

TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

RECURSO Nº. - 45/2025

RESOLUCIÓN Nº.- 55/2025

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES DEL AYUNTAMIENTO DE SEVILLA

En Sevilla, a 20 de octubre de 2025.

Visto el recurso especial en materia de contratación interpuesto en nombre y representación de las mercantiles TELEFONICA SOLUCIONES DE INFORMATICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA S.A. y ÉXXITA BE CIRCULAR S.A., concurrentes en UTE, contra el acuerdo de exclusión de su oferta en el procedimiento para la contratación del **“Servicio de desarrollo de la red de telecomunicaciones metropolitana HISPALNET para el Ayuntamiento de Sevilla, sus Organismos Autónomos y Empresas Municipales de Sevilla”**, Lote 1, Expte. nº 2025/ASE/000208, tramitado por el Servicio de Tecnologías de la Información del Ayuntamiento de Sevilla, este Tribunal adopta la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fechas 29 de julio, se publican anuncios de licitación y Pliegos en la Plataforma de Contratación del Sector Público, del Contrato de “Servicio de desarrollo de la Red de Telecomunicaciones Metropolitana HISPALNET para el Ayuntamiento de Sevilla, sus Organismos Autónomos y Empresas Municipales de Sevilla (Ref. 6/25)”.

Conforme a lo establecido en el artículo 99 de la Ley de Contratos del Sector Público, en adelante LCSP, el Pliego establece la división en 6 lotes:

1. Lote 1: Infraestructura.
2. Lote 2: Internet.
3. Lote 3: Circuitos de datos.
4. Lote 4: Servicios de usuarios y máquinas.

5. Lote 5: Cableado estructurado.

Una vez finalizado el plazo de presentación de ofertas, se constata, por lo que al Lote 1 se refiere, la presentación de una sola proposición, formulada por la UTE TELEFÓNICA-EXXÍTA.

Con fecha 16 de septiembre de 2025 se reúne la Mesa de Contratación, tomando conocimiento de los informes emitidos por la Jefa de Servicio de Tecnologías de la Información de 11 de septiembre de 2025 y por los técnicos de las entidades pertenecientes a la Red municipal HISPALNET, en los que ponen de manifiesto que la oferta presentada por la UTE TELEFÓNICA-EXXÍTA no cumple los requisitos mínimos exigidos en el PPT respecto al Centro de Seguridad, Renovación tecnológica, Licencias SIEM y Solución VPN, por lo que se propone la exclusión de la licitación de la U.T.E., por lo que la Mesa resuelve:

PRIMERO.- Excluir de la licitación a la U.T.E. TELEFÓNICA-EXXÍTA por incumplimiento de los requisitos mínimos exigidos en el P.P.T. que rigen el contrato respecto al Centro de Seguridad, Renovación tecnológica, Licencias SIEM y Solución VPN, de conformidad con lo informado por la Jefa de Servicio de Tecnologías de la Información el 11 de septiembre de 2025 y por los técnicos de las entidades pertenecientes a la Red municipal HISPALNET, asumiendo el contenido de dichos informes.

SEGUNDO.- Proponer al órgano de contratación declarar desierta la licitación del LOTE 1 - INFRAESTRUCTURA del citado expediente, instruido para la contratación de la Red de Telecomunicaciones Metropolitana HISPALNET, al haberse presentado como único licitador la U.T.E. TELEFÓNICA-EXXÍTA.

SEGUNDO.- Con fecha 8 de octubre de 2025 se recibe en este Tribunal, procedente del Registro General del Ayuntamiento de Sevilla, recurso especial en materia de contratación, presentado con fecha 7 de octubre a través de SIR (Sistema de Interconexión de Registros), en nombre y representación de las mercantiles integrantes de la futura UTE TELEFÓNICA-EXXÍTA, contra el acuerdo de exclusión de su oferta y la “resolución de declaración de desierto” adoptada por el órgano de contratación.

El recurso y la documentación que lo acompaña, se remite a la unidad tramitadora del expediente de contratación, ese mismo día, solicitando la remisión del informe y documentación a que se refiere el art. 56 de la LCSP.

TERCERO.- La documentación remitida por el ITAS se recepciona en el Tribunal el día 15 de octubre.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Este Tribunal es competente para resolver en virtud de lo dispuesto en el artículo 46.4 de la LCSP y de conformidad con los acuerdos del Excmo. Ayuntamiento Pleno de Sevilla de 25 de Mayo de 2012, por el que se crea el mismo, de 28 de septiembre de 2018 y 17 de octubre de 2024, por los que se efectúa, respectivamente, el nombramiento y renovación de su titular, y sus normas de funcionamiento, aprobadas por la Junta de Gobierno el 6 de julio de 2018.

SEGUNDO.- Con carácter previo al examen de las cuestiones de fondo planteadas, y a la vista del escrito de interposición del recurso, procede considerar los requisitos relacionados con la admisión del mismo.

Por lo que respecta a la **legitimación**, conforme al artículo 48 de la LCSP, la recurrente se encuentran legitimada.

En cuanto al **plazo de interposición**, de acuerdo con el art. 50 de la LCSP, se estima cumplido.

En relación al **ámbito objetivo del recurso**, hemos de analizar si ha sido interpuesto contra alguno de los actos que, de conformidad con lo establecido en el artículo 44 de la LCSP, es susceptible de recurso en esta vía.

El artículo 44.1 de la LCSP establece que:

“1. Serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, los actos y decisiones relacionados en el apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran a los siguientes contratos que pretendan concertar las Administraciones Públicas o las restantes entidades que ostenten la condición de poderes adjudicadores:

a) Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a cien mil euros.

b) Acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición que tengan por objeto la celebración de alguno de los contratos tipificados en la letra anterior, así como los contratos basados en cualquiera de ellos.

c) Concesiones de obras o de servicios cuyo valor estimado supere los tres millones de euros.(...).”

