que la funcionalidad por la cual según manifiesta su oferta cumple con la solución de seguridad diseñada para implantar un enfoque "zero trust" en la red, no lo pudo indicar en su sobre 2, pues ello hubiese supuesto adelantar información en dicho sobre que debía incorporarse en el sobre 3, con vulneración del párrafo tercero del artículo 146.2.b) de la LCSP que dispone que *«En todo caso, la evaluación de las ofertas conforme a los criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas se realizará tras efectuar previamente la de aquellos otros criterios en que no concurra esta circunstancia, dejándose constancia documental de ello»*.

Así las cosas, lo segundo que ha de indicarse es que la propia recurrente confirma que teniendo en cuenta el contenido del sobre 2, su oferta no cumplía con la exigencia prevista en la cláusula 3 del PPT en la que se indicaba que para la solución de seguridad diseñada para implantar un enfoque "zero trust" en la red, entre otras cuestiones, *«Se debe proveer de un servicio de acceso remoto de usuario basado en el principio de Zero Trust (confianza cero) desplegado en nube y que no requiera de abrir ningún puerto ni exponer ningún servicio para ello en los firewalls»*. Y ello a pesar de la claridad con que se expresa al anexo VIII del PCAP, reproducido anteriormente, cuando en la documentación a presentar exige que *«Se presentará un documento con un máximo de 60 páginas (interlineado simple, fuente Arial, tamaño 11) donde se describirán los principales aspectos de la solución propuesta, especialmente de aquellos que sean valorables. Las páginas incluidas en el ANEXO donde se aportan los data sheets de fabricante no se contabilizan, pero estarán integradas en el archivo pdf que se presente. El documento se presentará en formato pdf, firmado, denominando el archivo "[NOMBRE EMPRESA LICITADORA]_SOLUCIÓN TÉCNICA PROPUESTA.pdf"»*.

En este sentido, ha de estarse con el órgano de contratación cuando en su informe al recurso afirma que *«que al igual que se ha incluido una descripción de estas soluciones (gestión de logs y administraciones unificadas) sin revelar información valorable en sobre 3 (puntos 1.4, y 1.5 de su oferta técnica), habría sido adecuado hacer lo propio con la solución de acceso en cloud que se requiere (punto 1.3 de su oferta técnica), sin dar el nombre de la misma, omitiendo información necesaria y requerida para la correcta comprobación del cumplimiento de la solución propuesta.»*. No puede la recurrente pretender trasladar a la Administración las consecuencias de su falta de diligencia en la elaboración de su oferta.

A mayor abundamiento, en relación con la solución de acceso en la nube (cloud) que se requiere, como se ha expuesto, la recurrente afirma que, como se puede comprobar, la suya sí la incluía en su propuesta contenida en el sobre 3 de su proposición. En este sentido, ha de tenerse en cuenta que la recurrente fue excluida de la licitación por incumplimiento del PPT, cuestión que tuvo lugar en el análisis por la mesa de contratación del sobre 2 de su proposición, por lo que dicho órgano no pudo acceder al contenido del sobre 3 de su oferta, que permanece inalterado. En efecto, según consta en el acta de la mesa de contratación en sesión celebrada el 19 de marzo de 2025, al haberse producido la exclusión de la oferta de la entidad ahora recurrente se procede por parte de la persona titular de la secretaría de la mesa a la apertura del sobre 3 presentado por la entidad ahora adjudicataria, sin que en ningún momento se indique ni siquiera de forma indiciaria que se ha accedido al contenido del sobre 3 de la oferta de la ahora recurrente.

Igualmente, además de lo expuesto, ha de tenerse en cuenta que la posibilidad de subsanar, modificar o completar la documentación en vía de recurso, como parece pretender la recurrente, es radicalmente contraria a la filosofía más íntima de los procedimientos para la adjudicación de contratos públicos, pues rompe frontalmente con los principios de no discriminación, igualdad de trato y transparencia. En este sentido, como ya ha señalado este Tribunal en numerosas ocasiones, valga por todas las Resoluciones 218/2018 de 13 de julio, 257/2018 de 19 de septiembre, 233/2019 de 16 de julio o la 565/2022 de 25 de noviembre, el recurso especial en materia de contratación no puede ser un instrumento para subsanar los defectos en la documentación presentada por las entidades licitadoras en el procedimiento de adjudicación ya que no es ese su fin, en tanto

que se trata de una vía para reparar las infracciones del ordenamiento jurídico en que incurran los poderes adjudicadores en los procedimientos de contratación dentro de su ámbito de actuación definido en el artículo 44 de la LCSP (v.g., entre otras, Resoluciones 386/2019, de 14 de noviembre, 119/2020, de 21 de mayo, 138/2021, de 15 de abril y 320/2021, de 10 de septiembre).

