



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 859/2025 C.A. La Rioja 19/2025

Resolución nº 1018/2025

Sección 1ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 10 de julio de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. G.R.G., en representación de GEMED SOLUCIONES, S.L., contra su exclusión del procedimiento de contratación para los “*Servicios de concienciación en materia de ciberseguridad*”, con expediente 12-3-2.01-0015/2025, convocado por la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno de La Rioja, financiado con los fondos europeos Next-Generation (PRTR-NGEU); el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Aprobado por Resolución de 5 de noviembre de 2024 del Consejero de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno de La Rioja el expediente de contratación para los servicios de concienciación en materia de ciberseguridad junto con sus pliegos, se procedió al envío al DOUE y a su publicación en la Plataforma de Contratación Electrónica del Gobierno de La Rioja del día 13 de noviembre de 2024, sin división del objeto del contrato en lotes y con el siguiente código de clasificación CPV:

- 72000000-5: Servicios TI: consultoría y desarrollo de software; Internet y apoyo.

El valor estimado del contrato quedó señalado en 312.000,00 € y señalando como plazo máximo para la presentación de ofertas hasta el 13 de diciembre a las 14:00 horas.

Segundo. El procedimiento de adjudicación se rige por los trámites que prescribe la vigente 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 2014/34/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP), propios del procedimiento abierto para un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada.

Tercero. Dentro del plazo de presentación de ofertas fueron formalizadas las siguientes:

- VERSIA CYBER SHIELD, S.L.,
- UNITEL CIBERSEGURIDAD, S.L.,
- DLTCODE, S.L.,
- INTEGRACIÓN TECNOLÓGICA EMPRESARIAL, S.L.,
- TRC BAT, S.L.,
- GEMED SOLUCIONES, S.L. (la recurrente) y
- TELEFÓNICA SOLUCIONES DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA, S.A.U.

Cuarto. En la sesión de la mesa de contratación de 16 de diciembre de 2024 se procedió a la apertura de la documentación administrativa y emitió varios requerimientos de subsanación dirigidos a tres de las siete empresas anteriormente relacionadas.

Quinto. Constituida la mesa de contratación de la Consejería de Hacienda el día 27 de diciembre de 2024 se admiten las subsanaciones presentadas y se acuerda la apertura de los sobres C que contienen las ofertas referidas a los criterios de adjudicación sujetos a juicios de valor y con conocimiento de su contenido, se da traslado de todo ello, a la unidad técnica para emitir el informe de valoración.

Sexto. El informe de valoración de las ofertas técnicas es estudiado por la mesa de contratación reunida el 14 de febrero de 2025 y una vez aprobadas las puntuaciones, previa



exclusión de dos licitadoras que no alcanzan el umbral fijado en los pliegos, se procede a la apertura de los archivos electrónicos correspondientes al sobre B de los criterios de adjudicación objetivos o cuantificables mediante la aplicación de fórmulas matemáticas.

En el acta levantada en esta sesión se relacionan las puntuaciones de los criterios de adjudicación subjetivos de la siguiente forma:

- VERSIA CYBER SHIELD

Criterios cuya valoración depende de un juicio de valor: 22.

- GEMED SOLUCIONES, S.L.

Criterios cuya valoración depende de un juicio de valor: 15,5.

- TRC BAT, S.L.

Criterios cuya valoración depende de un juicio de valor: 13.

-DLTCODE, S.L.

Criterios cuya valoración depende de un juicio de valor: 9.

-UNITEL CIBERSEGURIDAD, S.L.

Criterios cuya valoración depende de un juicio de valor: 8.

-TELEFÓNICA SOLUCIONES DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES, S.A.U.

Criterios cuya valoración depende de un juicio de valor: 5,5.

La Mesa de Contratación acuerda la exclusión de las empresas licitadoras:

- DLTCODE, S.L.,

- UNITEL CIBERSEGURIDAD, S.L. y

- TELEFÓNICA SOLUCIONES DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES, S.A.U.

La exclusión se funda en no haber alcanzado la puntuación mínima (11 puntos) exigida en el criterio de adjudicación sujeto a juicio de valor en el pliego que rige esta licitación.

En esta misma acta se reflejan las ofertas económicas de las demás licitadoras y tras la suma de las puntuaciones se declara mejor oferta la presentada por GEMED SOLUCIONES, S.L., a quien se le requiere para la presentación de la documentación de artículo 150.2 de la LCSP.

Con fecha de 6 de marzo de 2025, se requiere a GEMED SOLUCIONES, S.L para realizar la prueba de concepto, de conformidad con lo recogido en el apartado 15 del Clausulado Específico del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del expediente de referencia, *“antes de la formalización del contrato se podrá solicitar una prueba de concepto de la plataforma ofertada con objeto de que el licitador propuesto como adjudicatario muestre el cumplimiento de requisitos en real. Los costes que dicha prueba pueda generar serán asumidos íntegramente por el licitador”*.