El apartado 3, postula que *“Los defectos de tramitación que afecten a actos distintos de los contemplados en el apartado 2 podrán ser puestos de manifiesto por los interesados al órgano al que corresponda la instrucción del expediente o al órgano de contratación, a efectos de su corrección con arreglo a derecho, y sin perjuicio de que las irregularidades que les afecten puedan ser alegadas por los interesados al recurrir el acto de adjudicación.*

4. No se dará este recurso en relación con los procedimientos de adjudicación que se sigan por el trámite de emergencia.

5. Contra las actuaciones mencionadas en el presente artículo como susceptibles de ser impugnadas mediante el recurso especial, no procederá la interposición de recursos administrativos ordinarios.

6. Los actos que se dicten en los procedimientos de adjudicación de contratos de las Administraciones Públicas que no reúnan los requisitos del apartado 1 podrán ser objeto de recurso de conformidad con lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; así como en la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

En su apartado 2, el art. 44 determina las actuaciones recurribles, estableciendo que podrán ser objeto del recurso las siguientes:

a) Los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación.

b) Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En todo caso se considerará que concurren las circunstancias anteriores en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149.

c) Los acuerdos de adjudicación.

d) Las modificaciones basadas en el incumplimiento de lo establecido en los artículos 204 y 205 de la presente Ley, por entender que la modificación debió ser objeto de una nueva adjudicación.

e) La formalización de encargos a medios propios en los casos en que estos no cumplan los requisitos legales.

f) Los acuerdos de rescate de concesiones.

Si bien, según señala el escrito de recurso “el objeto del presente recurso especial puede entenderse ampliado a esta resolución de declaración de desierto. Es decir, los actos recurridos a través de este recurso especial son, el Acuerdo de exclusión de la oferta de la UTE, y la declaración de desierto adoptada por el órgano de contratación”, no consta a este Tribunal que se haya adoptado acuerdo alguno relativo a las declaración de desierto por el órgano de contratación, por lo que entedemos que el objeto del recurso es el acuerdo de exclusión, acto de trámite cualificado susceptible de impugnación.

Nos encontramos, pues, ante un contrato de servicios con un valor estimado que supera los umbrales establecidos, respecto del cual, conforme al transcrito art. 44.1, se concluye la posibilidad de recurrir.

TERCERO.- Entrando ya en el fondo del asunto, la impugnación se fundamenta en la disconformidad de la recurrente con su exclusión, al considerar que su oferta cumple los requisitos técnicos establecidos en los Pliegos y que no existe ningún incumplimiento expreso y claro que puede justificar la exclusión, aludiendo a una posible falta de claridad en los Pliegos y defendiendo que:

- En lo que atañe al motivo primero de exclusión, que es la capacidad de los servidores de gestión, el almacenamiento ofertado cumple con los mínimos propuestos por el Ayuntamiento. Por lo tanto, la solución aportada en el apartado Centro de Seguridad cumple con los requisitos expuestos en el pliego de prescripciones técnicas, argumentando que la capacidad útil y disponible por cada cluster es de 72,85 $((36 \times 7,68) / 2) - 65,39$), *“en la oferta propuesta se provee en total de 36 unidades de discos SSD con 7.68TB cada disco entre los 2 clústeres, quedando distribuido de 18 discos de 7.68TB por clúster, siendo equivalente a 138,24TB bruto por clúster tras multiplicar números de discos por capacidad de cada disco[...]. De los 138,24 TB capacidades brutos de discos calculado para cada clúster habría que descontarle 65,39 TB que son utilizado para protección y redundancias de datos (valor calculado según la herramienta oficial del fabricante).”*

- En cuanto al motivo segundo de exclusión, se defiende que los cortafuegos propuestos como renovación tecnológica de la seguridad perimetral y las características de los equipos propuestos son iguales o superiores a los que dispone actualmente el Ayuntamiento de Sevilla. Se argumenta que los equipos ofertados son de prestaciones iguales o mayores y que la arquitectura ofertada permite la conexión de todos los servicios que actualmente tiene el Consistorio, postulando que al ser de dos capas, cumple con los estándares indicados por el tipo 6 (APP-6) de la guía CCN-STIC 811 y al cambiar los actuales Checkpoint por los Fortinet FG-2601F es posible proporcionar la arquitectura de 3 capas que dispone actualmente el ayuntamiento, concluyendo que en definitiva, es fiel a los requisitos expuestos en el Pliego de Prescripciones Técnicas y con los estándares nacionales de ciberseguridad.

- En lo referente al motivo tercero de exclusión, el volumen de la licencia de la herramienta SIEM, se asevera que respeta el aumento anual indicado en el pliego.

- En cuanto a la solución de VPN, cuarto motivo de exclusión, se defiende que el número máximo de conexiones que permite el servicio ofertado y que asciende a 30.000, es mayor a lo requerido en el pliego, que es de 1100 usuarios concurrentes. Dicha solución permite la conectividad tanto a través de agente como en modo túnel.

El órgano de contratación, por su parte, defiende el incumplimiento evidente y grave de lo exigido en Pliegos y la procedencia de la exclusión.

En el informe suscrito por la Jefa de Servicio de Tecnologías de la información (el cual no puede reproducirse tal cual, por motivos de confidencialidad y seguridad) se da respuesta a las alegaciones efectuadas por la recurrente sobre cada uno de los incumplimientos expresados y que motivaron la exclusión, reiterando las conclusiones del informe suscrito por los técnicos asumido por la Mesa en su sesión de 16 de septiembre y que sirvió de fundamento a la exclusión, manifestando lo que sigue:

- en relación con el primer motivo de exclusión (Capacidad de los servidores de gestión), se argumenta que “Los requisitos mínimos exigidos en el PPT, en el apartado Servidores de Gestión (página 11 para la descripción y pagina 15 para los requisitos del Anexo confidencial) eran los siguientes:

“... Servidores de gestión.

