

Recurso 710/2025
Resolución 799/2025
Sección Tercera

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

Sevilla, 30 de diciembre de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■. (en adelante la recurrente), contra el acuerdo de exclusión de la mesa de contratación, de 18 de noviembre de 2025 respecto de la licitación denominada «Acuerdo marco de ciberseguridad», (Expte. CH000-25-001), respecto del lote 2, promovido por VERIFICACIONES INDUSTRIALES DE ANDALUCÍA, S.A. (en lo sucesivo VEIASA), entidad adscrita a la Consejería de Industria, Energía y Minas de la Junta de Andalucía, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 2 y 3 de septiembre de 2025 se publicó, respectivamente, en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía y en el Diario Oficial de la Unión Europea, el anuncio de licitación -por procedimiento abierto y tramitación ordinaria- del acuerdo marco de suministro indicado en el encabezamiento de esta resolución. El valor estimado del contrato asciende a 1.769.634,72 euros.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

El 18 de noviembre de 2025, tuvo lugar sesión de la mesa de contratación en la que se acuerda la exclusión de la recurrente respecto del lote 2 del citado acuerdo marco.

SEGUNDO. El 11 de diciembre de 2025 se presentó en el registro de este Tribunal el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la recurrente contra el acuerdo de exclusión indicado anteriormente.

La Secretaría del Tribunal da traslado al órgano de contratación del escrito de recurso y le solicita que aporte el informe sobre el mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Tras reiterar la petición, lo solicitado fue recibido en este Órgano, con fecha de 18 de diciembre de 2025.

Con fecha 19 de diciembre de 2025, este Tribunal acordó la suspensión del procedimiento de licitación solicitada por la recurrente, respecto del lote 2, mediante Resolución MC178/2025.

La Secretaría del Tribunal concedió un plazo de cinco días hábiles al resto de entidades licitadoras para que formularan las alegaciones al recurso interpuesto que considerasen oportunas, habiéndose recibido las presentadas por la entidad ■ (en adelante la interesada).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 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. Legitimación.

La recurrente ostenta legitimación para la interposición del recurso, de conformidad con lo estipulado en el artículo 48 de la LCSP, en su condición de entidad licitadora que ha sido excluida del procedimiento de adjudicación.

TERCERO. Acto recurrible.

Mediante el presente recurso se impugna el acuerdo adoptado por la mesa de contratación, de exclusión de la entidad recurrente en el procedimiento de adjudicación de un acuerdo marco de suministros cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, y convocado por un ente del sector público con la condición de poder adjudicador. Por lo que, contra el citado acto cabe recurso especial en materia de contratación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 44 apartados 1 b) y 2 b) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

El recurso se ha interpuesto en plazo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50.1 c) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto. De las actuaciones realizadas en el seno del procedimiento de licitación que culminaron con la exclusión de la oferta de la recurrente.

Procede indicar que en la presente licitación resultaron admitidas las ofertas de cinco empresas al lote 2, de las cuales fueron excluidas cuatro, con el siguiente motivo de exclusión: «*Incumplimiento de apartado 4.2.2.1 del PPT*». La misma se produce en la valoración de las proposiciones respecto de los criterios de adjudicación sujetos a juicios de valor.

Sobre la valoración de las proposiciones, el apartado 8 del cuadro resumen del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) indica que: «*Los criterios establecidos en el presente apartado serán los únicos susceptibles de baremación o valoración de las ofertas. El resto de requisitos exigidos tanto en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares como en el Pliego de Prescripciones Técnicas serán considerados esenciales*



para la ejecución del acuerdo marco, por lo que su incumplimiento derivará en una inadmisión de la oferta presentada por el licitador».

La descripción de los servicios requeridos, respecto del lote 2, están regulados en la cláusula 4.2 del pliego de prescripciones técnicas (PPT), en la que con relación al objeto de la controversia se dispone lo siguiente: «La prestación del servicio deberá incluir todas aquellas tareas, recursos y herramientas necesarias, para su correcta ejecución, proporcionadas por el adjudicatario desde sus instalaciones, entre las que se encuentran como mínimo las siguientes:

(...)

** Detección y Respuesta Avanzada (XDR).*

Sistema de Detección y Respuesta Avanzada (XDR) que permita:

- *Identificar patrones sospechosos, clasificar y detectar amenazas complejas que podrían pasar desapercibidas con herramientas tradicionales que requieren una mayor intervención humana.*
- *Ofrecer informes detallados y recomendaciones automatizadas que los analistas pueden usar directamente*
- *Disminuir el tiempo dedicado a la evaluación inicial y al diseño de una respuesta, realizando una priorización automatizada de los incidentes».*

En el curso de la licitación se formularon distintas consultas por las licitadoras, -a las que se hace referencia expresa en el escrito de recurso -, y de las que conviene reproducir las siguientes, por su relación con la controversia que nos ocupa:

«PREGUNTA 1 LICITADORA. En el PPT del Lote 2 se indica que el servicio deberá contar con un sistema de Detección y Respuesta Avanzada (XDR) que permita identificar patrones sospechosos, clasificar y detectar amenazas complejas, así como generar informes y recomendaciones automatizadas.