“A tales efectos se comunica la intención de realizar dicha prueba de concepto los días 19, 20 y 21 de marzo en horario de 10:00 h. a 14:00 h. para lo cual se solicita comunique con una antelación de al menos 7 días a la realización de la prueba y a través de la cuenta de correo gestion@sociedaddigital@larioja.org su disponibilidad, indicando además la siguiente información:

- 1. Si se elige prueba presencial o por videoconferencia*
- 2. Número de participantes por parte de la empresa en la demostración.*
- 3. Medios auxiliares necesarios para la realización de la prueba en caso de que sea presencial.*

La empresa deberá tener el entorno necesario preparado para revisar los requisitos del Pliego de Prescripciones Técnicas”.

Séptimo. Con fecha 21 de marzo del presente se emitió el informe técnico sobre la solución ofertada por GEMED SOLUCIONES, S.L., y se describe que no cumple los requisitos 46 y 65 exigidos en el pliego por lo que se propone su exclusión. Los días 7 y 8 de abril se realizaron las mismas comprobaciones con la oferta de TRC BAT, S.L. propuesta como adjudicataria en cuanto era la segunda clasificada, y los técnicos la declaran idónea por cumplimiento de todos los requisitos técnicos.

Octavo. Por Resolución del director general para la Sociedad Digital de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno de La Rioja de 20 de mayo de 2025 se adjudica el contrato a favor de la mercantil TRC BAT S.L., y se procede a la notificación y a su publicación a través del Perfil de contratante. En la misma resolución se contienen diversas exclusiones, entre otras la ahora recurrida, la que afectaba a GEMED SOLUCIONES, S.L.

En cuanto al pie del recurso se dice:

*“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, la presente Resolución pone fin a la vía administrativa, pudiéndose interponer potestativamente **recurso de reposición ante el mismo Órgano que la dicta**, en el plazo de un mes o, vía jurisdiccional, recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, en el plazo de dos meses, ambos plazos, contados a partir del día siguiente al de la notificación de esta Resolución, a tenor de lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y en concordancia con los artículos 123 y 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”.*

Noveno. Advertido el error en el ofrecimiento del recurso potestativo de reposición, es corregido de la siguiente forma:

“Contra esta Resolución, que agota la vía administrativa, conforme al artículo 45.1.f) de la Ley 4/2005, de 1 de junio de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, cabe interponer potestativamente el recurso especial

en materia de contratación a que se refiere el artículo 44 de la LCSP en el plazo de quince días hábiles a partir del día siguiente a aquel en que se remita la notificación de esta Resolución, tal y como se recoge en el resuelve CUARTO. En todo caso, el escrito de interposición del recurso podrá presentarse en los lugares establecidos en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en el registro del órgano de contratación o en el del órgano competente para su resolución, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. Al mismo se adjuntará la documentación que establece el artículo 51.1 de la LCSP”.

Décimo. Disconforme la representación de la mercantil GEMED SOLUCIONES, S.L., con la Resolución nº 0037/2025 de fecha 20 de mayo de 2025 del director general para la Sociedad Digital por la que se adjudica el expediente nº 12-3-2.01-0015/2025 para la contratación de los “Servicios de concienciación en materia de ciberseguridad”, con fecha 9 de junio de 2025, formaliza en sede electrónica el presente recurso especial en materia de contratación instando la anulación de la exclusión de su oferta.

Undécimo. La secretaria general del Tribunal reclamó el expediente y el informe del órgano de contratación, que fue remitido en plazo y en forma y siguiendo el curso de este procedimiento de revisión de actuaciones administrativas en materia de contratos del sector público y así en la tramitación de este recurso, se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, lo prescrito por la vigente LCSP y por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. En especial, se ha concedido trámite de audiencia por el plazo común de cinco días hábiles a las empresas concurrentes para alegar lo que a sus derechos conviniera, no habiendo formulado alegaciones ninguna de ellas.

Duodécimo. Por Acuerdo del Tribunal de 19 de junio de 2025 dictado al amparo del artículo 58.1 b) del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, se declara que *prima facie* no existen causas de inadmisión del recurso y se acuerda mantener la suspensión del procedimiento de contratación, producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo

53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

Dado que nos encontramos ante un contrato financiado con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, resulta de aplicación el artículo 58 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, debiendo tramitarse este recurso con carácter preferente y urgente.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.2 LCSP, 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 el marco del Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (actualmente, Ministerio de Hacienda) y la Comunidad Autónoma de La Rioja sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 24 de septiembre de 2024 (BOE de 3 de octubre).

Segundo. La recurrente, GEMED SOLUCIONES, S.L., ha presentado proposición en la licitación abierto y fue declarada mejor oferta, sin embargo, analizada técnicamente su oferta ha quedado excluida, por lo que goza de legitimación activa para sostener sus pretensiones de anulación del acuerdo de exclusión ex artículo 48 de la LCSP.