...

XXX

. La ocupación general de todo el sistema, es decir la carga que supone todos los servicios de Hispalnet que corren sobre esta infraestructura de servidores, sin contar con picos puntuales, es la siguiente:

- CPU: X Ghz.
- Memoria: X GB.
- Almacenamiento: 30 TB.

...en la Oferta Técnica del licitador -item 4. 1. 2. Servidores de Gestión- (página 38), con respecto a los recursos útiles disponibles se decía lo siguiente:

- Cada clúster consta de los siguientes recursos útiles disponible:
 - o Discos SSD: 36 TB

Se argumenta, así, que “en la oferta presentada por el licitador se ofrecen dos clusters con una capacidad de almacenamiento máxima de 36TB por cluster, muy inferior a la capacidad mínima requerida por pliego de 60TB por cluster” y que para llegar a la ahora indicada capacidad de 72,84 TB por Cluster, la recurrente “hace una serie de operaciones discrecionales tomando de las características técnicas del equipamiento ofertado -que sí figuran en la memoria que se presentó en su momento- el número total de discos de dicho equipamiento (36); a continuación los distribuye entre los dos clusters (18 discos cada uno) y lo multiplica por su capacidad TEÓRICA según ficha técnica (7,68 TB), llegando a un resultado de 138,24 TB bruto por cluster. Posteriormente de esta capacidad bruta, detrae una cantidad “recomendada por el fabricante” (¿?) para protección y redundancia de datos, y llega a la siguiente conclusión “quedando finalmente con 72,85 TB Capacidad útiles y disponible de uso por cada clúster””, aseverando el informe que “en la oferta técnica original, si bien figuran las características técnicas del equipamiento, en NINGÚN MOMENTO SE UTILIZAN LAS MISMAS PARA DETERMINAR LAS CAPACIDADES OFERTADAS.

...

Por lo demás, aporta el recurrente como DOCUMENTO N 5 del recurso una carta del fabricante H3C Technologies Spain certificando la capacidad de almacenamiento de los equipos ofertados. Sobre este documento hemos de concluir que, si bien podría resultar que el equipamiento citado tenga mayores prestaciones, EN NINGÚN CASO HA SIDO OFERTADO EXPRESA Y CONCRETAMENTE POR EL LICITADOR. Tal y como hemos visto EL LITERAL DE SU OFERTA SON 36 TB; cifra ostensiblemente inferior a la capacidad mínima EXIGIDA TAXATIVAMENTE EN EL P.P.T. de 60 TB por Cluster.”

.- En relación con el Segundo motivo de exclusión (Renovación tecnológica de la seguridad perimetral (Firewalls), se destaca, como ya hiciera el informe técnico sobre incumplimientos, que “En la página 14 del Anexo de Red Propietaria se describe la infraestructura tecnológica actual de seguridad y su organización en capas, solicitándose la renovación de la infraestructura con una serie de condiciones, e indicando de forma expresa que la propuesta “no podrá tener ninguna característica o prestación inferior a los equipos que sustituirá.” También se indica en dicho Anexo que “Este cambio debe suponer un aumento significativo de la capacidad general”, es decir, que todo cambio propuesto por el licitador debe repercutir en una mejora de las capacidades existentes actualmente.

En la oferta presentada por el licitador se reduce el número de capas de seguridad, pasándose de las X actuales a 2, proponiendo por tanto una estructura inferior cuantitativamente, y a juicio de los técnicos que emiten este informe, también inferior cualitativamente”

Destaca el informe que “El recurrente realiza en primer lugar (páginas 10 y siguientes de su recurso) una comparación de características de los equipos cortafuegos actuales y propuestos, pero -para efectuarla- no respeta su propio esquema de sustitución representado en el gráfico de la página 34/70 de la oferta técnica, visible asimismo en la página 14 del propio recurso”, que “La comparación del equipo propuesto X no debe realizarse con el equipo actual Y, sino con el equipo Z al que sustituye, según lo propuesto en la oferta del licitador. En dicha comparación, utilizando los datos facilitados por el recurrente como PROPUESTA DATASHEET.doc.8 si atendemos a la Tasa de transferencia de datos efectiva del sistema de Detección y Prevención de Intrusiones (IPsec VPN Throughput), el equipo actual (Z) posee una capacidad de 21 Gbps mientras que en el propuesto en la oferta (X), esta tasa desciende hasta los 12 Gbps, constituyendo esta disminución una merma muy importante cuantitativamente sobre uno de los principales parámetros de funcionamiento del sistema” y que “por tanto, analizando específicamente el equipo propuesto para la capa interna, se constata que POSEE INDIVIDUALMENTE UNA CAPACIDAD MUY INFERIOR EN CUANTO A FIREWALL en relación al actualmente instalado.”, concluyendo que “EN TODO CASO, la disminución en el número de capas implica una disminución cuantitativa, lo que implica una característica o prestación inferior a los equipos a los que sustituirá, en contraposición con lo DEFINIDO EXPRESAMENTE en la página 14 del Anexo I del PPT “Red Propietaria” (lo que se suma a la condición de mayor vulnerabilidad antes descrita)” .

