RECURSO 189/2024
RESOLUCIÓN 20/2025

Resolución 20/2025, de 6 de febrero, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, por la que se desestima el recurso especial en materia de contratación nº 189/2024 interpuesto por Stratesys Technology Solutions, S.L., frente a la Resolución de 29 de noviembre de 2024, de la Dirección General de Telecomunicaciones y Administración Digital de la Consejería de Movilidad y Transformación Digital, por la que se declara desierta la licitación del contrato de servicios de suministro de licencias para la solución de protección de la navegación web corporativa en la nube, a través del Sistema de Adquisición Centralizada, expediente DGTAD 11/24.

I
ANTECEDENTES

Primero.- Mediante Resolución de 26 de septiembre de 2024 del Director General de Telecomunicaciones y Administración Digital de la Consejería de Movilidad y Transformación Digital, se aprueban el gasto y el expediente de contratación, y se autoriza la apertura del procedimiento de adjudicación mediante contratación centralizada del suministro de licencias para la solución de protección de la navegación web corporativa en la nube, de acuerdo con el artículo 226 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP) y el Sistema Dinámico de Adquisición (en adelante, SDA) 25/2022 de la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación del Ministerio de Hacienda y Función Pública, expediente DGTAD-11/24.

Segundo.- Se han cursado invitaciones y han presentado oferta las siguientes mercantiles Cipherbit, S.L.U., Evolutio Cloud Enabler, S.A.U., Sistemas Avanzados de Tecnología, S.A., Sistemas Integrales de Redes y Telecomunicaciones, S.L., Stratesys Technology Solutions, S.L., TD Synnex Spain, S.L., Telefónica Soluciones de Informática y Comunicaciones de España, S.A.U., UTE Trc Gnet SDA 25/2022, UTE Dash- Datek Sistemas, S.L. – Avenet IT, S.L.- Sphera Desarrollo e Innovación en Tecnologías de la Información, S.A.- Hiberus IT Development Services, S.L.U., y Vodafone España, S.A.U.

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

A la vista de la documentación presentada con sus ofertas, todas ellas fueron requeridas de subsanación y atendieron tal requerimiento.

Tercero.- Una vez analizada la documentación adicional presentada por las licitadoras y mediante informe de 21 de noviembre de 2024, se indica que "no quedan ofertas a valorar".

El órgano de contratación, a la luz de dicho informe, dicta resolución de 29 de noviembre de 2024 declarando desierta la licitación.

Cuarto.- El 24 de diciembre yyy, en nombre y representación de Stratesys Technology Solutions, S.L., presenta recurso especial en materia de contratación frente a la actuación descrita en el antecedente de hecho anterior y directamente ante el órgano de contratación.

Considera la recurrente que "la Resolución que se impugna es contraria a derecho porque se ampara en un informe de valoración erróneo", además entiende que cumplió en sus exactos términos la solicitud de subsanación y aportó una certificación ENS de nivel alto, y finalmente sostiene que "su exclusión es contraria a las propias condiciones de la licitación y supone una alteración de hecho de las condiciones del pliego".

Quinto.- El 27 de diciembre el órgano de contratación remite el recurso a este Tribunal, junto con el informe y el expediente.

Sexto.- Trasladado el recurso al resto de licitadores el 30 de diciembre, no consta la presentación de alegaciones.

II
FUNDAMENTOS DE DERECHO

1º.- La competencia para resolver el presente recurso corresponde al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, en virtud de lo dispuesto en los artículos 46.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), y 59 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras.

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

2º.- Se acredita en el expediente la legitimación de la empresa para interponer el recurso especial y su representación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP.

En cuanto al acto objeto de impugnación, esto es, la resolución administrativa por la que se declara desierta una licitación, es susceptible de impugnación a través de esta vía conforme a lo estipulado en los artículos 44.1.a) y 44.2.c) de la LCSP.

El procedimiento de licitación por su parte se refiere a un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros (en concreto 1.558.393 euros).