Tercero. La actuación impugnada se refiere a un contrato mixto de suministros y servicios sujeto a regulación armonizada, que supera sobradamente el umbral del valor estimado del contrato fijado en el artículo 44.1, a) de la LCSP, es decir, superior a 100.000 € y además el acto recurrido, se contrae a una actuación de las actuaciones susceptible de revisión ex artículo 44.2, b) de la LCSP, por tratarse la exclusión de un acto de trámite cualificado.

Cuarto. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo legal concedido de quince días hábiles, cumpliendo así las prescripciones formales del artículo 50 de la LCSP, por otro lado, se han dado cumplimiento a las demás exigencias procedimentales, por lo que procede su admisión.

Se ha de aclarar que, dado que en la corrección del pie del recurso, corrigiendo que no se trataba de un recurso potestativo de reposición sino de un recurso especial en materia de contratación se concedió el plazo de quince días hábiles ex artículo 50 de la LCSP, sin tener en cuenta el plazo especial para recurrir actos de adjudicación de los contratos financiados con fondos europeos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia pues el artículo 58 del Real Decreto-Ley 36/2020, fija esta plazo en diez días naturales.

En virtud del principio *pro actione* y dado que el propio órgano de contratación al subsanar el pie del recurso concede el plazo general del artículo 50 de la LCSP, a éste hemos de estar y por ello, el recurso está formalizado dentro de plazo.

Quinto. Sostiene la defensa de la mercantil impugnante que, la resolución impugnada que contiene la exclusión de su oferta es contraria a Derecho y tras recordar la doctrina sobre el valor vinculante y preceptivo de los pliegos, no solo para los licitadores sino también para los órganos de contratación, GEMED SOLUCIONES, S.L., advierte que:

“La plasmación practica de la doctrina expuesta en el asunto objeto del presente recurso, tiene como objetivo esclarecer la incorrecta exclusión de GEMED basada en el informe elaborado durante la denominada “prueba de concepto”, toda vez que el pliego de cláusulas administrativa no contempla dicha posibilidad, resultando contrario a derecho efectuar a posteriori una interpretación extensiva del mismo contrario a los intereses del licitador que no ha intervenido en su confección.

Como primer punto hemos de referir que la aludida “prueba de concepto” no viene regulada por la Ley de Contratos del Sector Público debiéndonos pues atener a lo determinado por el órgano de contratación en el PCAP.

Volviendo a la leyenda incluida en la resolución impugnada, se motiva la exclusión por no cumplir con los criterios establecidos en el pliego, haciendo referencia al informe de conclusiones de la prueba de concepto.

Dicho esto, la referida prueba viene establecida en el apartado 15 del clausulado específico en donde se indica :

X El adjudicatario, antes de la formalización del contrato, debe acreditar el cumplimiento de los siguientes requisitos, con los documentos que se indican:

Deberá acreditar el cumplimiento del requisito valorable V.4., en caso de haber sido valorado.

A tales efectos deberá acreditarse con el correspondiente certificado o en su caso con la referencia a la url desde donde pueda comprobarse.

*Asimismo, antes de la formalización del contrato, se podrá solicitar **una prueba de concepto** de la plataforma ofertada con objeto de que el licitador propuesto como adjudicatario muestre el cumplimiento de requisitos en real. Los costes que dicha prueba pueda generar serán asumidos íntegramente por el licitador”.*

No existiendo referencia en la LCSP que pueda complementar las indicaciones del pliego, parece claro que la voluntad del órgano de contratación en el momento de redactarlos era tan solo efectuar una prueba con efecto didáctico, que no valorativo, como se extrae de su redacción al indicar que el licitador mostrará, que no demostrará, el cumplimiento de los requisitos.

Es indicativo de lo anterior, tanto el momento temporal en el que se efectúa como el órgano encargado.

La mesa de contratación, como se especifica en el apartado 8 y 11 del pliego específico, previamente a la prueba de concepto debe asumir :

- Valoración de criterios sujetos a juicio de valor.

- *Valoración de los criterios objetivos de asignación automática.*

- *Valoración de la oferta económica.*

Posteriormente y en función a los apartados 12 y 14, se procederá a aplicar los criterios de desempate y análisis de las ofertas anormalmente bajas.

Una vez determinado el licitador propuesto como adjudicatario, lo remitirá al órgano de contratación para que se proceda a la adjudicación del contrato quien, podrá solicitar una prueba de concepto con el objeto de que el licitador propuesto como adjudicatario muestre el cumplimiento de requisito en real.

Establecido este periplo, no cabe revalorar las ofertas que ya han sido objeto de informe de valoración técnica con posterioridad a la apertura de todos los sobres, pues ello conculca de modo flagrante el principio de objetividad dando lugar a actuaciones arbitrarias, que no discrecionales”.