Se añade, además que “la especificación de cumplimiento del tipo 6 (APP-6) de la guía CCNSTIC 811 a la que alude el recurrente (páginas 18 y siguientes), se establece en el PPT para la solución de navegación segura solicitada en el contexto del Lote 2, no del Lote 1, siendo los servicios de seguridad perimetral y de navegación segura solicitados en los Lotes 1 y 2 respectivamente, SERVICIOS INDEPENDIENTES, debiendo añadir finalmente que dicha especificación además NO FUE APORTADA EN LA OFERTA PRESENTADA POR EL LICITADOR, por lo que toda referencia en el recurso a dicha indicación no ha lugar”.

.- En cuanto al tercer motivo de exclusión (Volumen de la licencia de la herramienta SIEM, destaca el informe que “En el Anexo de Red Propietaria en su página 15, se dice textualmente:

Partiendo del licenciamiento actual de 25 GB/día, el adjudicatario realizará un incremento de 5GB/día al finalizar cada año de contrato.

En la oferta presentada por el licitador lo que se oferta es la “Renovación progresiva del SIEM X, que crecerá desde los 20 GB/día hasta los 35 GB/día en cuatro años” La oferta no parte desde el mínimo estipulado en pliego, ni llega a lo requerido, es decir, 45 gb/día en los cuatro años de contrato. ...” El recurrente muestra, en la página 20 del recurso, un apartado de su oferta en el que se dice textualmente lo que sigue:

Para la analítica de seguridad, se contempla la renovación progresiva del SIEM ... que crecerá desde los 20 GB/día hasta los 35 GB/día en cuatro años. ... ofrece análisis en tiempo real, correlación de eventos, trazabilidad forense y cumplimiento normativo,

Lote 1: Oferta Técnica

Página 49 de 71

Y luego explica que “En dicho apartado de la memoria se indica únicamente el volumen de ingesta contratado por medio de suscripción. Los 5GB/ día de volumen de ingesta restantes corresponden con la licencia perpetua adquirida por el Ayuntamiento de Sevilla en otro expediente y por lo tanto se cumple con los 25GB/día del requisito, como punto de partida”

Como demostración aportan un pantallazo del licenciamiento activo en los sistemas actuales de una herramienta propia (y confidencial) de HISPALNET (página 20 del recurso). Es por tanto una información obtenida gracias al estatus de Telefónica de actual prestatario del servicio correspondiente a este LOTE 1 (en UTE con otra empresa, MAGTEL). La información utilizada tiene carácter confidencial; sin que se haya solicitado, por parte de la UTE Telefónica-EXXIA, la autorización para poder usarla, pudiendo ello constituir una vulneración del contrato de confidencialidad que Telefónica firmó con fecha 06 de marzo de 2019.

A partir de esta información (no contenida en pliego), hacen un cálculo (que nada tiene que ver con lo ofertado) en el que -partiendo de los 25 GB/día que resultan de los 20 que están en su oferta más los 5 de la licencia perpetua- llegarían a los 45 GB al final del cuarto año.

Pero posteriormente rehacen esta cuenta al añadir:

Esto es;

- 0-1: 25GB/día
- 1-2: 30GB/día
- 2-3: 35GB/día
- 3-4: 40GB/día

Sin embargo NO ES ESO LO OFERTADO DE FORMA EXPRESA, tal y como puede observarse en el recorte de la página 49 de la oferta (que cita en la página 20 del recurso), ya que el número final que figura en la misma es simple y llanamente 35GB/día en cuatro años.

.- Por lo que respespecta al cuarto motivo de exclusion (Características de la solución VPN), frente ala alegación del recurrente de que “la solución ofertada puede desplegarse en Modo Túnel o en Modo Portal o sin agente”, defiende el informe que “de la lectura de la Oferta no resulta posible encontrar la descripción de la forma de conexión en Modo Portal, puesto que se limita a describir el modo de acceso a través de agente, indicando expresamente en los tres apartados descriptivos de la solución (7.1 Arquitectura, 7.2 Hardware y software y 7.3 Plan de proyecto: pags 65 y 66/70 de la oferta) la existencia del agente desplegado en los dispositivos finales de usuario.

Por tanto si bien la solución ofertada podría tener la posibilidad de conexión en Modo Portal EN NINGÚN CASO HA SIDO OFERTADO EXPRESA Y CONCRETAMENTE POR EL LICITADOR, por lo que no puede pretender ahora que se altere su oferta inicial con su inclusión.

Añadir por lo demás, que el texto que se desarrolla en las páginas 23, 24 y 25 del recurso, no forma parte de la oferta y por tanto no deberá tenerse en consideración al tratarse de una modificación a posteriori de la misma.”

El informe jurídico suscrito, a su vez, por el Jefe de la Sección de Administración y Contratación, tras asumir el hecho indubitado de que no cualquier incumplimiento ha

de suponer automáticamente la exclusión, y la doctrina contenida en la alegada Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales 145/2022 de 3 de diciembre, “(...) en la cual se reproduce la doctrina que ampara la exclusión del licitador en caso de un incumplimiento expreso y claro de los pliegos y así en el fundamento de derecho séptimo y aludiendo a la Resolución 105/2019, de 8 de febrero, afirma que “...no cualquier incumplimiento ha de suponer automáticamente la exclusión, sino que debe subsumirse en alguna de las causas recogidas en la normativa, interpretarse con arreglo a los principios de igualdad y concurrencia, y siempre ha de suponer la imposibilidad de la adecuada ejecución del objeto del contrato” (Resolución nº 815/2014, de 31 de octubre). A ello añadiremos que el incumplimiento del pliego de prescripciones técnicas por la descripción técnica contenida en la oferta ha de ser expreso y claro”, argumenta que del tenor literal del Informe Técnico de Incumplimientos de la oferta UTE TELEFÓNICA-EXXITA que fue asumido por la Mesa de Contratación, en su sesión de 16/09/2025 en la que se acordó la exclusión del licitador, así como del informe suscrito por la Jefa de Servicio de Tecnologías de la Información en respuesta al recurso, se deriva que *“resultan claros, literales y graves los INCUMPLIMIENTOS del licitador de aspectos esenciales del contenido expreso del P.P.T.”*