Pregunta: ¿Debe entenderse que el adjudicatario está obligado a proporcionar la solución tecnológica de XDR como parte del servicio, o bien VEIASA pondrá a disposición esta herramienta y el adjudicatario únicamente deberá operarla? En caso de tener que proporcionar la herramienta ¿Podrían establecer el número de Endpoints?»

RESPUESTA: El ofertante debe proporcionar la solución tecnológica de XDR como parte del servicio. En caso de que esta solución requiriera la instalación de agentes en endpoints, el número aproximado de endpoints sería de 400»

Asimismo, y como indica el órgano de contratación, se realiza la siguiente pregunta durante la licitación:

«PREGUNTA:

“¿Es necesario suministrar una herramienta XDR teniendo en cuenta que con las herramientas SIEM + SOAR se cumplen las funcionalidades de XDR?»

RESPUESTA:

Sí es necesario, las capacidades que ofrece XDR mejoran las que tiene un SIEM para la detección de eventos de seguridad y las de automatización en la respuesta a través de SOAR».

Pues bien, la valoración de las proposiciones respecto del criterio de adjudicación sujeto a juicios de valor «L2.C1. Calidad de la propuesta sobre servicios de detección y respuesta» y la motivación de la exclusión se encuentra desarrollada en el informe técnico de valoración de ofertas, de 13 de noviembre de 2025, en el mismo se indica lo siguiente: «En el PPT se indica que la prestación del servicio deberá incluir todas aquellas tareas, recursos y herramientas necesarias, para su correcta ejecución, y se enumera el mínimo de estas herramientas que deben ofertarse, entre las que se encuentra un Sistema de Detección y Respuesta Avanzada (XDR).



Aunque las herramientas ofertadas por el licitador tienen capacidades avanzadas de correlación, análisis y automatización, no abarcan todas las funciones y características de un XDR. El SIEM se centra en recopilar, correlacionar, analizar y visualizar eventos provenientes de diversas fuentes (una de las cuales puede ser un XDR), mientras que el SOAR automatiza la respuesta ante alertas. Sin embargo, un XDR tiene capacidades nativas para la recopilación y correlación automática de datos a través de múltiples capas de seguridad, detecta y responde directamente a amenazas en los endpoints, red y aplicaciones en la nube, siendo capaz de ofrecer información detallada del comportamiento de los procesos, usuarios y dispositivos, de detectar ataques avanzados y de aislar endpoints y detener procesos maliciosos. El licitador no oferta una herramienta XDR, las herramientas ofertadas también son requeridas en el PPT y complementan, pero no reemplazan a un XDR.»

Finalmente, mediante acuerdo de fecha 18 de noviembre de 2025, la mesa de contratación acuerda la exclusión de la proposición de la recurrente, confirmando el contenido del informe técnico, de 13 de noviembre, anteriormente reproducido con motivo del incumplimiento del apartado 4.2.2.1. del PPT, siendo este acto el impugnado por la recurrente.

SEXTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1.- Alegaciones de la entidad recurrente.

La recurrente cuestiona el acuerdo de la mesa de contratación por la que se excluye su proposición. Alude al contenido de los pliegos y a la respuesta facilitada a los licitadores, cuyo contenido ha sido anteriormente reproducido para llegar a la siguiente conclusión: *«Considerando el contenido de la respuesta del órgano de contratación, aunque sean los adjudicatarios quienes deban “proporcionar la solución tecnológica de XDR como parte del servicio”, esta respuesta no desvirtúa el objeto contractual del Lote nº 2. En efecto, que, en la prestación de los servicios, la contratista se valga de las herramientas tecnológicas necesarias para la correcta ejecución de los contratos basados, no permite concluir que, en las ofertas técnicas, deba señalarse el compromiso de suministrar una concreta tecnología (como parece sostener el órgano de contratación). Dicho de otra forma, y si bien VEIASA no viene exigiendo el suministro de una concreta solución software, las licitadoras sí que deberán estar en disposición de incorporar, durante la prestación de los servicios para los distintos contratos basados, las tecnologías y herramientas necesarias para la detección y respuesta a amenazas y, en particular, de herramientas XDR sin que ello suponga la obligación de ofertar, suministrar o licenciar estas concretas herramientas software».*

Alude a que dicha conclusión se extraería de la configuración del presupuesto base de licitación en la que no se incluye expresamente un coste derivado de la adquisición de licencias, alude a que si dicha necesidad se deriva del contenido de la citada respuesta se ha de considerar que la misma no es vinculante atendiendo al contenido del PCAP.

En segundo lugar, indica que su proposición sí cumpliría con el PPT atendiendo a su propio contenido, en su caso, al hacer referencia al citado sistema XDR en la página 3. En este sentido, indica que el mismo incumplimiento se ha producido con cuatro de las cinco licitadoras.

De forma subsidiaria, argumenta que no existe una obligación de ofertar y/o suministrar una herramienta XDR, en este sentido argumenta: *«tal obligación nacería de las aclaraciones formuladas por los Pliegos, que carecen de carácter vinculante»*, la recurrente alude a doctrina sobre la cuestión.



Subsidiariamente a lo anterior, manifiesta que si se considerase que existe alguna omisión en su oferta: *«no existe incumplimiento claro y manifiesto de las prescripciones técnicas ni que pueda deducirse con facilidad de la oferta técnica»*. Indica doctrina administrativa sobre la naturaleza de los incumplimientos del PPT para que los mismos puedan conllevar la exclusión de un licitador. Entiende que si su oferta incurre en error u omisión se le habría podido permitir subsanar o efectuar aclaraciones.