El recurso se ha interpuesto en el plazo previsto en el artículo 50.1.c) de la LCSP.

3º.- En cuanto al fondo del asunto, la solución del presente recurso exige determinar si el acto administrativo mediante el cual se declara desierta la licitación y, por ende, se excluye al recurrente, se ajusta a lo dispuesto en los pliegos rectores del contrato y en la LCSP, teniendo en cuenta que, según su artículo 150.3, "No podrá declararse desierta una licitación cuando exista alguna oferta o proposición que sea admisible de acuerdo con los criterios que figuren en el pliego".

El recurrente sostiene que la resolución impugnada se basa principalmente en el informe de 24 de noviembre de 2024 y que este es erróneo.

Señala que ella "cumplió en sus exactos términos la solicitud de subsanación y aportó (DOCUMENTO Nº4) una certificación ENS de NIVEL ALTO de los sistemas de información del fabricante, así como la respuesta del propio fabricante explicando que el cumplimiento del servicio FortiSASE se extendía tanto al programa como a la infraestructura de nube.

»Sin embargo, el informe de valoración de 24 de noviembre descarta la certificación aportada por Stratesys que engloba tanto al programa (la licencia) como a la infraestructura nube sin justificar los motivos de su ineficacia".

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

El informe sobre el recurso del órgano de contratación indica que la recurrente no aporta en su oferta ningún documento que pueda considerarse medio admisible para acreditar los requisitos de seguridad exigidos, según lo establecido en el PCAP, en el PPT y en el documento de invitación, y que en su respuesta al requerimiento de subsanación aporta un certificado de sistemas de información.

Añade que la recurrente no respondió al requerimiento de subsanación en su completitud puesto que no se indicó nada en cuanto al "Detalle de la metodología utilizada en la certificación entre las reconocidas por el Organismo de Certificación del Esquema Nacional de Evaluación y Certificación de Seguridad de las Tecnologías de la Información, información de que esa metodología se incluya entre esas reconocidas, detalle de sus resultados de manera que pueda concluirse que cumple `certificación mínima equivalente a ENS MEDIA´, etc.", que se pedía en dicho requerimiento en caso de usar ese medio admisible para acreditar la seguridad.

Considera que lo aportado por la recurrente "no es un medio admisible para acreditar los requisitos de seguridad exigidos en los Pliegos y en el Documento de invitación, por lo que aplicando los mismos la oferta debe ser excluida", desarrolla acto seguido el órgano de contratación esta aseveración remarcando que el certificado aportado por la recurrente "es el resultado de una auditoría formal de sistemas de información y, por tanto, no es una acreditación de seguridad admisible puesto que:

»a) ni se refiere a la seguridad del programa y la infraestructura de nube sobre la que se ejecuta, sino de sistemas de información.

»b) ni se ha certificado mediante metodología reconocida por el Organismo de Certificación del Esquema Nacional de Evaluación y Certificación de Seguridad de las Tecnologías de la Información, sino tras una auditoría formal".

Finalmente, entiende dicho órgano que el informe de 24 de noviembre de 2024 está suficientemente motivado, con lo cual la resolución de declaración de desierto es plenamente conforme a derecho.

4º.- En relación con la vinculación de las ofertas al contenido de los pliegos, hay que tener en cuenta que el artículo 124 de la LCSP establece que "El órgano de contratación aprobará con anterioridad a la autorización del

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

gasto o conjuntamente con ella, y siempre antes de la licitación del contrato, o de no existir ésta, antes de su adjudicación, los pliegos y documentos que contengan las prescripciones técnicas particulares que hayan de regir la realización de la prestación y definan sus calidades, sus condiciones sociales y ambientales, de conformidad con los requisitos que para cada contrato establece la presente Ley (…)".

Por su parte, el artículo 68 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1.098/2001, de 12 de octubre (en adelante, RGLCSP), relativo al "Contenido del pliego de prescripciones técnicas particulares", en el apartado 1 dispone que "El pliego de prescripciones técnicas particulares contendrá, al menos, los siguientes extremos:

»a) Características técnicas que hayan de reunir los bienes o prestaciones del contrato (…)".