El informe trae a colación, asimismo, la Resolución 36/2020 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en la que se señalaba que “salvo que se evidencie de forma clara y patente dicho incumplimiento, la adecuación de las ofertas al PPT es una cuestión que debe valorarse en sede de ejecución del contrato...” añadiendo a continuación que “...como nos recuerda la Resolución de este Tribunal 997/2018, de 2 de noviembre “como se ha señalado por este Tribunal, entre otras, en Resolución 560/2015, de 12 de junio, en general el cumplimiento de los requisitos técnicos no puede ser, en principio, causa de exclusión del licitador, pues tales prescripciones deben ser verificadas en fase de ejecución del contrato y no puede presuponerse ab initio que dicho incumplimiento se vaya a producir, salvo que de las especificaciones de la propia oferta quepa concluir, sin género de dudas, que efectivamente se va a producir tal incumplimiento. En esta línea debe citarse también la Resolución de este Tribunal nº 250/2013, cuando señala que: “... una cosa es que las condiciones que afectan exclusivamente a la ejecución del contrato – como sucede con la forma en que se realizarán las tareas de acondicionamiento e instalación a las que ahora nos referimos-sólo puedan exigirse al adjudicatario del mismo y en el momento preciso de su ejecución (Resolución 211/2012), y otra bien distinta es que sean admisibles las ofertas en las que la propia descripción técnica no se ajuste a las características requeridas en el pliego de prescripciones”.”

Destaca el informe que “debe recordarse que esta valoración, sobre si de los términos de la oferta se deduce claramente que se va a producir el incumplimiento, forma parte del ámbito de la discrecionalidad técnica de la Administración en la valoración de las ofertas, pues como continúa diciendo la misma resolución: ante esta valoración del órgano de contratación, eminentemente técnica, debe recordarse que este tribunal ha sentado la doctrina de que está dotada de una presunción de acierto y veracidad, de modo que sólo cabe frente a ella una prueba suficiente de que es manifiestamente errónea o se ha dictado en clara discriminación de los licitadores”, concluyendo que “ De la lectura de ambos informes referidos, queda claro que la oferta técnica no se ajusta a las características requeridas (en aspectos esenciales) en el Pliego de Prescripciones Técnicas, sin que el recurrente haya desvirtuado esta aseveración en su recurso; antes al contrario, en el Informe de la Jefa de Servicio se acredita punto por punto lo que anteriormente se había afirmado en el Informe Técnico de Incumplimientos.

Por otro lado, el licitador afirma en el recurso (final de la página 6) que “(...) para que el incumplimiento pueda considerarse expreso y claro ,debe afectar a una especificación expresa y clara del pliego, y ello no sucede si el órgano de contratación pretende darle a la especificación una interpretación distinta de la literal, trasladando al licitador la carga de acertar a integrar su verdadera voluntad mediante criterios interpretativos aplicados a cláusulas y/o respuestas imprecisas, y castigándole con la exclusión si no acierta en dicha interpretación si no es la misma que la del órgano de contratación. La ambigüedad u oscuridad en la redacción dada por el poder adjudicador no puede perjudicar al licitador de buena fe que ha presentado su oferta atendiendo al tenor literal de la información suministrada en el sentido propio de las palabras empleadas para tal fin, pues este proceder es contrario entre otros a los principios de seguridad jurídica, concurrencia, transparencia, selección de la oferta más ventajosa y eficiente asignación de los recursos públicos (...)”.

Sobre tales consideraciones, hemos de manifestar lo siguiente:

1. En ningún momento de la licitación el recurrente ha puesto de manifiesto, la presunta “ambigüedad u oscuridad en la redacción dada por el poder adjudicador...”, bien sea en forma de preguntas (en el plazo habilitado para ello en la licitación) o de interposición de Recurso especial en materia de Contratación contra los Pliegos de Prescripciones Técnicas que rigen el contrato.
2. Tal y como ha quedado constatado en los citados informes, no ha sido precisamente el Órgano de Contratación quien ha dado “una interpretación distinta de la literal (de la especificación); ha sido el propio licitador quien ha ofertado una serie de especificaciones técnicas cuyo sentido literal NO CUMPLE lo previsto expresamente en el P.P.T. Y ha sido el propio licitador quien en su recurso ha hecho una interpretación discrecional de los aspectos ofertados, incluyendo documentos que no constaban en la oferta e incluso utilizando -sin autorización expresa- información confidencial de otro contrato que actualmente está prestando.

Precisamente, sobre este último extremo, afirma el recurrente en la página 26 de su recurso que:

“(...) Esta representación quiere poner de manifiesto que toda la información facilitada se encuentra en poder del Órgano de Contratación y que de haber existido alguna duda, sobre el cumplimiento de la oferta de la UTE, éste podría haber utilizado el trámite de subsanación o aclaración previsto en la LCSP en lugar de recurrir de forma rigurosa a la exclusión y a la declaración de desierto del concurso. Esta posibilidad, como este Tribunal es conocedor, está disponible en la LCSP, en concreto en su artículo 176.1 que reproduzco a continuación (el resaltado es nuestro):

La mesa podrá solicitar precisiones o aclaraciones sobre las ofertas presentadas, ajustes en las mismas o información complementaria relativa a ellas, **siempre que ello no suponga una modificación de los elementos fundamentales de la oferta o de la licitación pública**, en particular de las necesidades y de los requisitos establecidos en el anuncio de licitación o en el documento descriptivo, cuando implique una variación que pueda falsear la competencia o tener un efecto discriminatorio.