Por otra parte, la recurrente expresa que la exclusión tampoco puede ser sostenida al amparo del PPT que para los incumplimientos de la oferta de la adjudicataria prevé un régimen de penalidades, pero no la exclusión en la fase del artículo 150.2 de la LCSP.

Además, la segunda parte del escrito de formalización del recurso se dedica a demostrar que, los dos incumplimientos detectados como motivos de exclusión, realmente no concurren, pues a su juicio, su oferta cumple tanto el requisitos 46 como el 65, por lo que suplica la estimación del recurso y la anulación del acuerdo de exclusión.

Así en relación con el requisito 45, en cuanto a la sincronización, dice que el uso de la conjunción “y” seguida de dos tecnologías (AD y Azure AD) puede interpretarse como una enumeración de opciones válidas, no como una exigencia de implementar ambas. Por tanto, cumplir con al menos una de las dos integraciones (AD o Azure AD) podría ser suficiente. La plataforma de Smartfense lo hace con Microsoft Azure Active Directory y, por supuesto, de forma masiva por CSV y de forma manual.

Y alega en favor de su oferta con carácter más técnico, partiendo de que *“en el informe elaborado tras la prueba de concepto se refiere que lo ofertado por GEMED incumple por la parte de LDAP/LDAPS. En el caso de que fuera requisito ineludible conectarse por LDAP/LDAPS se ha de tomar en consideración lo siguiente:*

Cada entorno LDAP/LDAPS es único. Aunque LDAP es un estándar, su implementación puede variar mucho entre organizaciones debido a:

- *Estructura del árbol de directorios (DNs, OUs, CNs)*
- *Cada organización tiene su propia jerarquía de objetos.*
- *El punto de partida para búsquedas (Base DN) puede ser diferente.*
- *Atributos personalizados o renombrados*
- *Algunas organizaciones usan atributos no estándar o los renombran (por ejemplo, mail puede ser emailAddress).*
- *Filtros de búsqueda específicos*
- *Puede que solo se quiera sincronizar usuarios de una unidad organizativa específica o con ciertos atributos.*
- *Requisitos de seguridad*
- *Algunas organizaciones exigen LDAPS con certificados específicos.*
- *Otras requieren autenticación con cuentas de servicio con permisos limitados.*
- *Políticas de red y firewall*

Puede que se necesiten reglas específicas para permitir la comunicación entre el conector y el servidor LDAP, por lo que será necesario disponer de un conector específico ¿Qué implica esto para el conector? Un conector genérico no funcionará sin ajustes.

Es necesario:

- Configurar parámetros de conexión (host, puerto, DN base, filtros).*
- Mapear atributos del AD a los campos requeridos por la plataforma.*
- Probar y validar la conexión en el entorno real.*
- Ajustar la lógica de sincronización según las políticas de la organización.*

Conclusión: Ningún conector preexistente funcionará, por lo que se precisará que cualquier conector preexistente requiera ajustes específicos para funcionar correctamente en un nuevo entorno LDAP/LDAPS. Esto no significa que haya que desarrollarlo desde cero, pero sí que la parametrización y adaptación son imprescindibles. Los cambios pueden ser lo suficientemente importantes como para que sea mejor crear un conector nuevo que adaptar uno preexistente. Esta información sobre los aspectos necesarios para la conexión con el LDAP/LDAPS NO ESTABA EN LOS PLIEGOS. Nuevamente, nos encontramos ante un supuesto donde la oscuridad/indefinición del pliego ha venido a jugar en contra del licitador”.

Y por lo que se refiere al requisito 65: *“La plataforma debe poder enviar los mensajes sospechosos informados a un servicio de análisis de mensajes del fabricante para obtener un veredicto definitivo acerca de su potencial malicioso”*, GEMED tiene un contrato de partner firmado con fabricante (Smartfense) en el que hace uso de la plataforma y entrega servicios gestionados a sus clientes.

En ese contrato, que no aporta por razones de confidencialidad, se describen los soportes suministrados por el partner y por el productor, y en su memoria se hizo constar:

“Todas las campañas de simulación de ataque serán puestas, previamente a su lanzamiento, en conocimiento de la DG o personas en las que se haya delegado esta función, para su conocimiento y validación previa con el objetivo de minimizar y amortiguar cualquier incidente que una campaña, considerada verdadera, pueda generar. En cualquier momento una campaña puede ser suspendida si estuviera provocando una alarma en la

Consejería. Con el objetivo de disminuir el potencial impacto que sobre el CAU pueda tener el lanzamiento de un ataque simulado proponemos la activación del botón de reporte de Phishing en los gestores de correo de los usuarios. Si el usuario marcara un correo perteneciente a una campaña recibirá un refuerzo positivo de felicitación y si no fuera de la campaña mostraría un mensaje personalizado de agradecimiento. Se puede, entonces y solo entonces, redirigir al CAU con lo que se realiza un buen filtrado de falsos positivos en el mismo (R27) (R64). También se puede redirigir a un servicio de análisis de mensajes de GEMED (compañía de ciberseguridad y seguridad de la información con servicio SOC) para obtener un veredicto definitivo acerca de su potencial malicioso (R65). Esto permitirá al usuario obtener una doble verificación antes de dictaminar que el mensaje es sospechoso y que se debe informar sobre este (R66). Esta interacción con el botón es registrada de cara a los reportes del desempeño del usuario (R63) (R68).”