Finalmente, la recurrente solicita que se anule el acto impugnado, que se retrotraigan las actuaciones para que se acuerde la admisión de su oferta y en su caso que se adjudique el acuerdo marco a su favor. Subsidiariamente, solicita que se anule el procedimiento de licitación.

La recurrente además menciona en su escrito: *«SOLICITO AL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO: Que tenga por efectuada las anteriores manifestaciones, y de conformidad con lo establecido en el art 77.2 de la Ley 39/2015, abra un periodo específico de prueba, en el caso de entender que los hechos expuestos no han quedado suficientemente acreditados mediante las referencias que se hacen en los anteriores motivos»*.

2.- Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación en su informe se opone a las pretensiones del recurso, solicitando su desestimación. Esgrime al efecto las alegaciones que a continuación se exponen:

- Alude a los pliegos que constituyen la ley del contrato atendiendo a la doctrina *lex contractus*. En este sentido manifiesta que el PPT exige determinadas herramientas mínimas entre las que se encuentra el sistema de detección y respuesta avanzada XDR y que el apartado 8 del Cuadro Resumen del PCAP establece la obligación de cumplir con todos los requisitos incluidos en el PPT y prevé que en caso contrario procederá la exclusión. Indica que la recurrente no incluyó en su proposición la herramienta XDR exigida en el apartado 4.2.2.1. del PPT.

- El órgano de contratación manifiesta que ha sido elaborado por sus servicios un informe técnico, el 12 de diciembre de 2025, en el que se indica lo siguiente: *«Así, un análisis técnico pormenorizado de su proposición revela que la licitadora no oferta realmente la herramienta XDR exigida. Existe en la propuesta una confusión manifiesta entre la capacidad de integrar servicios y la provisión efectiva de las herramientas de protección. Aunque las soluciones ofertadas por el licitador cuentan con capacidades de correlación, análisis y automatización, no abarcan todas las funciones y característica de un XDR; en sí, el SIEM y SOAR complementan, pero no reemplazan el XDR.*

Mientras que el SIEM se centra en recopilar, correlacionar, analizar y visualizar eventos de diversas fuentes –de las cuáles una puede ser el XDR –, y el SOAR por otra parte automatiza las respuestas ante alertas, el XDR requerido en el pliego debe poseer capacidades nativas para la recopilación y correlación automática de datos a través de múltiples capas de seguridad, ha de detectar y responder directamente a amenazas en los endpoints, red y aplicaciones en la nube, siendo capaz de ofrecer información detallada del comportamiento de los procesos, usuarios y dispositivos, ha de detectar ataques avanzados y de aislar los endpoints y debe detener procesos maliciosos.

Yes que, aunque es lógico y necesario que la oferta de los licitadores debe describir el recurso a emplear, T-SYSTEMS únicamente describe en su oferta la herramienta de SIEM fabricada por SPLUNK, encargada de integrar la información proveniente de los sistemas de detección de eventos de seguridad y de alertar y desencadenar actuaciones ante posibles incidentes de seguridad, y omite cualquier descripción técnica, especificación o detalle funcional sobre la herramienta XDR.



En concreto, la recurrente incluye en su oferta un diagrama del ecosistema de sistemas y herramientas de seguridad que puede alimentar al SIEM Splunk ofertado, pero eso no significa que se oferten todos esos sistemas de seguridad que están alrededor del SIEM, sino que SPLUNK puede conectarse a herramientas de otros fabricantes como Cortex XDR, CrowdStrike EDR. En ningún caso se describen técnicamente en la oferta estas herramientas o servicios que se conectan al SIEM y entre las que debería figurar el XDR -Vid. Página 45 de la oferta.

De lo anterior se deduce que T-SYSTEMS ofrece la capacidad de integrar en el sistema SIEM la información que proporcione un XDR externo o cualquier otra herramienta de protección y detección de ciberseguridad habitual en el mercado, pero no la puesta a disposición de la herramienta XDR como tal, la cuál debería figurar descrita técnicamente y en detalle en la oferta al ser un requisito mínimo solicitado en el PPT de manera expresa, clara e inequívoca.

Y es que cuando una cláusula del PPT es clara respecto a un requisito concreto se debe estar al contenido literal de la misma conforme a lo establecido en el artículo 1281 del Código Civil, el cual establece que, si los términos del contrato son claros y no dejan lugar a dudas sobre la intención de los contratantes, habrá de estarse al sentido literal de sus cláusulas.

En efecto, al ser una característica técnica mínima exigida, esta debe cumplirse de forma íntegra y sin excepciones posibles a su aplicación, pues lo que no cabe entender es que un requisito imprescindible y necesario para la ejecución del objeto del contrato se entienda cumplido mediante la oferta de un servicio que no incluye las herramientas necesarias para su ejecución.».