Esta subsanación, sólo es posible cuando no implique la posibilidad de que se modifique la proposición, después de haber sido presentada y como queda acreditado en la exposición de la alegación quinta, todas y cada una de las argumentaciones utilizadas ya obran en poder del

Ayuntamiento de Sevilla, porque forman parte de la oferta y de la memoria técnica presentada por la UTE(...)"

Resultan sorprendentes tales afirmaciones puesto que -tal y como consta en el informe de la Jefa de Servicio de Tecnologías de la Información de 15 de octubre de 2025- parte de la información facilitada en el presente recurso ni se encuentra en poder del Órgano de Contratación, ni fue aportada en su Oferta inicial; efectivamente se constata que:

- Realiza unos cálculos no incluidos en su oferta inicial (página 2 del citado Informe).
- No respeta su propio esquema de sustitución representado en el gráfico de la página 34/70 de la propuesta (página 5 de dicho Informe, en la parte relativa a la comparación con los equipos propuestos y los que sustituirían).
- La especificación de cumplimiento del tipo 6 (APP-6) de la guía CCNSTIC 811 a la que alude el recurrente (página 18) no fue aportada en la oferta presentada por el licitador (página 7 del informe).
- De la lectura de la Oferta no resulta posible encontrar la descripción de la De la lectura de la Oferta no resulta posible encontrar la descripción de la forma de conexión en Modo Túnel (página 11 del informe).
- El texto que se desarrolla en las páginas 23, 24 y 25 del recurso, no forma parte de la oferta (página 11 de dicho informe).

Por lo tanto, si pretendía utilizar su recurso para aclarar cada uno de los puntos que motivaron la exclusión de su oferta, ha incurrido en lo que –precisamente- prohíbe el artículo 176.1 de la LCSP que cita “La mesa podrá solicitar precisiones o aclaraciones sobre las ofertas presentadas, ajustes en las mismas o información complementaria relativa a ellas, **siempre que ello no suponga una modificación de los elementos fundamentales de la oferta o de la licitación pública...**”.

Añadir por lo demás, en relación a lo pretendido por el recurrente de solicitar el trámite de subsanación o aclaración, que el propio Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en la resolución número 586/2022, afirma que “...Este Tribunal ha aplicado la doctrina referida al rico casuismo que genera la práctica contractual, entendiendo, por un lado, que **no es exigible al órgano de contratación que requiera aclaración de la oferta cuando el incumplimiento es patente** (Resoluciones 223/2021 de 5 de marzo o 283/2021 de 26 de marzo), que no es aceptable la aclaración de la oferta cuando adolece de error o inconsistencia que la hagan inviable, esto es, cuando su cumplimiento sea imposible en los términos en que fue originalmente formulada (Resoluciones 833/2021 de 8 de julio, 840/2021 de 8 de julio, 1439/2021 de 21 de octubre o 181/2022 de 10 de febrero, entre otras)....”

Por lo tanto cabría concluir que, de un lado, existen incumplimientos evidentes y graves de lo exigido en el P.P.T. y, de otro, que ha añadido en el recurso aspectos a lo ofertado inicialmente (sin que puedan ser considerado como una mera interpretación o aclaración) que constituyen una modificación de su oferta inicial, prohibida en el artículo 176.1 de la LCSP.”

CUARTO.- Expuestas las alegaciones de las partes, hemos de comenzar nuestro análisis por las previsiones que al efecto, se contienen en los Pliegos, *lex inter partes*, debiendo considerarse en el estudio de la cuestión que nos atañe, dada su naturaleza, los

principios esenciales de *Pliegos lex contractus* y de discrecionalidad técnica de la Administración, tanto en la determinación de las prescripciones técnicas, como en la valoración de aspectos de esta naturaleza.

Por lo que respecta a la capacidad de almacenamiento de los servidores, en el Anexo I del PPT: RED PROPIETARIA, se describe el Centro de Seguridad (CASSI) que incluye toda la infraestructura, aplicaciones y servicios que garantiza la seguridad lógica y física en los accesos a /desde Internet y con terceros organismos y empresas, del que forman parte los Servidores de gestión (Pág. 11), respecto de los cuales se precisa que:

La ocupación general de todo el sistema, es decir la carga que supone todos los servicios de Hispalnet que corren sobre esta infraestructura de servidores, sin contar con picos puntuales, es la siguiente:

o CPU: XX Ghz.

o Memoria: XX GB.

o Almacenamiento: 30 TB.

Entre la actualización tecnológica requerida, se refiere el Anexo a la Actualización mínima del equipamiento de seguridad, precisando la página 15 que:

Servidores de gestión.

Se requiere del adjudicatario que realice en el primer año de contrato una actualización tecnológica completa de este sistema, pasando además del actual modelo de X capas a un modelo XXX.

....

Cada sistema instalado en cada uno de los CPDs será suministrado con una capacidad mínima igual al doble de los recursos globales consumidos actualmente (especificados en apartados anteriores)

El adjudicatario está obligado a ampliar los recursos de la misma (memoria, CPU, disco duro, etc) a medida que sean necesarios para que no afecte al correcto funcionamiento de las aplicaciones.

De lo expuesto se deriva, como remarcan los técnicos, que la capacidad exigida en cada uno de los CPDs es de 60TB por cluster y el literal de la oferta del recurrente es de 36 TB por Cluster, sin que técnicamente se condidere que las alegaciones efectuadas en el recurso desvirtúen tal conclusión

Por lo que atañe a la Renovación tecnológica de la seguridad perimetral (Firewalls), establece el Anexo que:

Actualización mínima equipamiento de seguridad

Firewall.

XXX

Los condicionantes que se establecen para esta renovación son los siguientes:

- Por motivos de seguridad, no podrán ser del mismo fabricante que los firewalls que en la actualidad dan servicio en el resto de capas.