A mayor abundamiento, y a los meros efectos dialécticos, como ya se ha reproducido en el informe al recurso, afirma el órgano de contratación que *«En el caso de que se asumiera (que no se asume) que Fortigate Cloud y FortiClient con Endpoint Managament Server (EMS) en cloud, se encuentran incluidos en la propuesta del licitador, se llega a la conclusión sin duda alguna que con estos no se daría cumplimiento al requisito indicado en el punto tercero del epígrafe 3º del PPTP en el que se indica: "Los usuarios podrán acceder a otros servicios y dispositivos de red, empleando al menos los protocolos HTTPS, RDP y SSH incluso sin agente en sus dispositivos".»*.

Sobre lo analizado hasta ahora, a fin de clarificar la cuestión controvertida, se debe traer a colación la doctrina de este Tribunal sobre la valoración que corresponde efectuar a la entidad contratante respecto del cumplimiento de los requisitos técnicos contenidos en el PPT.

Así, procede mencionar que este Órgano ha indicado en otros supuestos (v.g. Resolución 445/2020 de 11 de diciembre, entre otras muchas), que si bien el marco de la discrecionalidad técnica con los límites determinados por la jurisprudencia, opera sin lugar a dudas en la valoración de las ofertas con arreglo a criterios dependientes de un juicio de valor, cuando se trata de determinar si una oferta cumple o no el PPT se reduce el margen de discrecionalidad, porque no se trata de valorar o evaluar una proposición, sino de verificar objetivamente si la misma cumple unos requisitos técnicos concretos. No obstante, puede haber supuestos, en que, para la verificación del cumplimiento de las ofertas respecto a las prescripciones exigidas en el PPT, además de la comprobación o comparativa entre las especificaciones del producto se requiera un análisis o pronunciamiento técnico de mayor complejidad, y proceda acudir a la doctrina de la discrecionalidad técnica, circunstancia que como se ha analizado concurre en el supuesto que se examina.

Sobre lo anterior, este Tribunal en numerosas ocasiones, valga por todas su Resolución 239/2020 de 9 de julio, indica que *«(...) la discrecionalidad técnica de los órganos evaluadores debe ser respetada salvo prueba de error, arbitrariedad o falta de motivación. Asimismo, como afirma el Tribunal Supremo en su Sentencia, de 16 de diciembre de 2014 (Recurso 3157/2013), la solvencia técnica y neutralidad que caracteriza a los órganos calificadores impone respetar su dictamen mientras no conste de manera inequívoca y patente que incurre en error técnico. Igualmente, la Sentencia del Alto Tribunal de 15 de septiembre de 2009 (RJ 2010\324), declara que "la discrecionalidad técnica parte de una presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa, apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación. De modo que dicha presunción "iuris tantum" solo puede desvirtuarse si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación del criterio adoptado, bien por fundarse en patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega"»*.

Por otra parte, se ha de acudir también a la doctrina de este Tribunal sobre el incumplimiento del PPT como causa de exclusión, alegada con profusión por la recurrente, que se encuentra recogida, entre otras, en la Resolución 67/2024 de 9 de febrero, en la que se decía que:

«Como señalamos en nuestra Resolución 397/2015, de 25 de noviembre, "(…) hemos de distinguir entre aquellas características técnicas del objeto contractual que son requisitos mínimos necesarios para poder participar en la licitación (v.g. unas determinadas medidas, peso o altura del producto que se desea adquirir, cuyo incumplimiento determinarán que la oferta no sea apta para responder a las necesidades descritas por la Administración) y otro

tipo de exigencias del PPT como la aquí analizada, referidas a obligaciones que asume el adjudicatario, cuyo incumplimiento no puede presumirse ab initio. (…) Solo cuando el incumplimiento sea expreso, de modo que no quepa duda alguna que la oferta es incongruente o se opone abiertamente a las prescripciones técnicas contenidas en el pliego, procede la exclusión. De otro lado el incumplimiento ha de ser claro, es decir referirse a elementos objetivos, perfectamente definidos en el pliego de prescripciones técnicas, y deducirse con facilidad de la oferta, sin ningún género de dudas, la imposibilidad de cumplir con los compromisos exigidos en los pliegos. Así no es admisible motivar el incumplimiento acudiendo bien a razonamientos técnicos más o menos complejos fundados en valoraciones subjetivas, bien a juicios técnicos o de valor relativos a la capacidad o aptitud de los licitadores para cumplir lo ofertado. En cuanto al informe de valoración de los criterios dependientes de un juicio de valor, hemos señalado reiteradamente que es un acto discrecional sujeto a la doctrina jurisprudencia de la discrecionalidad técnica».