- Con relación a la obligación de ofertar una herramienta XDR en el marco de un servicio argumenta lo siguiente: *«En concreto, del objeto del presente contrato se desprende que resulta inherente e indispensable la aportación de las herramientas y recursos mínimos descritos para poder realizar el servicio objeto del contrato. Ello, no obstante, no modifica la naturaleza del servicio, pues la prestación principal del mismo sigue siendo la monitorización y vigilancia de la seguridad de los sistemas de información de VEIASA y la infraestructura que los soporta, siendo accesorio y necesario la entrega de dichos recursos, medios y herramientas para poder ejecutarlo, tal y como se extrae de lo dispuesto en los pliegos que rigen la presente licitación.*

Por otro lado, en relación con las consultas realizadas por los licitadores y publicadas en la Plataforma de Contratación, debe quedar claro que VEIASA no estaba modificando las características del servicio a través de las respuestas publicadas, sino que únicamente ratificaba el contenido claro e inequívoco de los requisitos recogidos en el PPT. En definitiva, el servicio objeto del contrato conlleva, necesariamente, la incorporación por parte de las empresas licitadoras, de unos medios y herramientas dirigidas a la obtención de un resultado distinto a un suministro, que encaja perfectamente en la definición y características propias de un servicio».

- En lo relativo a la no procedencia de solicitar aclaraciones a la recurrente sobre el contenido de su proposición, argumenta *«En el presente supuesto, tendiendo a las circunstancias fácticas y jurídicas concurrentes, no resulta procedente la posibilidad de subsanación o aclaración de la oferta presentada por la entidad █. Ello se fundamenta en la vulneración del principio de inalterabilidad de la oferta, que rige la contratación pública y se erige como garantía indispensable de los principios de igualdad de trato, transparencia y concurrencia competitiva entre los licitadores».*

Motivos por los que como se ha indicado solicita la desestimación del recurso interpuesto.



3.- Alegaciones de la interesada.

Finalmente, la entidad interesada se adhiere a lo argumentado por la recurrente en los términos reflejados en su escrito de alegaciones y que, constando en las actuaciones del procedimiento de recurso, aquí se dan por reproducidos.

Viene a manifestar, que su proposición fue excluida por el mismo motivo y además de reproducir los argumentos de la recurrente, indica que de haber incluido en el contenido de su proposición la mención a la citada herramienta XDR se habría desvelado el contenido de la oferta con relación a uno de los aspectos valorables mediante un criterio de adjudicación de aplicación automática por lo que de haberlo hecho así se habría producido otra causa de exclusión. Indica que solicitó vista de expediente al órgano de contratación para comprobar la forma en la que la admitida habría realizado la indicación sobre el XDR pero que aquel le denegó el trámite de acceso al expediente amparado en la confidencialidad de la oferta. La interesada no solicita el trámite de vista ante el Tribunal sino que este Órgano realice las comprobaciones oportunas respecto de la proposición de la única entidad que fue admitida a la licitación.

Aludiendo a la doctrina sobre la cuestión considera que la omisión detectada por la mesa de contratación pudo dar lugar a una minoración de puntuación pero no a la exclusión de las proposiciones.

Solicita que se anule el acuerdo impugnado por la recurrente respecto de las ofertas indebidamente excluidas y subsidiariamente para el supuesto de que el órgano de contratación hubiese ya procedido a la apertura del sobre 3 de la proposición de la única entidad admitida solicita que tras la anulación de las exclusiones se retrotraiga el procedimiento para que las correspondientes entidades puedan volver a presentar su proposición al procedimiento de licitación.

SÉPTIMO. - Fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal.

Como cuestión preliminar al examen de las alegaciones expuestas por las partes en el anterior fundamento, es necesario analizar el escrito de alegaciones formulado por la entidad interesada en el presente procedimiento de recurso especial, mediante el que pone de manifiesto su adhesión al recurso. Al respecto, ha de acudirse al artículo 56.3 de la LCSP que dispone que, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la interposición, el órgano competente para la resolución del recurso dará traslado del mismo a las restantes personas interesadas, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones. En este sentido, los escritos presentados por dichas entidades interesadas se ubican dentro de un procedimiento ya iniciado, el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la asociación ahora recurrente, y su finalidad procesal es la de conocimiento como partes interesadas y, en su caso, oposición a los alegatos de aquel, sin que en dicho procedimiento esté prevista la posibilidad de adhesión al recurso, lo que supondría para las personas interesadas la posibilidad -no contemplada legalmente- de ampliación del plazo de interposición del recurso. Por todo ello, este Tribunal no tendrá en cuenta las manifestaciones realizadas en el referido escrito como alegaciones del procedimiento instruido para la resolución del presente recurso especial.

Como señalaba la Resolución 92/2016, de 26 de julio, del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, *«el alcance de la resolución se fija solo en la petición del recurso (artículo 47.2 TRLCSP), mientras que el trámite de alegaciones de los interesados obedece al mandato constitucional de garantizar su audiencia (artículo 105.3 de la Constitución), pero no les concede una vía de impugnación*



o reconvencción, por lo que su posición procedimental no es en absoluto análoga a la del recurrente ni a la del demandado del pleito civil».

En tal sentido, respecto de las alegaciones de la recurrente en las que solicita que se anule la exclusión respecto de sí misma y del resto de licitadores con igual causa de exclusión, ha de señalarse que en el trámite de alegaciones en el recurso especial solo cabe la oposición al mismo, no siendo una suerte de reconvencción que permita tramitar en un mismo procedimiento pretensiones distintas de las formuladas por la recurrente, (v.g. Resoluciones de este Tribunal 68/2022, de 28 de enero, 381/2019, de 14 de noviembre, 6/2018, de 12 de enero y 108/2018, de 17 de abril, entre otras, y Resolución 807/2017, de 22 de septiembre, entre otras, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otros órganos de resolución de procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual).