Según se ha expuesto, los pliegos que elabora la Administración y acepta expresamente el licitador al hacer su proposición constituyen la ley del contrato y vinculan tanto a la Administración contratante como a los participantes en la licitación.

La vinculación supone que no es posible alterar unilateralmente las cláusulas contenidas en los pliegos, así lo indica *in fine* el mismo artículo 124 de la LCSP, de acuerdo con el cual los pliegos de prescripciones técnicas particulares "solo podrán ser modificados con posterioridad por error material, de hecho o aritmético. En otro caso, la modificación del pliego conllevará la retroacción de actuaciones"; por lo tanto, la Administración debe efectuar la valoración de los productos ofertados por los licitadores conforme a los criterios recogidos en aquéllos. Respecto de los licitadores, la vinculación determina que deben cumplir las condiciones previamente establecidas en los pliegos. En este sentido, el artículo 139.1 de la LCSP dispone 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". Por tanto, las especificaciones técnicas incluidas en el pliego

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

de prescripciones técnicas deben ser cumplidas por las ofertas. El citado pliego, como parte de la documentación contractual, constituye la ley del contrato y la presentación de la oferta refleja su aceptación incondicionada.

En consecuencia, la falta de cumplimiento claro de alguna de las exigencias establecidas en los pliegos, tanto de cláusulas administrativas como de prescripciones técnicas, debe aparejar la exclusión del licitador porque ello supondría la imposibilidad de ejecutar el contrato en los términos y con las condiciones previamente fijadas por la Administración y aceptados por el licitador al presentar su oferta, y, además, de no acordarse se generaría una situación de desigualdad contraria a los principios de transparencia e igualdad de trato inspiradores de la normativa nacional y comunitaria en materia de contratación pública.

Como señalan las Resoluciones TARCCYL 10/2022, de 3 de febrero 128/2021, de 16 de septiembre, o 171/2020, de 3 de diciembre, "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, 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".

A su vez refieren que "en caso de omisiones, debe presumirse que la propuesta del licitador en el aspecto omitido se ajusta al PPT; y si los términos y expresiones empleados son ambiguos o confusos, pero admiten una interpretación favorable a su cumplimiento, esta es la que debe imperar. 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".

En el caso de los contratos específicos en el marco de un sistema dinámico de adquisición, el artículo 226.4 de la LCSP dispone que "(…). Según lo dispuesto en el artículo 167 letra e), se considerarán irregulares o inaceptables las ofertas que no se ajusten a lo previsto en los pliegos; aquellas que se hayan presentado fuera de plazo; las que muestren indicios de colusión o corrupción; las que hayan sido consideradas anormalmente bajas por el órgano de contratación; o aquellas cuyo precio supere el presupuesto base de licitación".

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

5º.- En el supuesto sometido a consideración, el apartado 2.4. Categorización conforme al Esquema Nacional de Seguridad (ENS), página 6, del Documento de invitación, señala que "Las licencias de software objeto del contrato y su infraestructura de nube sobre la que se ejecutan para proveer la protección de la navegación web corporativa deben tener una certificación mínima equivalente a ENS MEDIA". Además, el apartado 14 de dicho documento indica que la oferta técnica deberá incluir entre otras, la siguiente documentación: "Si la oferta incluye programas que forman parte de la arquitectura de seguridad del organismo se deberá incluir la acreditación de los requisitos de seguridad exigidos por cualquiera de los medios descritos en el apartado III.2.2 o III.2.3 del PPT, según corresponda. La falta de acreditación será motivo de exclusión de la oferta".

Por otro lado, el objeto de la presente licitación lo constituye el suministro de licencias para la solución de protección de la navegación web corporativa en la nube por lo que sería de aplicación el apartado III.2.3 del PPT, sobre los medios admisibles para acreditar la seguridad de los programas en la nube; según el cual "Cuando el programa se ponga a disposición en modo nube se podrá exigir la acreditación de la seguridad del mismo cuando concurran las condiciones del apartado III.2.1.