Y añade:

“Lo que, desde un eminente prisma jurídico, no puede tener aceptación ni cabida es la exclusión de un licitador por el mero hecho de entender que un tercero, ajeno a la oferta y, por ende, ajeno a la licitación, pueda o no estar obligado a la realización de prestaciones derivadas de un contrato del que no es parte.

Es decir, no encuentra ningún tipo de amparo legal la exclusión del suministrador porque el fabricante de la solución no ha referido (de qué manera ¿?) que va a prestar servicios de análisis para el órgano de contratación.

En todo caso y como se ha expuesto por referencia al contrato de partner, queda siempre asegurada la factibilidad de realizar un soporte de segundo nivel, de lo que se extrae que la solución ofertada también cumple con el requisito 65”.

Sexto. El informe del órgano de contratación firmado por el director general para la Sociedad Digital con fecha 16 de junio de 2025 se opone a la pretensiones anulatorias de GEMED SOLUCIONES, S.L., defendiendo la legalidad de la resolución de exclusión de la oferta.

Argumenta que las actuaciones seguidas son conformes tanto a la LCSP como a los pliegos de esta licitación por procedimiento abierto y así el informe del órgano de contratación manifiesta que:

“Por otro lado, en el marco del apartado 15. ADJUDICACIÓN del PCAP se establece que “antes de la formalización del contrato se pueda solicitar una prueba de concepto de la plataforma ofertada con objeto de que el licitador propuesto como adjudicatario muestre el cumplimiento de requisitos en real. Los costes que dicha prueba pueda generar serán asumidos íntegramente por el licitador”.

Sobre este extremo no podemos olvidar que es el órgano de contratación quien ostenta la competencia para determinar la idoneidad del objeto del contrato y para configurar las características del servicio a prestar por el contratista, en consideración a sus propias necesidades y conveniencias, todo ello de conformidad con el artículo 28.1 de la LCSP, puesto que es el órgano de contratación quién conoce las necesidades que deben satisfacerse mediante la licitación de referencia, y, en virtud de esos requerimientos, establece las diversas cláusulas en los pliegos, que se aplicarán, mientras no se demuestre que la Administración ha violado las reglas que rigen su actividad discrecional. Pues bien, es en el ejercicio de esta facultad en virtud de la cual, el órgano de contratación puede, por la idoneidad en la ejecución del objeto del contrato y por las necesidades del servicio a prestar, comprobar el cumplimiento de requisitos en real de la plataforma ofertada, lo cual se consigue mediante la realización de la prueba de concepto. Es por ello por lo que resulta ajustado a Derecho la configuración que el órgano de contratación realiza en el PCAP del requisito discutido por el recurrente, sin que el mismo vulnere la concurrencia ni el principio de igualdad de trato, dado que el mismo obedece a las necesidades que tiene que satisfacer el órgano de contratación”.

También, recuerda la doctrina de este Tribunal sobre el carácter preceptivo y vinculante aplicable a los pliegos tanto de cláusulas administrativas particulares como de prescripciones técnicas y con ello afirma:

“Pues bien, contrariamente a lo que argumenta GEMED en su escrito de recurso, la realización de una prueba de concepto está claramente contemplada en el PCAP como

elemento esencial para la adjudicación, con el objeto específico de verificar en condiciones reales el cumplimiento efectivo de requisitos técnicos fundamentales antes de la formalización del contrato.

Por lo tanto, lejos de ser una mera demostración didáctica, esta prueba tiene el objetivo explícito y claro de validar estrictamente el cumplimiento de los requisitos del pliego y, de esta manera, la idoneidad técnica y operativa de la solución ofertada en un contexto real y concreto.

Una vez aceptada la propuesta de la Mesa por el órgano de contratación, con fecha 7 de marzo se notificó a GEMED como licitador propuesto para la adjudicación la intención de realizar dicha prueba dos días 19, 20 y 21 de marzo. Como resultado de su realización, un equipo de técnicos de la Dirección General para la Sociedad Digital entre los que se incluía a los integrantes de la Comisión Técnica de Valoración, comisión constituida por personas con cualificación adecuada para la emisión de informes técnicos, emitió un informe de conclusiones en el que se constataba el incumplimiento de dos requisitos (R46 y R65) establecidos en el pliego, cuestión que impedía su continuidad en el procedimiento.