En sentido similar se ha pronunciado este Tribunal, entre las más recientes, en sus Resoluciones 113/2022 y 114/2022, ambas de 11 de febrero.

Por tanto, teniendo en cuenta que la entidad interesada incluye tanto en su pretensión principal como subsidiaria una solicitud diferente a la de la recurrente, este Tribunal no puede atender a las mismas por los motivos anteriormente manifestados, por lo que procede su inadmisión.

Sentado lo anterior, procede a continuación entrar a analizar la pretensión principal de la recurrente en la que solicita que se anule el acuerdo de la mesa de contratación por la que se excluye su proposición del procedimiento de licitación por incumplir una de las prescripciones técnicas incluidas en el PPT.

En primer lugar, la recurrente cuestiona la exigencia de la herramienta XDR en el contenido de los pliegos. Sobre la cuestión, procede comenzar indicando que al describir el objeto del servicio que supone el lote 2 del acuerdo marco, se indica en el apartado 4.2.2.1.1. del PPT que la prestación del servicio deberá incluir todas las herramientas necesarias, para su correcta ejecución, proporcionadas por el adjudicatario desde sus instalaciones, entre las que se encuentran, la detección y respuesta avanzada (XDR).

Por otro lado, en el PCAP en la configuración del criterio de adjudicación de aplicación mediante juicios de valor relativo a la calidad de la propuesta sobre servicios de detección y propuesta, establece los diferentes elementos que serán objeto de valoración en la memoria técnica a presentar por los licitadores, entre ellas, la «*Propuesta de automatización de respuestas a incidentes (SOAR), y en la detección y respuesta extendida a amenazas (XDR)*».

Estos requerimientos de los pliegos son objeto de aclaración en las respuestas facilitadas a los licitadores en las que como anteriormente se ha reproducido se indica claramente que el ofertante debe proporcionar la solución tecnológica de XDR como parte del servicio y que en el caso de que la solución requiera la instalación de agentes el número aproximado de puntos es de 400. Posteriormente, y ante otra pregunta se concreta que es necesario suministrar una herramienta XDR. Es decir, que a la vista de las respuestas facilitadas a los licitadores sobre el contenido de los pliegos queda claro que la herramienta debía ser incluida en la oferta.

La recurrente, en primer lugar, se ampara en el contenido del presupuesto base de licitación para concluir que a pesar de que se indica claramente que se tiene que ofertar la herramienta XDR la misma no sería exigible al no estar directamente contemplada en el citado presupuesto.



Sobre la cuestión, este Órgano ha de poner de manifiesto como muchas otras veces (v.g. Resoluciones 120/2015, de 25 de marzo, 221/2016, de 16 de septiembre, 200/2017, de 6 de octubre, 333/2018, de 27 de noviembre, 250/2019, de 2 de agosto, 113/2020, de 14 de mayo, 297/2020, de 8 de septiembre, 3/2021, de 14 de enero y 615/2022, de 16 de diciembre, entre otras muchas), que los pliegos son la ley del contrato entre las partes y que una vez aprobados y aceptados por las entidades licitadoras, vinculan tanto a éstas como al órgano de contratación redactor de sus cláusulas. En definitiva, los pliegos son la ley del contrato entre las partes y la presentación de proposiciones implica su aceptación incondicionada por las entidades licitadoras, por lo que, en virtud del principio de *“pacta sunt servanda”*, y teniendo en cuenta que la recurrente no impugnó en su día la cláusula 4.1 del PCAP, necesariamente ha de estarse ahora a su contenido.

Claramente, si la recurrente a la vista del contenido de los pliegos y de las aclaraciones efectuadas a los mismos vía respuestas a las consultas realizadas a los licitadores consideraba que no estaba contemplado en el presupuesto base de licitación la inclusión de la herramienta XDR pudo impugnar los pliegos poniendo de manifiesto esta cuestión. La recurrente no manifiesta en su escrito de recurso la circunstancia que le hubiera impedido dicha impugnación.

En definitiva, la interpretación más razonable a la vista de la configuración del PCAP y las aclaraciones realizadas por el órgano de contratación era entender que las referencias a la herramienta XDR debía incluirse en el sobre 2 de las proposiciones de las licitadoras y ante la falta de impugnación de esta cuestión, quedaron firme los pliegos que como se ha manifestado constituyen la ley entre las partes siendo vinculante su contenido tanto para las entidades licitadoras como para el propio órgano de contratación.

La recurrente manifiesta en segundo lugar que su proposición sí incluye la herramienta XDR en el contenido del sobre 2 de su proposición. En este sentido alude al contenido de la página 3 de su proposición en la que se indica: *«el valor diferencial que [la recurrente] aporta a VEIASA reside en la provisión de un servicio de monitorización, detección y respuesta 24x7x365 que combina lo mejor de dos mundos: por un lado, la incorporación de tecnologías líderes de mercado (SIEM, SOAR, XDR, entre otras) integradas de tal manera que aseguran un alto nivel de automatización, eficacia operativa y optimización de recursos»*.