En la Resolución de este Tribunal 285/2024, de 31 de julio, se abundaba sobre esta cuestión y se decía:

«De lo declarado en estos párrafos que acabamos de transcribir de la sentencia 429/2021, de 24 de marzo (casación 5570/2019), en particular de su fundamento jurídico cuarto, destacamos ahora las siguientes consideraciones:

** El artículo 84 del Reglamento aprobado por Real Decreto 1098/2001 enumera los supuestos que permiten al órgano de contratación excluir una proposición: si la propuesta no concuerda con la documentación examinada y admitida, si excede del presupuesto base de licitación, si varía sustancialmente el modelo establecido, o si incurre en un error manifiesto en el importe de la proposición o el licitador reconoce que su propuesta adolece de error o inconsistencia que la hacen inviable.*

** Cabe entender también que procede ese rechazo si la oferta del licitador es contraria al PPT, que es de obligado cumplimiento, o si la propuesta es contradictoria consigo misma, sin que para apreciarlo haya que esperar a la ejecución del contrato (cfr. la sentencia de la misma Sección Cuarta 404/2021, de 22 de marzo (casación 4334/2019).*

** Una propuesta es admisible para su valoración aun cuando en ella el licitador no haga expresa referencia a ciertos aspectos del contenido del PPT, pues se parte de la presunción legal de que ha aceptado incondicionalmente los pliegos por el hecho de presentar la oferta tal y como prevé el artículo 145.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.*

** En cada caso habrá que determinar que la no reiteración de lo previsto en el PPT como conjunto de exigencias técnicas de obligado cumplimiento no implica una propuesta que las desconozca o que las incumpla.*

Pues bien, no apreciamos la necesidad de completar, matizar ni aclarar las consideraciones que acabamos de reseñar».

En este sentido en la citada sentencia tras analizar pronunciamientos anteriores y la postura sobre esta cuestión por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se concluye que: «Pues bien, esa conclusión a que llega la Sala de instancia, derivada del examen de los datos y circunstancias concurrentes en el caso y de lo establecido en las cláusulas por las que se rige el contrato al que se refiere la controversia, resulta enteramente conciliable y respetuosa con la jurisprudencia que antes hemos reseñado, en la que, como hemos visto, se interpretan de manera estricta, o, si se prefiere, restrictiva, los supuestos que permiten al órgano de contratación excluir una proposición; y también concuerda con esa otra línea jurisprudencial a la que antes hemos aludido, relativa a la vertiente subjetiva del concurso, en la que se pone de manifiesto que tanto en el Derecho de la Unión Europea como en el plano de la legislación interna se advierte una clara tendencia a favorecer el acceso a la licitación de los contratos».

Considerando que se debe interpretar con carácter restrictivo las causas exclusión de un licitador por un supuesto incumplimiento de una cláusula del PPT.».

Por tanto, el incumplimiento ha de ser claro, es decir referirse a elementos objetivos, perfectamente definidos en el PPT, y deducirse con facilidad de la oferta, sin ningún género de dudas sobre la imposibilidad de cumplir con los compromisos exigidos en los pliegos. De tal suerte que solo cuando el incumplimiento sea expreso, de modo que no quepa duda alguna que la oferta es incongruente o se opone abiertamente a las prescripciones técnicas contenidas en el pliego, procede el rechazo de la oferta presentada a licitación.

En el supuesto que nos ocupa, como antes se ha anticipado, conforme se expone en el informe al recurso, a juicio de la entidad contratante, la información contenida en la oferta de la entidad ahora recurrente, permite al órgano evaluador deducir con facilidad, sin ningún género de dudas, la imposibilidad de cumplir con los compromisos exigidos en los pliegos, ya que la tecnología propuesta de forma explícita en su sobre 2, no cumple con todos los requisitos establecidos en el PPT sin necesidad de hacer análisis técnicos complejos, ya que lo propuesto son equipos y soluciones estándar en el mercado de la que existe un amplio conocimiento a nivel general entre las personas profesionales de la seguridad.