»Para acreditar la seguridad se considerará válido cualquiera de los siguientes medios:

• que el programa tenga certificada la conformidad con el ENS al nivel y categoría del sistema de información, habiendo sido realizada la certificación mediante metodología reconocida por el Organismo de Certificación del Esquema Nacional de Evaluación y Certificación de Seguridad de las Tecnologías de la Información1; o bien

• que el programa esté incluido en el Catálogo de Productos y Servicios de Seguridad de las Tecnologías de la Información y Comunicación (CPSTIC) elaborado por el CCN; o bien

• que el programa esté incluido en otro catálogo considerado equivalente por el Centro Criptológico Nacional; o bien

• que el programa y la infraestructura de nube estén certificados de manera conjunta dentro del EUCS (*European Cybersecurity Certification*

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

Scheme for Cloud Services) o cualquier otro que sea aprobado por la Comisión Europea en virtud del artículo 49 del Reglamento (UE) 2019/881 relativo a ENISA (Agencia de la Unión Europea para la Ciberseguridad) y a la certificación de la ciberseguridad de las tecnologías de la información y la comunicación.

» En todos los supuestos anteriores, la certificación deberá extenderse tanto al programa como a la infraestructura de nube sobre la que se ejecuta, y ello como un todo unitario, no siendo suficiente en ningún caso la suma de las certificaciones individuales de sus componentes. De igual manera, en el caso de que la acreditación se realice mediante inclusión en catálogo, deberán figurar en el catálogo el programa y la infraestructura de nube como un todo unitario, no siendo aceptable la combinación de productos que individualmente figuran en uno o más catálogos.

» El medio por el que se ha acreditado la seguridad deberá mantenerse en vigor y actualizado durante toda la vigencia de los derechos de uso de los activos en modalidad de nube objeto del suministro".

La recurrente aportó en su oferta anexo X sobre criterios evaluables automáticamente mediante fórmula distintos al precio y anexo XI sobre el modelo de oferta económica, por lo que, a la vista del contenido de la misma la administración le requirió de subsanación, para que aportase, entre otras cuestiones, documentación relativa a "qué medio concreto, de entre los referidos en el apartado III.2.3 del PPT del SDA 25/2022, se está usando y más información respecto de este".

Dicha recurrente atendió el requerimiento y aportó certificado emitido el 25 de octubre de 2024 y válido hasta el 25 de octubre de 2026, por LGAI TECHNOLOGICAL CENTER, S.A. (Applus+) en que se indica que los sistemas de información del fabricante Fortinet han sido auditados y encontrados conformes al ENS, con categoría alta, en las categorías C, I, T, A, D. Sin embargo, asiste la razón al órgano de contratación cuando señala que el PPT, en realidad, exigía que la certificación se extendiera tanto al programa como a la infraestructura de nube sobre la que se ejecuta y, por ende, no quedase circunscrita únicamente al sistema de información (el propio recurrente, en la página 4 de su recurso, se refiere a la aportación de una certificación ENS de nivel alto de los sistemas de información del fabricante). Por tanto, el recurrente, en puridad, no cumplió con el requerimiento y su oferta ha incumplido el PPT al no haber acreditado la seguridad de los programas en la nube mediante alguno de los medios contemplados en los pliegos.

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

El informe técnico de 21 de noviembre de 2024 así lo recoge y aclara que "STRATESYS, no aporta ningún medio admisible para acreditar que las licencias de software objeto del contrato y su infraestructura en la nube sobre la que se ejecutan para proveer la protección de la navegación web corporativa tienen una certificación mínima equivalente a ENS MEDIA. La oferta se excluye por no cumplir los requisitos del Documento de invitación". Previamente dicho informe aclara la diferencia entre la certificación de un sistema de información y la certificación de un producto o servicio de seguridad TIC en los siguientes términos:

"El certificado de conformidad con el ENS de un sistema de información, como los publicados en https://gobernanza.ccn-cert.cni.es/certificados, está relacionado con el artículo 38.1 del Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad (…) y son el resultado de una auditoría formal para la certificación de su conformidad a través de entidades de certificación acreditada para ello. Según la Resolución de 13 de octubre de 2016, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Instrucción Técnica de Seguridad de conformidad con el Esquema Nacional de Seguridad. (…).