Sobre esta cuestión, en el informe técnico de valoración de proposiciones se indica que: *«El licitador no oferta una herramienta XDR, las herramientas ofertadas también son requeridas en el PPT y complementan, pero no reemplazan a un XDR»*. Es decir, la mesa de contratación considera que existen alusiones genéricas en la proposición pero que no se oferta el sistema XDR en el sentido establecido en los pliegos y confirmado en las respuestas a los licitadores.

En este sentido, respecto de esta apreciación se ha de recordar que al igual que ocurre con la verificación del cumplimiento del PPT la valoración de las proposiciones respecto de los criterios de adjudicación de aplicación mediante fórmulas no está sujeta a reglas fijas. Puede haber casos en que dicho examen sea sencillo y no exija desplegar ningún análisis técnico y otros en que pueda resultar más compleja técnicamente aquella verificación. Así, en nuestra Resolución 449/2020, de 17 de diciembre, se indicaba lo siguiente: *«si bien este Tribunal ha señalado (v.g. Resolución 24/2016, de 3 de febrero) que cuando se trata de determinar si una oferta cumple o no el PPT se reduce el margen de discrecionalidad técnica -porque no se trata de valorar o evaluar una proposición, sino de verificar objetivamente si la misma cumple unos requisitos técnicos concretos-, hay supuestos como el aquí analizado donde resulta claro que la verificación del cumplimiento de una proposición por la entidad contratante exige un análisis técnico de mayor calado y complejidad, el cual, salvo prueba de error, arbitrariedad o falta de*



motivación, debe prevalecer sobre cualquier otro, encontrándose amparado en la doctrina de la discrecionalidad técnica tan reiterada en nuestras resoluciones».

En el supuesto analizado, como decimos, partimos de que existe un análisis objetivo sobre la ausencia del desarrollo de la herramienta XDR en la propuesta de la recurrente, que no parece que se pueda desmontar con la referencia genérica a la que esta se refiere al mencionar el contenido de su oferta y que se encuentra en la primera parte de la proposición, en concreto, en el resumen ejecutivo, de lo que se desprende la ausencia de error patente o manifiesto en la actuación de la mesa de contratación. Por otro lado, si realizamos un análisis más profundo de la cuestión, nos encontramos ante una cuestión eminentemente técnica, que queda dentro de la discrecionalidad del órgano de contratación y que solo puede ser desvirtuada cuando se acredite evidente error o arbitrariedad, situación que no se da en el presente supuesto por los motivos anteriormente mencionados. Por lo anterior procede la desestimación de este motivo de recurso.

En tercer lugar y cuarto lugar, la recurrente alude a que no existiría la obligación de ofertar la herramienta XDR en tanto que la misma se derivaría de las respuestas facilitadas por el órgano de contratación que tienen el carácter de no vinculantes atendiendo a lo establecido en los pliegos y que en cualquier caso no existiría un incumplimiento manifiesto de los pliegos por lo que no procedería la exclusión acordada por la mesa de contratación.

Sobre estas dos alegaciones, procede manifestar que de la redacción de los pliegos era posible deducir la necesidad de que se especificara la herramienta XDR ofertada, que es objeto de valoración en el sobre 2 de las proposiciones y sobre la que se contiene una mención específica en el apartado 8 del cuadro resumen del PCAP en los términos anteriormente reproducidos y que después fue objeto de aclaración mediante las respuestas facilitadas a los licitadores. Por lo anterior, este Tribunal no considera que los pliegos fueran modificados por medio de las citadas respuestas, sino que son objeto de mayor aclaración.

Por otro lado, la mera mención incluida en la parte inicial de la proposición de la recurrente no responde a lo solicitado en los pliegos, en la forma que indica el órgano de contratación. En este sentido y además de lo indicado en el informe técnico de valoración de las ofertas respecto del criterio de adjudicación sujeto a juicios de valor, en el informe al recurso el órgano de contratación argumenta: *«Es lógico y necesario que se describa la herramienta o recurso, dado que no es posible saber si cubre lo ofertado y por tanto si se cumplen los requisitos del pliego, si no se dan detalles de sus capacidades y, funcionamiento.»*

En este sentido, si bien la oferta del SIEM está bien detallada, no hay ningún detalle sobre el XDR que permita deducir que está incluido y que cumpla las exigencias del pliego» Más adelante se indica: «En ningún caso se describen técnicamente en la oferta estas herramientas o servicios que se conectan al SIEM y entre las que debería figurar el XDR».

La recurrente aduce que los pliegos no tienen carácter vinculante -página 9 del escrito de recurso-, si bien dicha afirmación debe considerarse incorrecta. En este sentido, como viene expresando la ya reiterada jurisprudencia (v.g Sentencias del Tribunal Supremo de 6 de febrero y 19 de marzo de 2001, entre otras) y doctrina tanto de este Tribunal (Resolución 340/2020, de 15 de octubre, entre otras muchas) como del resto de Órganos de resolución de recursos contractuales, los pliegos constituyen *“ley entre las partes”*, debiendo someterse a sus reglas no solo los licitadores sino también la propia entidad contratante redactora de sus cláusulas. La citada doctrina viene señalando, en primer lugar, que tal consideración de los pliegos como ley del contrato no es sino expresión de los principios generales esenciales que rigen las relaciones nacidas de la convención de voluntades, la buena fe y la prohibición de ir contra los actos propios y, en segundo lugar, que en la interpretación de los pliegos es posible la



aplicación supletoria de las normas del Código Civil, cuyo artículo 1.281 establece que si los términos del contrato son claros y no dejan lugar a dudas sobre la intención de los contratantes, habrá que estar al sentido literal de sus cláusulas. Lo contrario llevaría a una interpretación del pliego en contra de su contenido natural e implicaría una vulneración del principio de seguridad jurídica y del principio de igualdad de trato. Sobre el particular, el principio de igualdad de trato impide que por la mesa o el órgano de contratación se modifique a favor de alguna de las entidades licitadoras las previsiones establecidas para la realización de una actividad simultánea para todas ellas.