En definitiva, a la vista de los argumentos expuestos por las partes, el informe de 18 de marzo de 2025 de valoración del contenido del sobre 2, en el que se incluye en su apartado 3 los motivos por los que se entiende que la oferta de la entidad ahora recurrente incumple el pliego de prescripciones técnicas, y lo analizado a lo largo de la presente resolución, a juicio de este Tribunal, las alegaciones de la recurrente en contra de la exclusión de su oferta, constituyen una valoración paralela y alternativa a la realizada por el órgano evaluador que se mueve, como señala la jurisprudencia, dentro del principio de libre apreciación, pero que, como se ha indicado, no puede prevalecer sobre el criterio de un órgano técnico especializado, al que se presume imparcial y cuyas apreciaciones se hallan amparadas en el supuesto analizado por la doctrina de la discrecionalidad técnica de los órganos evaluadores, que debe ser respetada salvo prueba de error, arbitrariedad o falta de motivación, circunstancias que no concurren en el presente supuesto.

En consecuencia, con base en las consideraciones realizadas, procede desestimar en los términos expuestos, las alegaciones de la recurrente en las que afirma que su proposición cumple con todos los requisitos técnicos contemplados en los pliegos.

Por último, en cuando a la solicitud formulada por la recurrente en la que requiere de este Tribuna que proceda a la anulación del procedimiento de licitación, la misma ha de ser igualmente desestimada. En efecto, como se ha reproducido anteriormente, se indica en el recurso que la eventual estimación del motivo analizado en el presente fundamento impide la retroacción de actuaciones, por lo que, al no estimarse dicho motivo de recurso, decae la pretensión de anulación del procedimiento de licitación, que debe ser desestimado.

SÉPTIMO. Consideraciones del Tribunal sobre que se le ha imposibilitado a la recurrente la impugnación con las debidas garantías de la adjudicación del contrato a TELEFÓNICA. Solicitud de acceso al expediente.

En el fundamento tercero de su escrito, la recurrente denuncia que se le ha imposibilitado la impugnación con las debidas garantías de la adjudicación del contrato a TELEFÓNICA.

En este sentido, en el primer párrafo del citado fundamento tercero de su escrito de impugnación la recurrente afirma expresamente lo siguiente: *«En el negado supuesto de que este Tribunal no estimara los fundamentos contra la exclusión, y atendiendo a que el presente recurso se dirige a su vez contra la adjudicación a TELEFÓNICA, resulta imprescindible el conocimiento detallado de la propuesta presentada por la misma.»*.

Acto seguido, la recurrente viene a reiterar que en el acceso al expediente otorgado por la entidad contratante no ha podido acceder al contenido del sobre 2 por haberse declarado éste confidencial en su totalidad, incluyendo aspectos como la ficha de producto, la cual es pública, o el índice de la memoria técnica, sin que se haya justificado por parte de la Administración la aceptación de la totalidad de dicha documentación como confidencial, afirmando al respecto que ello resulta contrario a la doctrina administrativa. En este sentido, reproduce en parte o en su totalidad el artículo 133 de la LCSP, el informe 46/09 de 26 de febrero de 2010 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado y la Resolución 193/2022 de 15 de diciembre, Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León. Sobre ello, señala que de lo que pudo conocer durante la vista del expediente, de lo que se desprende del informe técnico en que se fundamenta su exclusión, de la valoración que se da a su oferta y del análisis de la efectuada a la adjudicataria, existen indicios de la existencia de contradicciones en el modo de valorar, así como de que no se esté respetando lo establecido en el pliego a la hora de aplicar los criterios de adjudicación sometidos a juicio de valor.

Tras lo expuesto, concluye la recurrente en los siguientes términos:

«En consecuencia, por medio del presente venimos a solicitar a este Tribunal que se conceda a esta parte acceso al contenido del sobre electrónico número 2 de TELEFÓNICA y, a su vez, se nos conceda un plazo adicional a efectos de ampliar el recurso a la vista del expediente administrativo en caso de que fuera necesario.

A estos efectos, se solicitará por medio de OTROSÍ, el acceso al expediente de contratación en relación con el contenido de la propuesta presentada por TELEFÓNICA SOLUCIONES DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA, S.A.U., respetando los límites doctrinales sobre confidencialidad, y acordando un nuevo plazo para que esta parte pueda ampliar el presente recurso a la vista del expediente administrativo.».