- La nueva pareja de equipos que proponga el adjudicatario no podrá tener ninguna característica o prestación inferior a los equipos que sustituirá. Deberán tener todas las licencias necesarias para cumplir con todas las funciones.
- Este cambio debe suponer un aumento significativo de la capacidad general....

Se asevera por los técnicos que, conforme a lo expuesto, “todo cambio propuesto por el licitador debe repercutir en una mejora de las capacidades existentes actualmente, argumentando los técnicos que “En la oferta presentada por el licitador se reduce el número de capas de seguridad, XXX, proponiendo por tanto una estructura inferior cuantitativamente, y a juicio de los técnicos que emiten este informe, también inferior cualitativamente. Además de ello, el equipo propuesto para la capa interna posee individualmente una capacidad muy inferior en cuanto a Firewall en relación al actualmente instalado.

En conclusión, las características de la infraestructura ofrecida por el licitador no sólo no suponen un aumento significativo de la capacidad general, sino más bien al contrario, ya que ésta se reduce.”

A mayor abundamiento, se afirma que “El recurrente realiza en primer lugar (páginas 10 y siguientes de su recurso) una comparación de características de los equipos cortafuegos actuales y propuestos, pero -para efectuarla- no respeta su propio esquema de sustitución representado en el gráfico de la página 34/70 de la oferta técnica, visible asimismo en la página 14 del propio recurso”, concluyendo que “la disminución en el número de capas implica una disminución cuantitativa, lo que implica una característica o prestación inferior a los equipos a los que sustituirá, en contraposición con lo DEFINIDO EXPRESAMENTE en la página 14 del Anexo I del PPT “Red Propietaria” (lo que se suma a la condición de mayor vulnerabilidad antes descrita)”

En cuanto al Volumen de la licencia de la herramienta SIEM, el Anexo I al PPT se pronuncia como sigue:

Partiendo del licenciamiento actual de 25 GB/día, el adjudicatario realizará un incremento de 5GB/día al finalizar cada año de contrato.

Como señalan los técnicos, ha de llegarse, pues a los 45 GB al final del cuarto año, concluyendo los informes emitidos que ni de la oferta ni de las alegaciones efectuadas por los recurrentes pueda deducirse su cumplimiento.

Finalmente, en lo que respecta a las características de la solución VPN, en el punto 4.3.1.10 del PPT (página 29) se trata el Servicio de acceso remoto a recursos internos de Hispalnet (VPN) y se enumeran, entre otras, las siguientes exigencias:

“El adjudicatario deberá incluir en su oferta una solución de acceso VPN que, sin coste adicional para Hispalnet, incluya al menos las prestaciones de la solución actual . Esto incluye la posibilidad de conectividad en modo túnel a la red corporativa (nivel 3 capa OSI) o en modo portal (a través de navegador, con conexión remota a equipos de sobremesa)”

Se asevera por los técnicos que “La oferta presentada por el licitador no especifica que la solución aportada permita el acceso en modo portal sin necesidad de instalar agente en los dispositivos tal y como se solicita en el pliego”, y que “de la lectura de la Oferta no resulta posible encontrar la descripción de la forma de conexión en Modo Portal, puesto que se limita a describir el modo de acceso a través de agente, indicando expresamente en los tres apartados descriptivos de la solución (7.1 Arquitectura, 7.2 Hardware y software y 7.3 Plan de proyecto:

págs 65 y 66/70 de la oferta) la existencia del agente desplegado en los dispositivos finales de usuario.

Por tanto si bien la solución ofertada podría tener la posibilidad de conexión en Modo Portal EN NINGÚN CASO HA SIDO OFERTADO EXPRESA Y CONCRETAMENTE POR EL LICITADOR, por lo que no puede pretender ahora que se altere su oferta inicial con su inclusión.

Añadir por lo demás, que el texto que se desarrolla en las páginas 23, 24 y 25 del recurso, no forma parte de la oferta y por tanto no deberá tenerse en consideración al tratarse de una modificación a posteriori de la misma.”

El principio *Pliegos lex contractus* determina el carácter vinculante de los pliegos, tanto los administrativos como los técnicos, los cuales constituyen la ley del contrato, vinculan tanto a los licitadores como al órgano de contratación y el incumplimiento de los requisitos exigidos en los mismos no admite graduación en cuanto al número de ellos, basta el incumplimiento de una de las prescripciones o requisitos técnicos, si es tajante, claro y directo, para fundamentar la exclusión de la oferta.(Resoluciones 43/2021, 46/2021). Ahora bien, la exclusión sólo procede si el incumplimiento es claro, preciso y expreso, conllevando la imposibilidad de cumplimiento del contrato tal y como se define en el PPT (Resoluciones 43/2021, 3/22, 7/2022, 11/2022...)

En nuestra Resolución 4/2022, recogíamos la doctrina sobre el incumplimiento del PPT como causa de exclusión, concluyendo que no puede exigirse por los órganos de contratación que las proposiciones recojan expresa y exhaustivamente todas y cada una de las prescripciones técnicas. El hecho de que la oferta no se ajuste a las condiciones recogidas en el pliego de prescripciones técnicas, no supone per se, que deba procederse al rechazo de esta, siendo 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.

En los pliegos técnicos se establecen las prescripciones y especificaciones técnicas que se estiman necesarias, a fin de obtener la mayor calidad del servicio y la más óptima satisfacción de las necesidades a cuya satisfacción se dirige el contrato, requerimientos mínimos que, por lo tanto, son exigibles para poder considerar cumplidas las especificaciones técnicas. No es sino a partir de la constatación del cumplimiento de los requisitos que se han establecido como requerimientos mínimos, cuando ha de procederse a la valoración de la oferta, por cuanto que el cumplimiento de los Pliegos y las prescripciones en ellos establecidas no es valorable, sino exigible.