»Sin embargo, la certificación de conformidad con el ENS a una categoría concreta de un programa (junto con la infraestructura utilizada por el mismo) realizada mediante metodología reconocida por el Organismo de Certificación del Esquema Nacional de Evaluación y Certificación de Seguridad de las Tecnologías de la Información, está relacionada con el artículo 19.2 del ENS. El OC (Organismo de Certificación del Esquema Nacional de Evaluación y Certificación de Seguridad de las Tecnologías de la Información) tiene funciones de certificación funcional de seguridad de las TI a través de laboratorios. Las metodologías de evaluación se establecen en el artículo 142 de la Orden PRE/2740/2007, de 19 de septiembre, por la que se aprueba el Reglamento de Evaluación y Certificación de la Seguridad de las Tecnologías de la Información y en esta página web: https://oc.ccn.cni.es/tipos-de-certificacion/certificacion-funcional/criterios-y-metodologias".

Por ello, la decisión de excluir a la recurrente está suficientemente motivada y le permite tener conocimiento de las mismas.

Conviene recordar que la LCSP dispone en su artículo 139.1 sobre las proposiciones de los interesados que: "1. Las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

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" y sobre este particular "(…) no existe obligación alguna por parte del órgano de contratación de solicitar subsanación de la misma, debiendo soportar el licitador las consecuencias del incumplimiento de su deber de diligencia en la redacción de la oferta conclusión que se infiere de la doctrina sentada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala Cuarta, de 29 de marzo de 2012 (asunto C-599/2010)" (RTACRC 447/2022 de 7 de abril).

Además, para apreciar el cumplimiento de tales requerimientos, hay que partir de que el Tribunal carece de conocimientos sobre los requisitos técnicos exigidos en el PPT o sobre el estado del mercado, por lo que la decisión a adoptar ha de basarse en los elementos probatorios e informes obrantes en el expediente. Junto a ello, la carga de la prueba incumbe a la parte que alega los hechos, para lo que deberá aportar indicios suficientes que permitan una convicción mínima de certeza de las alegaciones que realiza. En este sentido, la RTACRC 153/2020, de 6 de febrero, señala que "los informes técnicos están dotados de una presunción de acierto y veracidad por la cualificación técnica de quienes los emiten y sólo cabe frente a ellos una prueba suficiente de que son manifiestamente erróneos, de que vulneran el ordenamiento jurídico vigente o que se han dictado en clara discriminación de los licitadores".

En consecuencia, este Tribunal entiende que la recurrente ha incumplido las prescripciones técnicas recogidas en los pliegos, por ello, su exclusión se considera ajustada a derecho.

En su virtud, y al amparo de lo establecido en los artículos 57 de la LCSP y 61 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León

III
RESUELVE

PRIMERO.- Desestimar el recurso especial en materia de contratación nº 189/2024 interpuesto por Stratesys Technology Solutions, S.L., frente a la

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

Resolución de 29 de noviembre de 2024 de la Dirección General de Telecomunicaciones y Administración Digital de la Consejería de Movilidad y Transformación Digital, por la que se declara desierta la licitación del contrato de servicios denominado suministro de licencias para la solución de protección de la navegación web corporativa en la nube", a través del Sistema de Adquisición Centralizada expediente, expediente DGTAD 11/24

SEGUNDO.- Notificar esta Resolución a todos los interesados en el procedimiento.

De conformidad con los artículos 59 de la LCSP y 44.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), contra esta Resolución, ejecutiva en sus propios términos, solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (artículo 10.1.k LJCA).

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es