En el citado otrosí digo primero, como se ha reproducido anteriormente, declara *«que, de acuerdo con lo dispuesto en el Fundamento de Derecho TERCERO, dada la imposibilidad de esta parte para conocer el contenido de la propuesta técnica presentada por TELEFÓNICA por haberse declarado confidencial en su totalidad, venimos a solicitar a este Tribunal que se conceda a esta parte acceso al contenido del sobre electrónico número 2 de TELEFÓNICA y, a su vez, se nos conceda un plazo adicional a efectos de ampliar el recurso a la vista del expediente administrativo en caso de que fuera necesario.»*.

Pues bien, de lo expuesto en el escrito de recurso, en concreto en el fundamento de derecho tercero y en el primer otrosí digo, se infiere sin género de dudas que la recurrente está solicitando acceso al expediente en las oficinas de este Tribunal con carácter subsidiario, solo para el supuesto de que este Órgano no anule la exclusión de su oferta ni el procedimiento de licitación.

Sobre la solicitud de acceso al expediente en las oficinas de este Tribunal, ex artículo 52 de la LCSP, esgrimida como pretensión subsidiaria, se ha pronunciado en varias ocasiones este Órgano, entre otras, en sus Resoluciones 36/2019 de 14 de febrero, 304/2019 de 24 de septiembre, 220/2021 de 2 de junio, 294/2021 de 29 de julio, 283/2022 y 284/2022 ambas de 27 de mayo, 323/2023 de 9 de junio, 469/2023 de 28 de septiembre, 67/2024 de 9 de febrero y 253/2024 de 21 de junio, siendo compartido este criterio por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otras, en sus Resoluciones 1168/2017 de 12 de diciembre y 487/2020 de 2 de abril.

En ellas se pone de manifiesto que, conforme al artículo 52 de la LCSP, el acceso al expediente en el procedimiento de recurso especial en materia de contratación no constituye un fin en sí mismo, como pretende

la recurrente, sino que tiene un carácter claramente instrumental, dirigido a obtener la información necesaria para completar el recurso inicial y combatir el acto impugnado.

En consecuencia, la solicitud de acceso al expediente en sede del Tribunal, requiere de la previa interposición de un recurso especial, pudiendo únicamente con ocasión de la vista celebrada ampliar este, de tal suerte que conforme al artículo 52 de la LCSP, cualquier persona interesada que desee examinar el expediente de contratación de forma previa a la interposición del recurso especial, deberá solicitarlo al órgano de contratación, el cual tendrá la obligación de ponerlo de manifiesto, sin perjuicio de los límites de confidencialidad establecidos en la Ley, pudiendo las personas interesadas hacer la solicitud de acceso al expediente dentro del plazo de interposición del recurso especial, debiendo el órgano de contratación facilitar el acceso en los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud, que no paralizará en ningún caso el plazo para la interposición del recurso especial.

Sin embargo, el incumplimiento por parte del órgano de contratación no eximirá a las personas interesadas de la obligación de interponer el recurso especial dentro del plazo legalmente establecido, alegándose en el recurso, en cuyo caso el órgano competente para resolverlo deberá conceder a la recurrente el acceso al expediente de contratación en sus oficinas por plazo de diez días, con carácter previo al trámite de alegaciones, para que proceda a completar su recurso.

No obstante, no es esto lo que ocurre en el supuesto que se examina, dado que la recurrente solicita dicho acceso con carácter subsidiario, de tal forma que obliga a este Tribunal a pronunciarse sobre la pretensión principal del recurso en su integridad antes de que pueda darle acceso en sus oficinas. En este sentido, la forma en que la recurrente esgrime su pretensión de acceso impide a este Tribunal que lo pueda conceder, pues de hacerlo no habría una ampliación del recurso, sino un recurso ex novo fuera del plazo establecido.

Procede, pues, desestimar en los términos expuestos la presente pretensión subsidiaria del recurso.

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

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **IAAS365 S.L.**, contra el acuerdo de 10 de junio de 2025 de la entidad contratante por la que adjudica el contrato denominado «Servicio de provisión, mantenimiento y seguridad gestionada de una infraestructura integral hardware y software para ampliar las capacidades de prevención, detección y respuesta ante incidentes de ciberseguridad en Aguas del Huesna, MP, S.L.U.», expediente B41632266-2024/000178-PeA, convocado por el poder adjudicador Aguas del Huesna, MP, S.L.U., ente instrumental adscrito al Consorcio de Aguas del Huesna (Sevilla).

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento de licitación.

TERCERO. Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas 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.