Así se manifiesta el Tribunal General de la Unión Europea, Sala Segunda, en su Sentencia, de 28 de junio de 2016 (asunto T-652/14), cuando afirma en su apartado 78 que *«Por otro lado, si la EUIPO [entidad contratante] no se hubiera atenido a las condiciones que ella misma había fijado en los documentos del procedimiento de licitación, habría vulnerado el principio de igualdad de trato entre los licitadores y su actuación habría afectado negativamente a una competencia sana y efectiva. En este sentido, la jurisprudencia ha precisado que, cuando, en el marco de un procedimiento de licitación, el órgano de contratación define las condiciones que pretende imponer a los licitadores, se autolimita en el ejercicio de su facultad de apreciación y no puede ya apartarse de las condiciones que de este modo ha definido con respecto a cualquiera de los licitadores sin vulnerar el principio de igualdad de trato entre los licitadores (sentencia de 20 de marzo de 2013, Nexans France/Empresa Común Fusion for Energy, T-415/10, EU:T:2013:141, apartado 80) (...)»*.

Es decir, a la vista de todo lo anteriormente manifestado, no se aprecia infracción en la actuación de la mesa de contratación al excluir la proposición de la recurrente por no incluir información que desarrolle una de las herramientas exigidas en los pliegos, que se constituye como una prescripción técnica del PPT, y cuyo contenido queda aclarado y reiterado en las respuestas facilitadas a los licitadores durante el procedimiento de adjudicación.

La recurrente indica que la mesa de contratación pudo solicitar aclaraciones sobre el contenido de la oferta. Pues bien, sobre la posibilidad de solicitar a las entidades licitadoras aclaraciones de sus ofertas, y siguiendo la Resolución 521/2022, de 28 de octubre, de este Tribunal, la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea, de 10 de diciembre de 2009, (asunto T-195/08) vino a establecer una serie de razonamientos que han sido reproducidos por los distintos órganos de revisión de decisiones en materia contractual, en sus resoluciones, entre ellas, en las de este Tribunal números 94/2012, de 15 de octubre, 123/2013, de 16 de octubre, 131/2013, de 28 octubre, 152/2021, de 22 de abril, y más recientemente en la 541/2023, de 27 de octubre. Los razonamientos de la citada sentencia pueden resumirse del modo siguiente:

- Si bien es cierto que un órgano de contratación está obligado a redactar las condiciones de una licitación con precisión y claridad, no está obligado a prever todos los supuestos, por raros que sean, que puedan presentarse en la práctica.
- Cabe tomar la iniciativa de ponerse en contacto con la entidad licitadora cuando una oferta requiera aclaraciones suplementarias, o cuando se trate de corregir errores materiales en su redacción. Ello sucede, en particular, cuando la ambigüedad puede explicarse de modo simple y disiparse fácilmente. En tal caso, es contrario, en principio, a las exigencias de una buena administración que se desestime la oferta sin ejercer la facultad de solicitar aclaraciones.
- El principio de proporcionalidad exige que los actos de las instituciones no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos perseguidos, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, deberá recurrirse a la menos onerosa, y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos. Este principio obliga al órgano de contratación, ante una oferta ambigua, a pedir aclaraciones a la entidad licitadora afectada en vez de



optar por la desestimación pura y simple de la oferta de ésta, siempre y cuando una solicitud de aclaraciones sobre el contenido de dicha oferta pudiera garantizar la seguridad jurídica del mismo modo que una desestimación inmediata de la oferta de que se trate.

- El principio de igualdad de trato entre las entidades licitadoras no puede impedir el ejercicio de esta facultad siempre que se trate por igual a todas las licitadoras, y que ello no suponga la modificación del contenido de la oferta presentada. Asimismo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en la sentencia de 29 de marzo de 2012 (asunto C599/10), viene a declarar que el artículo 2 de la Directiva 2004/18 no se opone a que *«excepcionalmente, los datos relativos a la oferta puedan corregirse o completarse de manera puntual, principalmente porque sea evidente que requieren una mera aclaración o para subsanar errores materiales manifiestos, a condición de que esa modificación no equivalga a proponer en realidad una nueva oferta.»*. Y concluye la sentencia citada que *«(...) en el ejercicio de la facultad de apreciación de que dispone así el poder adjudicador, este último está obligado a tratar a los diferentes candidatos del mismo modo y con lealtad, de manera que, al término del procedimiento de selección de las ofertas y en vista de los resultados de éste, no pueda concluirse que la petición de aclaraciones benefició o perjudicó indebidamente al candidato o candidatos que la recibieron.»*.