(...).

Por tanto, es innegable que la falta de cumplimiento de alguna de las condiciones técnicas establecidas en los documentos rectores de la licitación 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. Doctrina recordada en la Resolución nº 973/2019, de 9 de septiembre y apelada en la Resolución nº 3/2022, de 14 de enero y Resolución nº 79/2025 de 23 de enero”.

Y el órgano de contratación contra argumenta que:

“Tampoco se comparte la afirmación que la recurrente hace respecto a la aplicación a los requisitos técnicos del apartado 8 del PCAP en lo referido a “El incumplimiento o cumplimiento defectuoso de la prestación que afecte a los criterios de adjudicación ofertados por el licitador que haya resultado adjudicatario, dará lugar a las penalidades que

se establezcan en este clausulado. El incumplimiento de las características de la prestación que afecte a los criterios de adjudicación será asimismo causa de resolución cuando se haya configurado como obligación contractual esencial en este pliego.”, puesto que como expresamente se recoge afecta exclusivamente a los criterios de adjudicación ofertados, condición que no satisfacen los requisitos controvertidos”.

También se opone a la defensa que el recurrente hace sobre el cumplimiento de los requisitos técnicos denunciados como causas de exclusión y frente a ello, el informe del órgano de contratación manifiesta que:

“En cuanto al incumplimiento de los requisitos técnicos puestos de manifiesto en el informe de conclusiones de la prueba de concepto y recogidos en la Resolución para la adjudicación del expediente del órgano de contratación de fecha 20 de mayo de 2025, respecto de los que la recurrente muestra su desacuerdo con la fundamentación de la exclusión de su oferta, no cabe sino invocar la sentada jurisprudencia que sobre el particular existe, y que señala que en el ámbito de la contratación, la Administración puede valorar las ofertas dentro de un cierto margen de discrecionalidad técnica para verificar, como en el presente caso, si la oferta cumple o no técnicamente con lo exigido en los pliegos.

(...).

En relación con los resultados de dicha Prueba de Concepto, y más concretamente de los requisitos cuyo incumplimiento se pusieron de manifiesto durante dicha prueba hay que indicar lo siguiente:

Respecto al requisito 46:

Este requisito 46 establece claramente que la plataforma ofertada debe permitir la creación de usuarios (en la plataforma de concienciación de ciberseguridad) mediante tres métodos:

- *Manual: pensado para usuarios que, puntualmente se considere que debe incluirse en una actividad de concienciación.*

- *Masiva mediante CSV: para enrolar, manual, pero masivamente a varios usuarios sin tener que hacer una carga uno a uno.*
- *Integración simultánea con Directorio Activo "on premise" (LDAP/LDAPS) y Microsoft Azure Active Directory: que será la manera habitual que permitirá enrolar a todos los usuarios de estos dos directorios maestros de identidades de la organización.*

Se subraya que dicha integración simultánea con ambos directorios no era opcional ni alternativa, sino obligatoria tal como demuestra la presencia de la conjunción "y" en lugar de "o".

Durante la prueba de concepto, GEMED no pudo demostrar la capacidad requerida de integración con el Directorio Activo "on premise", reconociendo únicamente la integración con Azure Active Directory.

La necesidad de sincronización con el Directorio Activo local (AD local)' es una necesidad esencial para garantizar el cumplimiento de las necesidades básicas a cubrir por el servicio objeto de contratación, por las siguientes razones:

- 1. En la actualidad el Gobierno de La Rioja opera un Directorio Activo local (en la propia infraestructura del Gobierno de La Rioja) como repositorio autoritativo de todas las identidades de los empleados públicos y también de usuarios externos.*
- 2. En este momento solo 25 usuarios de más 11.000 de los usuarios de la organización está en Azure Active Directory (AAD/Entra ID) (Directorio Activo en la nube de Microsoft) y no existe un proyecto de migración a la nube para la totalidad de los usuarios. Por tanto, sin sincronización con AD local, es inviable registrar automáticamente a la inmensa mayoría de los usuarios actuales del sistema, comprometiendo el despliegue y funcionamiento básico de la plataforma de concienciación.*
- 3. El objetivo del proyecto exige cobertura completa y homogénea que alcance al menos 11.000 usuarios de los dominios larioja.org y riojasalud.es (ver sección 2 del PPT).*

4. La integración con AD local garantiza una asignación automática y precisa de usuarios, atributos y grupos, esenciales para:

a. Dirigir campañas de concienciación personalizadas.

b. Registrar correctamente resultados por unidad, cargo o perfil.

c. Aplicar automatización de itinerarios formativos según nivel de riesgo (ver secciones 3.2.2 y 4).