La cuestión de la discrecionalidad del órgano de contratación para el establecimiento del objeto del contrato, las prescripciones técnicas, los requisitos de solvencia y los criterios de adjudicación, respetando la norma y los principios esenciales de la contratación pública, se analiza en las Resoluciones 10/2019,17/2018, 28/2019, 31/2019, 32/2019, 47/2019, 1/2022, 3/2022 o 15/2022.

En efecto, es el órgano de contratación, el que conocedor de las necesidades a satisfacer, y conforme a éstas, ha de fijar el objeto del contrato, sus especificaciones técnicas, los requisitos de solvencia y adscripción de medios y los criterios de

adjudicación a tener en cuenta a fin de obtener la mayor calidad del servicio y la más óptima satisfacción de las necesidades, siempre, eso sí, dentro del respeto a la normativa y principios de aplicación y sin incurrir en arbitrariedad, correspondiendo igualmente al mismo, la verificación del cumplimiento de los requisitos, prescripciones y especificaciones técnicas que se han estimado como necesarias.

A la vista de lo expuesto y dada la evidente naturaleza técnica de las cuestiones controvertidas, hemos de recordar nuestra doctrina al respecto de las valoraciones de esta naturaleza, habiendo sido múltiples y diversas las ocasiones en las que este Tribunal se ha pronunciado sobre cuestiones relativas a la valoración y análisis de cuestiones de índole técnica (Resoluciones 19/2019, 22/2019, 48/2019, 51/2019 y 52/2019, 5/2020, 13/2020, 16/2020, 18/2020, 21/2020, 22/2020, 25/2020 y 33/2020, 1/2022, 3/2022, 4/2022, 40/2024 o 1 y 10/2025), recogiendo la consolidada doctrina sobre la discrecionalidad técnica de la Administración, reiteradamente sostenida tanto por los órganos de resolución de recursos en materia de contratación como por nuestro Tribunal Supremo, y que se resume en que tratándose de cuestiones que se evalúan o enjuician aplicando criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos.

En aplicación de esta doctrina, el análisis del Tribunal sobre una valoración técnica debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración tales como las normas de competencia y procedimiento, la no aplicación de criterios de arbitrariedad o discriminatorios y el respeto a los principios de la contratación, verificando que, no existiendo un error material, la valoración se ajusta a los cánones de la discrecionalidad técnica y existe motivación adecuada y suficiente. Ello, teniendo, además, en cuenta, la presunción de acierto y veracidad de los informes técnicos municipales, por la cualificación técnica de quienes los emiten, entendiendo que sólo cabe frente a ellos una prueba suficiente de que son manifiestamente erróneos o se han dictado en clara discriminación de los licitadores (TACRC 618/2016, 52/2015, 177/2014, 788/2017, Navarra 23/2017, Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de septiembre de 2009 (RJ 2010/324), Sentencia de 7 de julio de 2011 (recurso de casación nº 4270/2009), Sentencia de 18 de julio de 2006 (recurso de casación nº 693/2004).

Partiendo, pues de estas premisas, y a la vista de los informe técnicos emitidos, hemos de concluir que los alegados incumplimiento de las prescripciones técnicas se hallan debidamente motivados y en los límites de la discrecionalidad técnica que en este ámbito opera, no correspondiendo a este Tribunal sustituir tal juicio técnico, cuyo contenido resulta ajeno a nuestro alcance, conocimiento y competencia.

En el caso que nos ocupa, pues, el órgano de contratación, con fundamento en los informes técnicos, ha considerado que de la documentación presentada por la recurrente no puede concluirse el cumplimiento de los requisitos fijados en los Pliegos, sino, al contrario, por lo que resuelve la exclusión de la oferta, aseverándose tanto en el informe que fundamenta la exclusión, como en los emitidos en respuesta a las alegaciones formuladas en el recurso, que “queda claro que la oferta técnica no se ajusta a las características requeridas (en aspectos esenciales) en el Pliego de Prescripciones Técnicas, sin que el recurrente haya desvirtuado esta aseveración en su recurso”

Teniendo en cuenta cuanto antecede, las alegaciones de las partes, el principio *Pliegos lex contractus*, así como la discrecionalidad técnica y presunción de veracidad y acierto de los informes técnicos, hemos de concluir que la exclusión se encuentra debidamente motivada, considerando que quedan, desde el punto de vista que a este Tribunal corresponde enjuiciar, suficientemente explicitadas las razones por las que se excluye la oferta de la recurrente, y estimándose que la apreciación del incumplimiento descrita es conforme a pliegos, no excediendo los márgenes de la discrecionalidad que a los órganos y técnicos evaluadores corresponde.

Con base en las consideraciones anteriores, procede desestimar las pretensiones de la recurrente y, en consecuencia, el recurso interpuesto.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales y principios de aplicación, este **TRIBUNAL**

RESUELVE

PRIMERO.- Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto en nombre y representación de las mercantiles TELEFONICA SOLUCIONES DE INFORMATICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA S.A. y ÉXXITA BE CIRCULAR S.A., concurrentes en UTE, contra el acuerdo de exclusión de su oferta en el procedimiento para la contratación del “**Servicio de desarrollo de la red de telecomunicaciones metropolitana HISPALNET para el Ayuntamiento de Sevilla, sus Organismos Autónomos y Empresas Municipales de Sevilla**”, Lote 1, Expte. nº 2025/ASE/000208, tramitado por el Servicio de Tecnologías de la Información del Ayuntamiento de Sevilla.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma sólo 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.

**LA TITULAR DEL TRIBUNAL DE
RECURSOS CONTRACTUALES**