Así las cosas, de la doctrina expuesta, este Tribunal considera que es posible pedir aclaraciones a una entidad licitadora sobre su proposición, siempre que ello no suponga la modificación del contenido de la oferta presentada, de tal suerte que el límite a la aclaración de la proposición está en el respeto al contenido de la oferta inicialmente formulada, como garantía y salvaguarda del principio de igualdad de trato entre las licitadoras, de modo que ese contenido originario no podrá nunca modificarse o ampliarse por vía de aclaración. En definitiva, la solicitud de aclaración o subsanación de las ofertas es factible para la mesa o el órgano de contratación, cuando juzgan que una oferta requiere aclaraciones suplementarias o cuando conciben que se han de corregir errores materiales en su redacción, por lo que no están obligados a solicitarla si entienden que la misma es lo suficientemente clara y precisa.

En este sentido, la solución a adoptar ha de ser caso por caso, donde cada mesa u órgano de contratación, según proceda, pondere entre la oportunidad y legalidad de esta posibilidad, concretando qué defectos de la oferta presentada por las entidades licitadoras podrían ser susceptibles de aclararse o subsanarse y cuáles implicarían una modificación de la oferta y, por ello, atentarían contra el principio de igualdad. En el supuesto objeto de nuestro examen, se ha de partir de que la redacción de los pliegos era clara, más atendiendo al contenido de las respuestas facilitadas a los licitadores y exigía una determinada documentación para que las ofertas pudieran ser valoradas. El órgano de contratación manifiesta que no existe en la proposición de la recurrente ni la mínima información para valorar la herramienta XDR. De haber permitido vía aclaraciones que la entidad hubiera portado la documentación ello hubiera supuesto permitir a la entidad modificar la oferta inicialmente presentada lo que constituye, como venimos indicando, el límite al trámite de aclaración de la oferta. En cuanto a la posibilidad de subsanación de la oferta técnica, por existir un error, debe decirse que no es lo mismo la subsanación de defectos o errores que afectan a la denominada documentación administrativa y la de aquellos otros que afectan a la formulación de las ofertas.

En cuanto a los que afectan a la documentación administrativa, la regla es la de subsanabilidad, como ha sido reconocida jurisprudencialmente. Para los que afectan a la oferta técnica, sin embargo, la solución es muy restrictiva. De este modo el artículo 81.2 del RGLCAP sólo se refiera a la subsanación de defectos en la documentación administrativa. La subsanación de errores podemos concluir que es antiformalista o rígida según la clase de defecto ante el que estemos. Es flexible la subsanación en la primera fase del procedimiento, durante la fase de admisión, porque la rigidez en esta fase obstaculizaría la libre concurrencia y desvirtuaría los fines de la contratación pública. Y en cambio, la posibilidad de subsanación es restrictiva o rígida, en lo atinente a la oferta



para evitar tratos injustos, discriminatorios y garantizar en todo momento la transparencia que debe regir todo procedimiento público. Si bien el precepto del RGLCAP, no puede ser interpretado con carácter absoluto, en sentido contrario, es decir, quedando vedada la subsanabilidad para todo aquello que no sea documentación administrativa, sí es cierto que solo se debe admitir cuando se traten de errores puramente formales. En este caso queda claro que, si se ha considerado que no resultaba procedente el trámite de aclaración de la oferta, tampoco podría ser el de subsanación, ya que como hemos mencionado debe utilizarse de forma muy restrictiva y solo para defectos formales, supuesto de hecho que no se produce en el ahora analizado por los motivos ya argumentados.

En este sentido, la desestimación de la pretensión principal al no detectar infracción en la actuación de la mesa de contratación en la exclusión de la proposición de la recurrente por incumplimiento de los requisitos exigidos en el PPT, en los términos anteriormente analizados, conlleva asimismo la desestimación de la pretensión subsidiaria, en la que la recurrente solicita la anulación de todo el procedimiento de licitación al no haberse reconocido la infracción alegada por la recurrente en la actuación de la mesa de contratación.

Por último, la recurrente solicita a este Tribunal, al amparo de lo establecido en el artículo 77.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la práctica de determinada prueba en el supuesto de que los hechos alegados por la recurrente no hayan quedado suficientemente probados. Pues bien, el artículo 56.4 de la LCSP dispone que *“Los hechos relevantes para la decisión del recurso podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en derecho. Cuando los interesados lo soliciten o el órgano encargado de la resolución del recurso no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija, podrá acordarse la apertura del período de prueba por plazo de diez días hábiles, a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes. El órgano competente para la resolución del recurso podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada”*. Al respecto, la prueba solicitada se estima innecesaria. Y ello dado a que como se ha venido argumentando en el cuerpo de esta resolución la misma en nada cambiaría el sentido de la presente resolución. Como se ha indicado, la prueba propuesta se estima innecesaria y debe rechazarse.

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 ■■■, contra el acuerdo de exclusión de la mesa de contratación, de 18 de noviembre de 2025 respecto de la licitación denominada «Acuerdo marco de ciberseguridad», (Expte. CH000-25-001), respecto del lote 2, promovido por VERIFICACIONES INDUSTRIALES DE ANDALUCÍA, S.A., entidad adscrita a la Consejería de Industria, Energía y Minas de la Junta de Andalucía.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de licitación, respecto del lote 2, adoptada mediante Resolución MC 178/2025, de 19 de diciembre.

TERCERO. Declarar que no se aprecia ni temeridad ni mala fe en la interposición del recurso de acuerdo con el artículo 58.2 de la LCSP.



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

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