5. El diseño del modelo de campañas y soporte se basa en esa automatización tal como se establece en los apartados 6.1 y 6.2 del PPT donde se describe un proceso continuo de campañas, análisis, informes y adaptaciones que depende de una correcta sincronización con las identidades corporativas.

6. La segmentación de campañas y acciones de concienciación por unidades, perfiles, niveles de exposición, etc., requiere atributos que están en el Directorio Activo local.

7. Sin la integración entre el AD y la plataforma de concienciación, no puede garantizarse ni la trazabilidad de resultados ni la automatización de las acciones de concienciación y capacitación adaptada.

Por todo lo anterior, desde el área técnica se considera **que cualquier plataforma que requiera cargas manuales o parciales para estos volúmenes de usuarios es operativamente inviable**, aumentando errores, costes y tiempos e impedirá alcanzar los objetivos que se plantean satisfacer con esta contratación por lo que **este incumplimiento es suficiente por sí mismo para justificar la exclusión**.

Respecto al requisito 65:

El requisito 65 exige expresamente que los mensajes sospechosos reportados por usuarios sean analizados directamente por la plataforma del fabricante, proporcionando una respuesta inmediata y automatizada sobre su potencial malicioso. GEMED, sin embargo, propuso una solución alternativa basada en la intervención humana (su equipo SOC) en lugar de la plataforma del fabricante, lo que implica:

1. Una pérdida de inmediatez en el análisis de seguridad, aumentando considerablemente el riesgo potencial de considerar como bueno un correo que finalmente se considere malicioso.

2. Un riesgo significativo de saturación en caso de reporte masivo, comprometiendo la operatividad del análisis.

Esta propuesta alternativa incumple de manera expresa el requisito establecido claramente en el PPT.

Aceptar la interpretación realizada por GEMED, contraria al sentido literal y funcional claramente expresado en los requisitos técnicos del pliego, supondría:

1. Vulnerar los principios de igualdad de trato, transparencia y concurrencia competitiva.

2. Generar un perjuicio evidente a otros potenciales licitadores, que optaron por no participar al reconocer su incapacidad para cumplir estrictamente dichos requisitos.

Lo anteriormente expuesto ratifica que en el incumplimiento del PPT concurren las premisas que la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales ha ido fijando y que se recogen, entre otras, en las Resoluciones nº 1159/2024 y 1590/2023: que tal incumplimiento sea expreso (no quepa duda alguna que la oferta es incongruente o se opone abiertamente a las exigencias mínimas técnicas) y claro (debe 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) lo que trae como consecuencia la exclusión del licitador”.

Por todo ello, solicita la desestimación del recurso, con confirmación de la legalidad del acuerdo de exclusión.

Séptimo. Expuestas las posiciones de las partes y con el fin de discernir sobre la legalidad del acuerdo de exclusión de la oferta hecha por la aquí recurrente, hemos de partir del carácter preceptivo de los pliegos *lex contractus* que además gozan del carácter de firmes

y consentidos pues no fueron recurridos en tiempo y forma y sin que ahora sea admisible su impugnación indirecta.

Lo cierto es que la cláusula 15 del pliego específico de este contrato dentro de la adjudicación contiene la siguiente regla:

“X El adjudicatario, antes de la formalización del contrato, debe acreditar el cumplimiento de los siguientes requisitos, con los documentos que se indican:

Deberá acreditar el cumplimiento del requisito valorable V.4., en caso de haber sido valorado.

A tales efectos deberá acreditarse con el correspondiente certificado o en su caso con la referencia a la url desde donde pueda comprobarse.

*Asimismo, antes de la formalización del contrato, se podrá solicitar **una prueba de concepto** de la plataforma ofertada con objeto de que el licitador propuesto como adjudicatario muestre el cumplimiento de requisitos en real. Los costes que dicha prueba pueda generar serán asumidos íntegramente por el licitador”.*

Esta prueba de concepto querida por el órgano de contratación y prevista en el pliego trata de acreditar y de comprobar si la oferta declarada como el mejor cumple con todos los requisitos técnicos exigidos en el PPT y a saber es la cláusula 3.3 del PPT la que relaciona los requisitos técnicos que han de ser evaluados en esta llamada “prueba de concepto”.

En el caso, de la oferta de la recurrente, y dentro de la legalidad de este procedimiento, los técnicos verificada su plataforma durante tres días seguidos del mes de marzo, detectan que dos requisitos, el 46 y el 65 no se ajustan a las prescripciones del PPT, así en el informe emitido el 25 de marzo de 2025, tras su realización se dice:

- Requisito 46: La plataforma debe poder crear a los usuarios de la misma, a través de una acción manual, en modo masivo mediante un upload de contenidos (CSV), y mediante la sincronización de entornos de directorio: Microsoft Active Directory (LDAP/LDAPS) y Microsoft Azure Active Directory. La sincronización de los usuarios debe ser sólo en el

sentido AD hacia la plataforma. La herramienta presentada solo es capaz de sincronizarse de una de las formas requeridas y no puede sincronizarse con el Active Directory (LDAP/LDAPS) on-premise de la organización.

- Requisito 65: El análisis de mensajes sospechosos solo puede realizarse a través del SOC de GEMED y no a través del propio fabricante, como se indica en el texto de este requisito.

Al detectar estos dos requisitos que no satisfacen el PPT, se ha decidido no continuar con la revisión del resto de requisitos.

Este Tribunal carece de potestades revisoras técnicas y ha de enjuiciar la trascendencia de dichos incumplimientos como motivos que amparen jurídicamente la exclusión de la oferta de la aquí recurrente.

Se ha de recordar que se trata de una cuestión técnica, amparada por la doctrina de la discrecionalidad técnica de la Administración. Así en nuestra Resolución 268/2020, de 27 de febrero de 2020, con remisión a la Resolución 86/2014, de 15 de abril de 2014, destacamos que el principio de discrecionalidad técnica de los órganos de la Administración encargados de evaluar las ofertas de los licitadores ha sido acogido por este Tribunal en numerosas resoluciones, invocando la doctrina del Tribunal Supremo sobre la materia. Se parte de la razonabilidad de la actuación administrativa, apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación, y en consecuencia, en aplicación de dicha doctrina de la discrecionalidad técnica, únicamente cabe revisar las valoraciones técnicas efectuadas por la Administración en caso de que se acredite que las mismas incurren en error manifiesto, arbitrariedad o defecto grave del procedimiento.

En el mismo sentido, en nuestra reciente Resolución nº 1176/2024, de 26 de septiembre, con cita de la Resolución nº 1.163/2021, de 15 de septiembre, expusimos:

“En consecuencia, tratándose la planteada de una cuestión puramente técnica ajena al juicio de carácter jurídico que debe realizar este Tribunal, ninguna prueba bastante se ha aportado por la recurrente que nos permita llegar a la conclusión ni siquiera atisbar que el

órgano de contratación ha incurrido en error material, arbitrariedad o desviación de poder o ausencia de justificación a la hora de examinar las características técnicas de los bienes ofertados, debiendo concluirse que las alegaciones de la recurrente sobre tales prescripciones técnicas adolecen de vaguedad y contradicción y carecen de justificación suficiente para desvirtuar la presunción “iuris tantum” de certeza de las apreciaciones amparadas por la discrecionalidad técnica de la Administración.

Y el objeto de esta vía de impugnación no debe convertirse en un foro de discusión de cuestiones eminentemente técnicas, cuestiones que han sido objeto de valoración por una unidad técnica, que sirve de base a la decisión del órgano de contratación y en la que en este caso no se aprecia ningún error manifiesto”.

Pues bien, el informe técnico obrante en el expediente ha evaluado los requisitos técnicos de la oferta de la recurrente y con claridad meridiana ha acreditado que incumple los requisitos del PPT, el 46 y el 65, por lo que ante dicho incumplimiento, la exclusión es conforme a Derecho, sin que puedan prevalecer frente a la discrecionalidad técnica los juicios parciales y subjetivos de la ahora impugnante.

Baste recordar la doctrina consolidada de este Tribunal (por todas Resolución 127/2025) respecto al incumplimiento de los requisitos técnicos como motivo de exclusión de una oferta se requiere que sea expreso y claro;

- Expreso, en tanto no debe caber duda alguna de que la oferta es incongruente o se opone abiertamente a las prescripciones técnicas;
- Claro, en tanto se refiere a elementos objetivos, perfectamente definidos en el pliego de prescripciones técnicas, y deducirse con facilidad de la oferta, sin ningún género de dudas, la imposibilidad de cumplir con los compromisos exigidos en los pliegos.

Conforme a ello no suscita duda alguna el incumplimiento de los requisitos 46 y 65 del PPT, tal y como se pone de manifiesto en el informe de valoración de la prueba de concepto de 25 de marzo de 2025 y ratificado en el mismo informe al recurso del órgano de contratación, valorados de conformidad con la discrecionalidad técnica basada en la

cualificación y experiencia de quienes los emiten, no aportándose por la recurrente prueba suficiente que desvirtué las afirmaciones técnicas.

En consecuencia, procede la desestimación del recurso con confirmación de la legalidad del acuerdo de exclusión.

Por todo lo cual,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada en el día de la fecha **ACUERDA**:

Primero. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. G.R.G., en representación de GEMED SOLUCIONES, S.L., contra su exclusión del procedimiento de contratación para los “Servicios de concienciación en materia de ciberseguridad”, con expediente 12-3-2.01-0015/2025, convocado por la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno de La Rioja.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación de conformidad con lo previsto por el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

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

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES