



Recurso nº 1106/2025

Resolución nº 1507/2025

Sección 1ª

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 23 de octubre de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. M.G.C., en representación de E-CAPTURE RESEARCH AND DEVELOPMENT, S.L., contra los pliegos del procedimiento “*Servicio de digitalización remota de los procesos de gestión de siniestros y suscripción mediante herramientas de captura inteligente de evidencias y vídeo-peritación en tiempo real, en el marco de los objetivos estratégicos de transformación digital del Consorcio de Compensación de Seguros*”, expediente 1780/2025, convocado por el Consorcio de Compensación de Seguros, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. En fecha 2 de julio de 2025 se procedió a publicar en la plataforma de contratación el anuncio de licitación del contrato de “*Servicio de digitalización remota de los procesos de gestión de siniestros y suscripción mediante herramientas de captura inteligente de evidencias y vídeo-peritación en tiempo real, en el marco de los objetivos estratégicos de transformación digital del Consorcio de Compensación de Seguros.*”, expediente 1780/2025, convocado por el Consorcio de Compensación de Seguros. El contrato se califica como contrato privado de servicios, con un valor estimado del contrato de 5.500.000,00 euros.

El procedimiento de contratación es un procedimiento ordinario con arreglo a la Instrucción de Contratación SG-29/2018, de 25 de junio, de la Presidencia del CCS, aprobada previo informe de la Abogacía General del Estado - Dirección del Servicio Jurídico del Estado.

Segundo. De acuerdo con la cláusula 4 del PCAP



“La valoración de las ofertas se realizará por un Comité Técnico de Contratación integrado por los siguientes miembros:

Presidenta:

- La Directora de la División de Sistemas y T.I.

Vocales:

- El Director de Operaciones.

- El Subdirector de la Asesoría Jurídica o un/a Responsable de la misma.

- La Subdirectora de Gestión de Calidad de Sistemas Informáticos o un/a Responsable o Titulado/a de esta Subdirección.

Secretaria:

- La Responsable de la Unidad de Apoyo a la Contratación o un/a Responsable o Titulado/a de la Subdirección de Gestión de Calidad de Sistemas informáticos.

Por su parte, conforme a la cláusula 21 del PCAP

21. Criterios de adjudicación

La determinación de la mejor oferta, conforme a lo dispuesto en el artículo 145 de la LCSP, se realizará mediante la valoración de los criterios económicos y cualitativos siguientes:

<i>CRITERIOS CUALITATIVOS EVALUABLES MEDIANTE JUICIO DE VALOR</i>	<i>HASTA 70 PUNTOS</i>
<i>Calidad técnica de la solución propuesta</i>	<i>Hasta 40 puntos</i>
<i>Estrategia de integración y compatibilidad con los sistemas del CCS</i>	<i>Hasta 15 puntos</i>



<i>Estrategia de mejora continua y evolución funcional</i>	<i>Hasta 10 puntos</i>
<i>Plan de formación y soporte al despliegue</i>	<i>Hasta 5 puntos</i>
CRITERIOS OBJETIVOS CUANTIFICABLES MEDIANTE LA APLICACIÓN DE FÓRMULAS	HASTA 30 PUNTOS
<i>Oferta económica</i>	<i>Hasta 20 puntos</i>
<i>Mejoras plazo de implantación</i>	<i>Hasta 10 puntos</i>

...

21.2. Criterios cualitativos evaluables mediante juicios de valor (hasta 70 puntos).

21.2.1. Calidad técnica de la solución propuesta (hasta 40 puntos).

Se valorará:

- *Grado de adecuación a los requisitos funcionales y tecnológicos exigidos.*
- *Nivel de personalización de flujos para siniestros y suscripción.*
- *Usabilidad y accesibilidad de las interfaces (móvil/web) sin fricción.*
- *Capacidad de adaptación a distintos tipos de usuarios (peritos, mediadores, asegurados, etc.).*

21.2.2. Estrategia de integración y compatibilidad con los sistemas del CCS (hasta 15 puntos).

Se valorará:

- *Nivel de detalle del plan de integración vía API.*
- *Existencia de mecanismos de sincronización bidireccional con los sistemas del CCS.*
- *Experiencia demostrada en integraciones similares.*



21.2.3. Estrategia de mejora continua y evolución funcional (hasta 10 puntos).

Se valorará:

- *Propuesta de mejora evolutiva basada en datos.*
- *Capacidad para incorporar nuevos flujos o funcionalidades sin rediseños.*
- *Planes de revisión periódica con el CCS.*

21.2.4. Plan de formación y soporte al despliegue (hasta 5 puntos).

Se valorará:

- *Alcance y enfoque del plan formativo.*
- *Recursos previstos para acompañamiento y asistencia en el arranque.*

La cláusula 16 del PCAP dispone que

“16 Cumplimiento de normas de garantía de la calidad y de gestión medioambiental

Para la fecha de inicio del contrato (previsto en septiembre de 2025), se exige certificación en el Esquema Nacional de Seguridad en, al menos, el nivel MEDIO”.

Por último, conforme al PPT

“4. REQUISITOS FUNCIONALES Y TECNOLÓGICOS

4.1. Plataforma tecnológica

- *Modalidad de servicio - SaaS (software como servicio)*
- *Arquitectura cloud, escalable y sin dependencia de instalaciones físicas.*



- *Solución basada en APIs RESTful para integración con sistemas del CCS. Se valorará positivamente la capacidad de integración asíncrona mediante mecanismos de webhook o eventos.*
- *Panel de administración para supervisión y configuración de flujos.*
- *Capacidad para gestionar grandes volúmenes de casos concurrentes sin impacto en la calidad del servicio ni en el rendimiento de la solución (mínimo 1.000.000 de expedientes anuales)*
- *Plataforma ya implantada y en explotación en el sector asegurador”.*

Tercero. El 17 de julio de 2025 E-CAPTURE RESEARCH AND DEVELOPMENT, S.L. interpone, ante este Tribunal, recurso especial contra los pliegos del contrato solicitando la suspensión cautelar del procedimiento.

Cuarto. Interpuesto el recurso, la secretaria general del Tribunal por delegación de este dictó resolución de 6 de agosto de 2025 acordando la denegación de la solicitud de medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, de acuerdo con lo dispuesto en artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que el expediente pueda continuar por sus trámites.

Quinto. De acuerdo con lo previsto en el artículo 56.2 LCSP se solicitó por el Tribunal al órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido este acompañado del correspondiente informe.

Sexto. En fecha 31 de julio de 2025 la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones; no habiendo presentado escrito ninguno.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El análisis de la competencia de este Tribunal exige pronunciarnos sobre la condición del órgano de contratación como poder adjudicador no Administración Pública



La condición de poder adjudicador no Administración Pública exige la concurrencia de tres requisitos con carácter cumulativo a la luz de lo establecido en el artículo 3.3 d) de la LCSP y la jurisprudencia del TJUE.

Como señalábamos en nuestra Resolución de Pleno nº 1623/2023:

“El artículo 3.3 d) de la LCSP establece tres requisitos que se deben cumplir cumulativamente (sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante TJUE) de 5 de octubre de 2017, LitSpecMet y Vilniaus, asunto C-567/15) para considerar poder adjudicador a aquellos sujetos públicos (incluidas las empresas públicas) que no tengan la consideración de Administración Pública:

1) Ser una entidad con personalidad jurídica propia distinta de las identificadas en las letras anteriores del precepto, que son las Administraciones Públicas (identificadas en los dos apartados anteriores del artículo 3 d la LCSP), las Fundaciones públicas y las Mutuas colaboradoras de la Seguridad Social.

2) Condición de funcionalidad o finalidad, al exigirse que hayan sido creados específicamente para satisfacer necesidades de interés general, que no tengan el carácter de mercantil o industrial.

3) Condición de control, ya que se requiere que uno o varios poderes adjudicadores financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión, o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia”.

En el caso que nos ocupa, en su informe al recurso el órgano de contratación no cuestiona que el CCS reúna dos de los tres requisitos exigidos, centrando su oposición a ser considerado poder adjudicador no Administración Pública, en el segundo de ellos, la condición de funcionalidad.

Sobre dicho requisito, sobre la condición de funcionalidad, este Tribunal ha señalado que esta ha de analizarse a la luz del caso concreto, en el momento actual, no solo en el de su creación, atendiendo a la participación de la entidad en condiciones de mercado en el



mercado, asumiendo el riesgo inherente de este y resolviendo la concurrencia de funciones, en favor de las identificadas de interés general.

La Resolución de Pleno nº 1623/2023 señalaba sobre dichas cuestiones lo siguiente:

“La condición de funcionalidad.

I. La condición ha de analizarse a la luz del caso concreto

En lo que respecta a la condición de funcionalidad o finalidad, más concretamente, en cuanto al concepto de “interés general”, este no se define en el derecho comunitario ni, tampoco, en el derecho español.

La Jurisprudencia comunitaria reconoce el carácter indeterminado de este concepto, al cual se ha referido, en repetidas ocasiones, aludiendo al “carácter no mercantil o industrial” que ha de tener el “interés general”, para que la entidad que deba satisfacerlo tenga la consideración de poder adjudicador, pero sin concretar su concepto.

En efecto, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha tratado de determinar cuándo una entidad cumple esa condición y ha concluido que su cumplimiento ha de valorarse en cada caso concreto, “teniendo en cuenta todos los elementos jurídicos y fácticos pertinentes” (STJUE de 15 de enero de 1988, Mannesmann; STJUE de 10 de noviembre de 1998, BFI Holding; STJUE de 27 de febrero de 2003, Adolf Truley; y STJUE de 22 de mayo de 2003, Rita Korhonen Oy, entre otras), aunque como regla general lo predica de aquellas actuaciones vinculadas al funcionamiento institucional de las Administraciones Públicas (STJUE de 15 de enero de 1998 –C-44/96 “Mannesmann”- § 24) o de las que, desarrollándose en un ámbito más propio de la actuación del sector privado, pretenden actuar no sólo en beneficio de sus destinatarios más directos, sino de la comunidad en general: así, la promoción y gestión inmobiliaria (STJUE de 22 de mayo de 2003 –C-18/01, Korhonen y otros- § 43) o la organización de ferias y exposiciones (STJUE de 10 de mayo de 2001 –C-223/99 y C-260/99, Agora, § 34).

II. El análisis ha de ser finalista y ligado al momento actual, no solo al de creación



El artículo 3.3.d) de la LCSP establece que el análisis del requisito ha de ser finalista, al requerir que hayan sido "...creados específicamente para satisfacer necesidades...".

La Ley y la Jurisprudencia entienden el carácter finalista como la razón por la que la entidad existe, independientemente de la actividad que desarrolle. Para que el artículo 3.3. d) sea coherente con el texto y los motivos tanto de la LCSP como de las Directivas comunitarias, se debe entender la finalidad para la que fue creada la entidad como la razón por la que la entidad existe, la cual puede variar a lo largo del tiempo en función de las necesidades que se pretenden satisfacer.

Esto ha venido ocurriendo históricamente en el ámbito estatal, cuando se han adquirido empresas del sector privado por razones estratégicas, de política económica o de política social y, también, cuando empresas estatales que se encontraban sin actividad, han sido reactivadas para satisfacer necesidades muy distintas de aquellas que trataban de cubrir en el momento de su creación o adquisición.

Por todo ello, cabe entender la expresión contenida en el artículo 3.3.b) "que hayan sido creados" como la razón de ser actual de la entidad, en los casos en que hubieran cambiado las necesidades que, con esta, se pretendieran satisfacer.

En esta línea se manifiesta especialmente la STJ de 12 de diciembre de 2002, asunto C470/99, caso "UNIVERSALE-BAU", que concluye que cumple con el requisito de funcionalidad "Una entidad que no ha sido creada específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, pero posteriormente se ha encargado de satisfacer dichas necesidades".

III. Los factores a tener en cuenta: la participación en condiciones normales de mercado y la asunción del riesgo derivado de ella.

III.1. La participación en condiciones normales de mercado

Dado el carácter general del concepto acuñado por la Jurisprudencia comunitaria, la sentencia del TJUE de 16 de octubre de 2003 (Asunto C-283/00, Comisión contra España) también ha señalado que son indicios a valorar conjuntamente, teniendo en cuenta las



circunstancias del caso concreto “la falta de competencia en el mercado, la falta de ánimo de lucro como objetivo principal, la no asunción de los riesgos derivados de dicha actividad, así como la eventual financiación pública de la actividad de que se trate”.

La existencia de competencia en el mercado no implica per se que las necesidades de interés general que se pretenden satisfacer sean de carácter industrial o mercantil.

En efecto, la sentencia del TJUE de 10 de noviembre de 1998, BFi Holding señala que estamos en presencia de un poder adjudicador cuando la función es de interés general, aunque, la actividad se realice en régimen de competencia (en el mismo sentido, sentencia del TJUE de 10 de mayo de 2001 C-233/99 y C-260/99, “Agora” § 38 y sentencia del TJUE de 10 de abril de 2008 –C-393/06 “Ing. Aigner § 40-). Hay que diferenciar entre la existencia de competencia en el mercado y cómo participa en él la entidad, a efectos de su consideración como poder adjudicador. Como expresivamente señala la Abogacía General del Estado en su Instrucción 3/2018 a los efectos de considerar o no a una entidad como poder adjudicador, “ha de tenerse en cuenta la existencia de una competencia desarrollada: la circunstancia de que el organismo o entidad de que se trate actúe en una situación de competencia en el mercado que pueda considerarse normal constituye un indicio de que se trata de una entidad que persigue una finalidad de carácter mercantil o industrial.”

En similar sentido se pronuncia el informe de la Junta Consultiva de Contratación del Estado 33/2020, cuando señala página 7 que “no son poderes adjudicadores las entidades públicas que, como señala el propio artículo 2 de la Directiva, se han creado específicamente para satisfacer necesidades de interés general que tiene carácter industrial o mercantil, respecto de las cuales existe un mercado definido y con competencia efectiva y en el que la entidad formalmente pública es sólo un actor más de dicho mercado”.

Y es que el análisis de la competencia en el mercado ha de realizarse, como venimos señalando, teniendo en cuenta no cómo participan otros actores en él, sino cómo lo hace la entidad pública a los efectos de ser considerada poder adjudicador.



En este sentido, la sentencia del TJUE de 22 de mayo de 2003, en el asunto Rita Korhonen y señala que es preciso comprobar, en particular, si el organismo de que se trata ejerce sus actividades en condiciones normales de mercado (el subrayado es nuestro).

III.2. La asunción del riesgo.

La Jurisprudencia comunitaria da especial relevancia a los efectos de la consideración de poder adjudicador al hecho de “la no asunción de los riesgos derivados de la actividad”.

Lo relevante, no es que la entidad tenga ánimo de lucro, sino que su gestión se base en criterios de rendimiento, eficacia y rentabilidad, siendo un indicio de ello que no esté previsto ningún mecanismo para compensar posibles pérdidas financieras, de modo que soporte el riesgo económico de sus actividades (STJUE de 10 de mayo de 2001 -C-223/99 y C-260/99, Agora § 40-, STJUE 16 de octubre de 2003 –C-283/00 Comisión vs Reino de España § 91-).

Aunque no se establecen afirmaciones específicas con carácter general sobre esta cuestión, en la STJUE de 22 de mayo de 2003 –C-18/01 Korhonen-, el Tribunal vincula que no se soporte el riesgo económico de las actividades a las afirmaciones realizadas por el gobierno finlandés en el sentido de que, si bien la entidad soporta los mismos riesgos económicos que una entidad privada y puede ser declarada en quiebra, “(...) los entes territoriales a los que pertenecen rara vez permitirán que se llegue a tal situación y procederán a capitalizar tales sociedades a fin de que puedan continuar asumiendo las funciones para las que fueron creadas (...)” (§ 53) En relación con lo anterior, el TJUE afirma que “(...) un organismo que tenga ánimo de lucro y soporte los riesgos derivados de su actividad, normalmente no convocará una licitación para la adjudicación de un contrato en condiciones que no estén económicamente justificadas” (STJUE de 22 de mayo de 2003 –C-18/01 “Korhonen” -§ 51-).

Finalmente, resulta de especial interés en este sentido la sentencia del TJUE de 16 de octubre de 2003, asunto SIEPSA, de la que resulta que en ausencia de riesgo empresarial una empresa pública se comporta como poder adjudicador:



«91.A este respecto, es preciso añadir que, con independencia de si existe un mecanismo oficial de compensación de posibles pérdidas de SIEPSA, parece poco probable que ésta haya de soportar los riesgos económicos derivados de su actividad. En efecto, habida cuenta de que la realización de la misión de esta sociedad constituye un elemento fundamental de la política penitenciaria del Estado español, resulta verosímil que, como único accionista, dicho Estado tome todas las medidas necesarias al objeto de evitar una posible quiebra de SIEPSA. 92.En estas circunstancias, existe la posibilidad de que, en un procedimiento de adjudicación de un contrato público, SIEPSA se guíe por consideraciones distintas a las meramente económicas. Pues bien, precisamente para evitar tal posibilidad, se impone la aplicación de las Directivas comunitarias sobre contratos públicos (en este sentido, en particular, sentencias Adolf Truley, apartado 42, y Korhonen y otros, apartados 51 y 52, antes citadas).

93.Teniendo en cuenta el conjunto de factores jurídicos y fácticos que regulan la actividad de SIEPSA, como los señalados en los apartados 84 a 92 de la presente sentencia, procede concluir que las necesidades de interés general para cuya satisfacción se creó específicamente dicha sociedad no tienen carácter industrial o mercantil.

94.De ello resulta que una entidad como SIEPSA debe ser calificada de organismo de Derecho público en el sentido del artículo 1, letra b), párrafo segundo, de la Directiva 93/37 y, por tanto, de entidad adjudicadora conforme al párrafo primero de dicha disposición.»

IV. La concurrencia de intereses

Por último, hay que tener en cuenta que de acuerdo con el Tribunal de Justicia, para que una entidad tenga la consideración de poder adjudicador a efectos de las Directivas, basta con que exista una actividad que satisfaga un interés general de carácter no mercantil o industrial, independientemente del volumen que esta actividad suponga con respecto al resto de actividades de carácter mercantil o industrial que la entidad desarrolle, pudiendo llegar a ser una parte muy pequeña respecto al volumen total de su actividad (STJUE de 15 de enero de 1998 –C-44/96, Mannesmann § 25-, STJUE de 10 de noviembre de 1998 –C-360/96, BFI Holding § 55-, STJUE de 27 de febrero de 2003, Adolf Truley, § 56, STJUE de 5 de octubre de 2017 –C-567/15, LitSpecMet § 40-, STJUE de 3 de febrero de 2021 –

C-155/19 y C-156/19 “FIGC” § 42-, STJUE de 12 de diciembre de 2022, *Universale-Bau*, § 54-56,)”.

Llegados a este punto y con relación al Consorcio de Compensación de Seguros, consideramos que ha devenido en el momento actual a tener la condición de poder adjudicador no Administración Pública, ante la concurrencia de los tres requisitos exigidos para ello por el artículo 3.3 d) de la LCSP, tal y como pasamos a explicar.

Primero. Entidad con personalidad jurídica pública. Naturaleza jurídica

1) Ser una entidad con personalidad jurídica propia distinta de las identificadas en las letras anteriores del precepto, que son las Administraciones Públicas (identificadas en los dos apartados anteriores del artículo 3 d la LCSP), las Fundaciones públicas y las Mutuas colaboradoras de la Seguridad Social.

El Consorcio de Compensación de Seguros (CCS) es actualmente una entidad pública empresarial adscrita al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, a través de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.

El CCS tiene personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar. Aparte de regirse por su Estatuto Legal (Texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre (BOE nº 267, de 5 de noviembre de 2004), el CCS está sujeto en su actividad al ordenamiento jurídico privado y ha de someterse a la Ley de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras, así como a la Ley de contrato de seguro. A partir de ese momento el CCS dejó de ser organismo autónomo para convertirse en sociedad estatal, que queda enmarcada hoy día en la categoría de entidad pública empresarial, tal como fue configurada por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, actuales artículos 103 a 108 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En conclusión, el CCS tiene personalidad jurídica propia, en particular es un ente público empresarial y por ello reúne el primero de los requisitos exigidos.

Segundo. Condición de control

3) Condición de control, ya que se requiere que uno o varios poderes adjudicadores financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión, o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.

De las tres posibles, aplica la tercera, pues conforme establece el artículo 4 de su Estatuto, el órgano de gobierno del CCS es su Consejo de Administración, el cual estará presidido por el director general de Seguros y Fondos de Pensiones y un máximo de 18 Vocales, nombrados por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

En este momento, hay 14 Vocales nombrados por orden ministerial, de los cuales siete son directores o subdirectores generales de la Administración General del Estado.

Por ello, entendemos también cumplido el requisito de control, el cual no se niega por el órgano de contratación en su informe al recurso.

Tercera. Condición de funcionalidad.

2) Condición de funcionalidad o finalidad, al exigirse que hayan sido creados específicamente para satisfacer necesidades de interés general, que no tengan el carácter de mercantil o industrial.

El CCS en su informe al recurso defiende extensa y rigurosamente las funciones que ejerce en el maco asegurador y niega dicha condición. Así señala:

“De los tres requisitos señalados anteriormente, el CCS no cumpliría el segundo requisito relativo a la condición de funcionalidad o finalidad, pues si bien fue creado para satisfacer necesidades de interés general, estas tienen carácter mercantil o industrial, como seguidamente exponemos.

En lo que respecta a la condición de funcionalidad, como se indica en la anterior resolución 1623/2023 del TACRC citada: “la condición ha de analizarse a la luz del caso concreto”, “el análisis ha de ser finalista y ligado al momento actual, no solo al de creación” y “los factores a tener en cuenta son la participación en condiciones normales de mercado y la asunción del riesgo derivado de ella”.



La sentencia del TJUE de 16 de octubre de 2003 (Asunto C-283/00, Comisión contra España) también ha señalado que son indicios a valorar conjuntamente, teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto “la falta de competencia en el mercado, la falta de ánimo de lucro como objetivo principal, la no asunción de los riesgos derivados de dicha actividad, así como la eventual financiación pública de la actividad de que se trate”.

En su configuración actual, el CCS fue creado por la Ley 21/1990, de 19 de diciembre, para adaptar el Derecho español a la Directiva 88/357/CEE, sobre libertad de servicios en seguros distintos al de vida, y de actualización de la legislación de seguros privados, que vino a eliminar, tal y como se recogía en su exposición de motivos, toda posibilidad de que el CCS pudiera llevar a cabo cualquier actividad en régimen monopolístico, o lo que es lo mismo, que el CCS pudiera llevar a cabo la actividad aseguradora en una situación de mercado sin competencia. Los monopolios, al limitar la competencia y la elección del consumidor, son incompatibles con la libertad de servicios financieros prevista en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en sus artículos 56 a 62, que requiere un entorno competitivo donde las empresas puedan competir libremente y los consumidores puedan elegir entre una variedad de opciones. La ruptura de cualquier carácter monopolístico en las actuaciones del CCS ya habían sido prevista unos años antes por el Real Decreto Legislativo 1255/1986, de 6 de junio, por el que se modifican determinados artículos de la Ley 33/1984, de 2 de agosto, sobre ordenación del seguro privado, para adaptarlo a los compromisos derivados del Tratado de Adhesión de España a la Comunidad Económica Europea, por el que se modificó, entre otros, el apartado dos y añadió el apartado tres del artículo 4º de la Ley 33/1984, de 2 de agosto, estableciendo que:

“Dos. - Los Organismos Autónomos y las Sociedades o Entidades con participación de las Administraciones Públicas o de sus Organismos que lleven a cabo operaciones comprendidas en esta Ley [operaciones de cobertura de riesgos / seguros] deberán realizarlas en condiciones equivalentes a las Entidades privadas y se ajustarán íntegramente a la legislación específica de seguros.”



Tres. - Los Organismos, Sociedades o Entidades a que se refiere el número anterior quedarán sometidos también, en el ejercicio de su actividad aseguradora, a la Ley de Contratos de Seguros y a la jurisdicción civil.”

Por tanto, ya desde el Real Decreto Legislativo 1255/1986, el CCS actúa en el mercado asegurador como cualquier otra entidad aseguradora, prestando sus servicios en condiciones equivalentes a las de cualquier otro operador privado, lo que permite concluir que la actividad mercantil o industrial del CCS se lleva a cabo en condiciones de mercado, actuando y utilizando los mismos instrumentos y técnicas que las utilizadas por el resto de los operadores del mercado. Como hemos indicado anteriormente, la regulación vigente del CCS está recogida en el texto refundido del Estatuto Legal del CCS, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2004, de 29 de octubre, en cuyo artículo 1 se concreta la autonomía económico-financiera del CCS, al atribuirle personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, dotándolo de patrimonio propio distinto al del Estado y que ajusta su actividad al ordenamiento jurídico privado. El CCS, en cuanto sujeto de derechos y obligaciones, se rige en el ejercicio de su actividad por el derecho privado, no ejerciendo potestad administrativa alguna. La actividad del CCS se lleva a cabo en el sector asegurador que, de conformidad con la normativa vigente de ordenación y supervisión del seguro privado, por referencia del artículo 2.2 de su estatuto Legal, exige objeto social exclusivo (artículo 22.2 de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras). Por tanto, el CCS únicamente podrá desarrollar a través de su actividad mercantil o industrial las actividades que le son propias a las entidades aseguradoras, dado el carácter tuitivo de la actividad aseguradora en favor de los tomadores y asegurados por el carácter de interés público de su actividad, tal y como se precisa en la exposición de motivos de la Ley 20/2015 y en el artículo 3.5.a) de Ley 22/2015, de 20 de julio, de Auditoría de Cuentas, que se refieren de forma general a la actividad aseguradora como una actividad de interés público.

Por tanto, la actividad del CCS se concreta en una actividad: (i) mercantil o industrial de interés público o interés general, (ii) que se ejerce en concurrencia con el resto del mercado asegurador, siendo un actor más del mercado (iii) que se somete, como cualquier otra entidad aseguradora, a la normativa de ordenación y supervisión del seguro privado y a la Ley de contrato de seguros, (iv) no siendo titular ni ejerciendo potestad administrativa



alguna. Dado el carácter asegurador del CCS, su actividad mercantil o industrial se concreta en el ejercicio exclusivo de la actividad aseguradora (artículo 22.2 de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras), pudiendo desarrollar dos tipos de actuaciones: (i) la cobertura de riesgos asegurados y (ii) la inversión de los recursos disponibles para poder atender el pago de los daños asegurados. La actividad de cobertura de riesgos (i) se concreta en la asunción de los riesgos que le permite su ámbito funcional (artículo 3.1 del Estatuto Legal del CCS), así como de aquellos otros riesgos que pudieran estar justificados por la situación del mercado asegurador (artículo 3.2 del Estatuto Legal del CCS). El Estatuto Legal del CCS detalla, en sus artículos 6 a 16, los ramos o riesgos a los que se extiende su actuación. La actividad relativa a los riesgos extraordinarios es la más singular del CCS, por sus características y relevancia social. A ella se refiere el artículo 8, en sus apartados 1 a 3, del Estatuto Legal del CCS, para delimitar cuando la cobertura de estos riesgos corre por cuenta del CCS o de cualquier otra entidad aseguradora autorizada a operar en el ramo de otros daños a los bienes, disponiendo:

“1. El Consorcio estará obligado a satisfacer las indemnizaciones derivadas de siniestros producidos por acontecimientos extraordinarios a los asegurados que hayan satisfecho los correspondientes recargos en favor de aquel y se encuentren en alguna de las situaciones siguientes: a) Que el riesgo extraordinario cubierto por el Consorcio no esté amparado por póliza de seguro [se entiende que no esté amparado en una póliza de seguro de otra entidad aseguradora]. b) Que, aun estando amparado por póliza de seguro, las obligaciones de la entidad aseguradora no pudieran ser cumplidas por haber sido declarada judicialmente en concurso o que, hallándose en una situación de insolvencia, estuviese sujeta a un procedimiento de liquidación intervenida o esta hubiera sido asumida por el propio Consorcio. 2. La obligación del Consorcio amparará necesaria y exclusivamente a las mismas personas o bienes y por las mismas sumas aseguradas que se hayan establecido en las pólizas de seguro, sin perjuicio de lo que reglamentariamente se establezca en relación con los daños a vehículos de motor y con los pactos de inclusión facultativa en las pólizas. 3. En todas las pólizas incluidas en el artículo anterior figurará una cláusula de cobertura por el Consorcio de los riesgos extraordinarios, en la que se hará referencia expresa a la facultad para el tomador del seguro de cubrir dichos riesgos con aseguradores que reúnan las condiciones exigidas por la legislación vigente. Dicha



cláusula será aprobada por la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, a propuesta del Consorcio, y se publicará en el "Boletín Oficial del Estado."

Para la cobertura de los riesgos asegurados, el CCS recibe una prima (artículo 1 de la Ley 50/80, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro) que, en algunos casos, como en el seguro de riesgos extraordinarios, adopta instrumentalmente la forma de recargos (prestaciones de carácter pública), dada la configuración del CCS como entidad pública empresarial, para reforzar los mecanismos de cobro de los recargos devengados y adeudados al CCS. La determinación de las primas y recargos se lleva a cabo en el CCS mediante técnicas actuariales, que determinan a través de modelos univariantes o multivariantes, según el caso, el precio de la cobertura de riesgo, como cualquier otra entidad aseguradora que opere en el mercado.

11 En algunos casos especiales y concretos previstos en la norma, el CCS actúa como cláusula de cierre de la cobertura de riesgos en el mercado, cubriendo aquellos riesgos que el mercado asegurador no tiene capacidad para cubrir, posicionándose como un asegurador especializado o de último recurso, manteniendo en todo caso la esencia de la naturaleza y configuración del CCS. En cualquier caso, el CCS invierte las primas y recargos que recibe de los tomadores de seguros en los mercados financieros (ii) de acuerdo con su Política de Inversiones y según lo establecido en el artículo 79 de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras, como cualquier otra entidad aseguradora y a través de las plataformas de compraventa de activos financieros existentes. Asimismo, para atender el pago de las reclamaciones por contrato de seguro (indemnizaciones) y asegurar la solvencia en el tiempo de la entidad, el CCS cuenta con una reserva de estabilización de carácter acumulativa, que se nutre con los resultados positivos generados en los distintos ejercicios y que permite hacer frente a los eventos más severos o con gran poder destructivo (riesgos extraordinarios). Esta reserva, en cuanto elemento estabilizador en el tiempo de las entidades aseguradoras, está regulado en el artículo 45 del Real Decreto 2486/1998, de 20 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de ordenación y supervisión de los seguros privados, y en el Real Decreto 2013/1997, de 26 de diciembre, de regulación de las provisiones técnicas a dotar por el CCS. Se trata, por tanto, de un instrumento de solvencia dinámica que permite reforzar la solvencia patrimonial de



cualquier entidad aseguradora ante desviaciones negativas y desfavorables de la siniestralidad. Por último, indicar que en el ejercicio de su actividad el CCS está sujeto a los mismos requerimientos económicos y financieros que el resto de las entidades aseguradoras. Cuenta con un patrimonio propio distinto al del estado (artículo 1 del Estatuto Legal del CCS), está sujeto al Impuesto sobre Sociedades y al Impuesto de Actividades Económicas, encontrándose dado de alta en los códigos de actividades CNAE 6512 “Seguros distintos del de vida” y CNAE 6820 “Alquiler de bienes inmobiliarios por cuenta propia”, que son los propios de la actividad de las entidades aseguradoras de no-vida. También, elabora y remite a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones la información Estadístico Contable y de Supervisión periódica, y está sujeto a Auditoría de Cuentas anuales, cuya contabilidad se elabora de acuerdo con el Plan de Contabilidad de las entidades aseguradoras.

Por tanto, el hecho de que el CCS esté destinado a satisfacer necesidades de interés general que tienen carácter mercantil o industrial, se justifica por (i) la existencia de competitividad en el mercado en el que opera, (ii) la concurrencia de ánimo de lucro, ya que su gestión se base en criterios de rendimiento, eficacia y rentabilidad, y (iii) la capacidad de la entidad para asumir el riesgo derivado de su actividad, por ello, la entidad se clasifica, a los efectos de la LCSP, en la modalidad de entidad perteneciente al sector público que no tiene el carácter de poder adjudicador.

Así, según lo recogido en el epígrafe quinto del artículo 321 de la LCSP, “Las actuaciones realizadas en la preparación y adjudicación de los contratos por las entidades a las que se refiere el presente artículo, se impugnarán en vía administrativa de conformidad con lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas ante el titular del departamento, órgano, ente u organismo al que esté adscrita la entidad contratante o al que corresponda su tutela. Si la entidad contratante estuviera vinculada a más de una Administración, será competente el órgano correspondiente de la que ostente el control o participación mayoritaria”.

Es por ello, que, con base en lo anteriormente expuesto, el CCS no reúne los requisitos para ser considerado poder adjudicador y, por tanto, de acuerdo a los artículos 44 y



siguientes de la LCSP el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales no es competente para resolver sobre esta reclamación o recurso interpuesto”.

Ahora bien, debemos recordar cómo en la actualidad el TJUE al interpretar la condición de funcionalidad, resuelve la concurrencia de intereses, generales con otros de carácter mercantil, en el sentido de que basta con que exista una actividad que satisfaga un interés general de carácter no mercantil o industrial, para entender cumplida la condición de funcionalidad y atribuir a la entidad la condición de poder adjudicador.

En efecto, para que una entidad tenga la consideración de poder adjudicador a efectos de las Directivas, basta con que exista una actividad que satisfaga un interés general de carácter no mercantil o industrial, independientemente del volumen que esta actividad suponga con respecto al resto de actividades de carácter mercantil o industrial que la entidad desarrolle, pudiendo llegar a ser una parte muy pequeña respecto al volumen total de su actividad (STJUE de 15 de enero de 1998 –C-44/96, Mannesmann § 25-, STJUE de 10 de noviembre de 1998 -C-360/96, BFI Holding § 55-, STJUE de 27 de febrero de 2003, Adolf Truley, § 56, STJUE de 5 de octubre de 2017 –C-567/15, LitSpecMet § 40-, STJUE de 3 de febrero de 2021 –C-155/19 y C-156/19 “FIGC” § 42-, STJUE de 12 de diciembre de 2022, Universale-Bau, § 54-56,).

Siendo ello así, entre las funciones desarrolladas por el CCS se encuentran varias que consideramos son de interés general. Nos centraremos, en aras a la brevedad en cuatro de ellas: la cobertura de los riesgos extraordinarios, el seguro obligatorio de automóviles, el seguro agrario combinado y la liquidación de entidades aseguradoras. Las cuatro son, como veremos, funciones de interés general.

1. El Consorcio asume la cobertura obligatoria de los automóviles no aceptados por las compañías aseguradoras, así como la de los organismos públicos que lo soliciten. También indemniza los daños ocasionados por vehículos desconocidos, sin seguro o robados en los términos establecidos por el artículo 11 del Estatuto del CCS y por la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor, Texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre (BOE nº 267, de 5 de noviembre de 2004).

2. Mediante la cobertura del seguro de Riesgos Extraordinarios, el Consorcio indemniza los daños producidos por fenómenos naturales o derivados de hechos de incidencia política o social, a condición de tener suscrito un seguro para las personas o bienes afectados.

Los términos en que se efectúa la cobertura por el Consorcio están desarrollados en la actualidad en el Reglamento del Seguro de Riesgos Extraordinarios, (aprobado por Real Decreto 300/2004, de 20 de febrero, y modificado por Real Decreto 1265/2006, de 8 de noviembre), en el que se definen cada uno de los riesgos cubiertos, los daños indemnizables y el alcance de la cobertura. Esta norma viene a representar las Condiciones Generales que deberán ser aplicadas por el Consorcio en la cobertura de estos riesgos, y representa la protección que, como mínimo, debe tener el asegurado.

La función del Consorcio es satisfacer las indemnizaciones derivadas de siniestros extraordinarios a los asegurados que, habiendo pagado los correspondientes recargos en su favor, no tengan amparado el riesgo extraordinario de que se trate por la propia póliza de seguro contratada con la entidad aseguradora.

Puede darse el caso excepcional de que aun habiendo pagado el correspondiente recargo de riesgos extraordinarios la póliza de seguro encomiende a la propia entidad aseguradora la indemnización de los riesgos extraordinarios. No obstante, si la entidad aseguradora no pudiera hacer frente a sus obligaciones indemnizatorias por encontrarse en quiebra, suspensión de pagos o proceso de liquidación, sería el Consorcio el que asumiría dichas obligaciones.

Como la propia entidad reconoce en su sede electrónica:

En la práctica totalidad de los casos, no se da ninguno de los dos supuestos anteriores, por lo que las indemnizaciones derivadas de siniestros extraordinarios se abonan por el propio Consorcio.

3. A través de la liquidación de Entidades Aseguradoras, el Consorcio tiene encomendada una función de protección a los acreedores por contrato de seguro (asegurados, beneficiarios y terceros perjudicados) en los casos de compañías en liquidación encomendada al Consorcio, o que se encuentren en situación de concurso de acreedores.

Con la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, se asignó al Consorcio la función liquidadora de entidades aseguradoras, que hasta ese momento tenía encomendada la Comisión Liquidadora de Entidades Aseguradoras. En ejercicio de dicha función, el Consorcio se encarga de dirigir y administrar las aseguradoras que entran en concurso o liquidación.

4. En el ramo de los seguros combinados, se protege a los agricultores ante siniestros climatológicos sin depender de la asistencia de las Administraciones. El Consorcio de Compensación de Seguros tiene la función (garantía para ambas partes del contrato además de para las Administraciones) del control de las peritaciones y participa en el cuadro de coaseguro.

Estas cuatro funciones que actualmente desarrolla el CCS van dirigidas a satisfacer el interés general. Se trata de la cobertura de riesgos no cubiertos o insuficientemente cubiertos por el mercado o de la protección de intereses específicos de los asegurados y acreedores en caso de insolvencia de una entidad de crédito.

El ejercicio de funciones dirigidas a satisfacer un interés general es notorio y relevante, no anecdótico o marginal. Así, a la vista del importe de las magnitudes que presenta la Cuenta de Pérdidas y Ganancias desagregada por actividades y del volumen de expedientes, y su desglose dentro de la Actividad General, que recoge el Informe de la Actividad 2024 publicado en la web del Consorcio, se desprende que la intervención del CCS en las cuatro actividades de interés general es sustancialmente significativa dentro del conjunto de su actuación

Por ello, entendemos que el CCS es un poder adjudicador no Administración Pública a la luz de la jurisprudencia del TJUE sobre los requisitos a cumplir para ello, en particular, sobre la condición de funcionalidad.

Siendo ello así, este Tribunal es competente para el conocimiento del recurso especial interpuesto con base en el artículo 47 de la LCSP y el artículo 3. 3 d) del mismo texto legal.

Segundo. El recurso se ha interpuesto frente a un acto susceptible de recurso especial en materia de contratación, conforme resulta del art. 44 de la LCSP. El recurso se dirige contra

los pliegos de un contrato de servicios cuyo valor estimado supera los 100.000 euros, por lo cual se reúnen los requisitos de acceso señalados en el artículo 44 de la LCSP.

Tercero. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo señalado en el artículo 50.1 b) de la LCSP.

Cuarto. El recurso se ha interpuesto por persona legitimada al efecto conforme exige el artículo 48 de la LCSP

Ciertamente el recurso se interpone contra los pliegos por licitador que no presenta oferta, ahora bien, dos de los motivos de recurso impugnan cláusulas e incluyen alegaciones específicas defendiendo que su redacción le impiden presentar oferta en condiciones de igualdad.

En efecto, se impugna la solvencia exigida y la exigencia previa de certificación en el sistema ENS (nivel medio), razonando sucintamente que restringen su participación en la licitación.

Atendido lo anterior, procede reconocer legitimación a la recurrente en la línea seguida por este Tribunal en anteriores resoluciones (por todas Resolución nº 1625/2025), pues de estimarse el recurso podría participar en la licitación y resultar adjudicataria del contrato, una vez anuladas las cláusulas que constituyen, a juicio del recurrente, un obstáculo que le impide presentar oferta.

Quinto. Entrando a resolver el fondo del asunto, el recurso se basa en cuatro motivos.

El primero de ellos cuestiona los criterios de adjudicación, considerando desproporcionada la puntuación asignada a los criterios sujetos a juicio de valor por relación a la asignada a los criterios objetivos, sin que “esa” mayor ponderación se motive por el órgano de contratación. Cuestiona además que para dichos criterios no se establezcan parámetros de evaluación, mínimamente objetivables, lo cual concede al órgano de contratación un margen de apreciación excesivo. Cita como preceptos infringidos el artículo 116.4 c) de la LCSP y los apartados 4 y 5 del artículo 145 de la LCSP.

El órgano de contratación defiende la mayor puntuación asignada a los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor, dado que el contrato tiene por objeto prestaciones de carácter intelectual (artículo 145.4 de la LCS) y que la puntuación asignada se encuentra dividida en subapartados, para los cuales se describen y desglosan los aspectos a valorar.

Comenzando por la ponderación entre criterios, debemos comenzar señalando que la cláusula 21 del Pliego de Cláusulas Administrativas particulares asigna un 70% de la puntuación a criterios evaluables mediante juicio de valor.

La cuestión estriba en si esa ponderación del 70% se encuentra amparada por la previsión establecida en el artículo 145.4 de la LCSP, conforme a la cual, en la licitación de contratos de servicios que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, los criterios relacionados con la calidad deberán alcanzar, al menos, el 51%.

El artículo 145.4 de la LCSP señala que (el subrayado es nuestro)

“4. Los órganos de contratación velarán por que se establezcan criterios de adjudicación que permitan obtener obras, suministros y servicios de gran calidad que respondan lo mejor posible a sus necesidades; y, en especial, en los procedimientos de contratos de servicios que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, como los servicios de ingeniería y arquitectura.

En los contratos de servicios del Anexo IV, así como en los contratos que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, los criterios relacionados con la calidad deberán representar, al menos, el 51 por ciento de la puntuación asignable en la valoración de las ofertas, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2.a) del artículo 146”.

Atendido lo anterior, la cuestión a resolver estriba en decidir si las prestaciones objeto de contrato son prestaciones de carácter intelectual, pues si la respuesta es afirmativa, la mayor ponderación de los criterios de calidad no es potestativa sino preceptiva.

En nuestra Resolución nº 421/2025 y las que en ella se citan, explicamos el criterio que actualmente sostiene este Tribunal para definir como “intelectuales” las prestaciones



incluidas en un contrato de servicios y en ella se concluye que ex lege tienen tal condición las que se enumeran en la Disposición Adicional 41ª de la LCSP.

La Disposición Adicional 41ª de la LCSP señala:

“Se reconoce la naturaleza de prestaciones de carácter intelectual a los servicios de arquitectura, ingeniería, consultoría y urbanismo, con los efectos que se derivan de las previsiones contenidas en esta Ley”.

El pliego de cláusulas administrativas particulares, al definir en su primera cláusula los CPV de las prestaciones objeto de contrato, incluye dos, una de las cuales específicamente refiere a consultoría:

“Nomenclatura vocabulario común de los contratos

(CPV):

- 72212517-6 – *Servicios de desarrollo de software de gestión de siniestros.*
- 72000000-5 - *Servicios TI: consultoría, desarrollo de software, Internet y apoyo”.*

A ello debemos añadir cuál es el objeto de contrato según la cláusula primera del PCAP:

“El objeto del presente contrato es la contratación del servicio de digitalización remota de los procesos de gestión de siniestros y suscripción mediante herramientas de captura inteligente de evidencias y vídeo-peritación en tiempo real, en el marco de los objetivos estratégicos de transformación digital del Consorcio de Compensación de Seguros (en adelante, CCS)”.

Y, a mayor abundamiento, las prestaciones del servicio, en concreto, su alcance, así como los requisitos funcionales y tecnológicos que deberá tener, tal y como se definen en las cláusulas 3 y 4 del pliego de prescripciones técnicas:

“3. ALCANCE DEL SERVICIO

3.1. Gestión de siniestros La solución deberá cubrir la totalidad del flujo de gestión digital de cualquier tipo de siniestro (auto, diversos), permitiendo:

- *Recogida estructurada de información mediante formularios adaptativos.*
- *Captura de evidencias visuales guiadas por el sistema, incluyendo metadatos (hora, localización y dispositivo).*
- *Sistema de triaje automatizado basado en modelos de IA y/o en las reglas descritas por el CCS, para derivación al canal más adecuado (reparación directa, peritación remota o presencial y archivo).*
- *Interfaz accesible para asegurados, mediadores o personal técnico del CCS, sin necesidad de instalación de aplicaciones.*
- *Asociación automática e inmediata de la información al expediente en los sistemas internos del CCS.*
- *Capacidades de lectura automática y extracción de documentación dentro de los flujos digitales de siniestros.*
- *Detección automática de daños en vehículos basada en modelos de machine learning.*

3.2. Videoperitación El servicio incluirá una solución de videoperitación avanzada que permita:

- *Establecer videollamadas entre el perito y el asegurado/mediador desde cualquier dispositivo y envío de recordatorios al cliente de la videollamada programada por SMS/EMAIL.*
- *Flujo de peritación personalizado por tipo de siniestro: capacidad de personalización del flujo en base a las diferentes casuísticas de siniestros, definiendo los pasos a seguir y capacidad de poder definir campos y toma de fotos obligatorios/optativos para poder estandarizar el proceso de videoperitación.*
- *Captura de imágenes en alta resolución durante la llamada.*
- *Grabación parcial o total de la sesión con consentimiento informado.*
- *Detección de geolocalización y registro de evidencias.*
- *Herramientas de apoyo como dibujo sobre la pantalla, cambio de cámara, linterna y anotaciones.*
- *Etiquetado automático de contenidos y exportación de informes en PDF.*
- *Usabilidad: interfaz intuitiva que permita al usuario facilidad de uso de la herramienta y diseño simple y atractivo para el usuario.*

3.3. Proceso de suscripción Deberá digitalizarse también el proceso de verificación para la suscripción de seguros de vehículos agrícolas, industriales y de movilidad personal, incluyendo:

- *Formularios diferenciales por tipología de vehículo.*
- *Captura y verificación de imágenes y documentos justificativos (bastidor, ficha técnica, etc.).*
- *Capacidad de lectura automática y extracción de información de documentos dentro de los flujos digitales de suscripción.*
- *Validación mediante reglas antifraude y OCR.*
- *Trazabilidad completa y generación de referencias únicas por expediente.*

3.4. Otras consideraciones La solución propuesta:

- Deberá tener capacidad de detección de daños mediante inteligencia artificial sobre las imágenes obtenidas en el proceso de video-peritación, o mediante herramientas específicas de digitalización de flujos de siniestros y suscripción.
- Deberá asegurar la calidad de las imágenes recogidas para la gestión de un siniestro o la suscripción de una póliza, basadas en IA. Estos modelos de IA deberán medir en tiempo real la luminosidad o el enfoque correcto de la foto.
- Deberá prevenir y detectar el fraude en tiempo real, mediante el uso de inteligencia artificial aplicada al análisis de imágenes y documentación recogidos durante los procesos de siniestros y suscripción, llegando a detectar en tiempo real si la imagen puede ser fraudulenta, habiendo sido tomada a una pantalla. Esta capacidad deberá integrarse de forma nativa en los flujos digitales de la solución.
- Deberá permitir al usuario final realizar todo el proceso requerido (captura de evidencias, aportación de documentación, seguimiento de siniestros o suscripción, etc.) sin necesidad de descargar ni instalar ninguna aplicación, garantizando el acceso mediante tecnologías web responsivas o enlaces directos (por ejemplo, SMS o correo electrónico).
- El CCS podrá proponer evoluciones o mejoras funcionales durante la ejecución del contrato, que serán abordadas en coordinación con el adjudicatario.
- La solución contratada deberá ser reutilizable por otras unidades funcionales del CCS sin coste adicional por licencia.
- El CCS podrá auditar el sistema, sus registros y componentes en cualquier momento, previo aviso con al menos 5 días hábiles.
- El adjudicatario deberá colaborar con terceros proveedores tecnológicos del CCS, asegurando la interoperabilidad del sistema.
- El idioma de comunicación será el castellano.

4. REQUISITOS FUNCIONALES Y TECNOLÓGICOS

4.1. Plataforma tecnológica

- Modalidad de servicio - SaaS (software como servicio)
- Arquitectura cloud, escalable y sin dependencia de instalaciones físicas.
- Solución basada en APIs RESTful para integración con sistemas del CCS. Se valorará positivamente la capacidad de integración asíncrona mediante mecanismos de webhook o eventos.
- Panel de administración para supervisión y configuración de flujos.
- Capacidad para gestionar grandes volúmenes de casos concurrentes sin impacto en la calidad del servicio ni en el rendimiento de la solución (mínimo 1.000.000 de expedientes anuales)
- Plataforma ya implantada y en explotación en el sector asegurador.

4.2. Seguridad y protección de datos • Cumplimiento estricto del RGPD, ENS (nivel medio) y normativa sectorial. • Cifrado de datos en tránsito y reposo (TLS 1.2 o superior). • Control de accesos basado en roles (RBAC) y autenticación mediante SSO: El sistema deberá implementar un modelo de control de accesos basado en roles (RBAC), que permita asignar permisos de forma granular según perfiles definidos. Asimismo, deberá integrarse con mecanismos de autenticación centralizada, priorizando el uso de soluciones de Single SignOn (SSO), siempre que su implementación sea técnicamente viable y compatible con la infraestructura tecnológica del CCS. • Posibilidad de anonimización/seudonimización de información sensible: El sistema deberá garantizar la posibilidad de aplicar técnicas de anonimización y/oseudonimización sobre los datos sensibles, conforme a lo establecido en la normativa vigente en materia de protección de datos personales, incluyendo el Reglamento (UE) 2016/679 (RGPD) y la Ley Orgánica 3/2018. • Auditoría y trazabilidad de todos los accesos y eventos del sistema: El sistema deberá registrar de forma íntegra, segura y no repudiable todos los accesos y eventos relevantes. Los registros deberán conservarse conforme a los plazos establecidos por la normativa aplicable y estar disponibles para su análisis con fines de auditoría y cumplimiento normativo.

4.3. Integración con sistemas del CCS • Interoperabilidad con el sistema de gestión de expedientes del CCS: El sistema deberá estar preparado para integrarse, en caso necesario, con el sistema de gestión de expedientes del CCS. Esta integración se realizará conforme a los requisitos técnicos y funcionales que se definan durante la fase de análisis conjunto con el proveedor. • Conectividad con el sistema de agenda del tramitador: Se contempla la posibilidad de establecer conectividad con el sistema Agenda del tramitador y con la plataforma Web de peritos tasadores del CCS, con el objetivo de facilitar la planificación y coordinación de tareas. El proveedor deberá prever esta capacidad en el diseño del sistema. • Integración con repositorios documentales y bases de datos corporativas: El sistema deberá estar habilitado para integrarse con los repositorios documentales y bases de datos corporativas existentes en el entorno del CCS, siempre que dichos sistemas estén disponibles y se proporcionen las especificaciones técnicas necesarias. • Soporte para sistemas de firma digital y notificaciones electrónicas: El sistema deberá incluir soporte para la integración con plataformas de firma digital reconocidas, conforme a la normativa legal aplicable. La solución deberá permitir la validación y verificación de firmas electrónicas avanzadas y cualificadas”.

A la vista de todo ello, no resulta difícil encuadrar las prestaciones objeto del contrato entre las prestaciones propias de servicios de consultoría y, en consecuencia, entre las prestaciones intelectuales que ex lege exigen una mayor ponderación de los criterios de adjudicación de calidad. Por ello, la motivación que se reclama en el recurso, centrada en la mayor ponderación de dichos criterios, viene suplida por deducirse de la Ley.

Por otra parte, sobre la crítica a la falta de indicadores objetivables que guíen la aplicación de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor, debemos dar la razón al órgano de contratación, cuando defiende la forma en la que los pliegos desglosan en subcriterios y establecen el marco de apreciación.

En efecto, la cláusula 21 del PCAP en su apartado segundo señala:

“21.2.1. Calidad técnica de la solución propuesta (hasta 40 puntos).

Se valorará:

- *Grado de adecuación a los requisitos funcionales y tecnológicos exigidos. • Nivel de personalización de flujos para siniestros y suscripción.*
- *Usabilidad y accesibilidad de las interfaces (móvil/web) sin fricción.*
- *Capacidad de adaptación a distintos tipos de usuarios (peritos, mediadores, asegurados, etc.).*

21.2.2. Estrategia de integración y compatibilidad con los sistemas del CCS (hasta 15 puntos).

Se valorará:

- *Nivel de detalle del plan de integración vía API.*
- *Existencia de mecanismos de sincronización bidireccional con los sistemas del CCS.*
- *Experiencia demostrada en integraciones similares.*

21.2.3. Estrategia de mejora continua y evolución funcional (hasta 10 puntos).

Se valorará:

- *Propuesta de mejora evolutiva basada en datos.*
- *Capacidad para incorporar nuevos flujos o funcionalidades sin rediseños.*
- *Planes de revisión periódica con el CCS”.*

Atendido lo anterior, consideramos que la definición de subcriterios para la aplicación de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor y el detalle indicado para su valoración son suficientes para que el órgano de contratación en su aplicación no tenga un margen de decisión ilimitada, al mismo tiempo que permiten a los licitadores conformar su oferta, teniendo en consideración la puntuación asignada para cada uno de ellos y cómo definir la oferta para su asignación.

Atendido lo anterior, debemos desestimar el motivo de recurso.

Sexto. Relacionado con el motivo de recurso anterior, el recurrente cuestiona la inexistencia de un comité de expertos independiente e imparcial, conforme exige el artículo 146.2 a) de la LCSP.

El artículo 146.2 a) de la LCSP señala:

“a) En los procedimientos de adjudicación, abierto o restringido, celebrados por los órganos de las Administraciones Públicas, la valoración de los criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor corresponderá, en los casos en que proceda por tener atribuida una ponderación mayor que la correspondiente a los criterios evaluables de forma automática, a un comité formado por expertos con cualificación apropiada, que cuente con un mínimo de tres miembros, que podrán pertenecer a los servicios dependientes del órgano de contratación, pero en ningún caso podrán estar adscritos al órgano proponente del contrato, al que corresponderá realizar la evaluación de las ofertas; o encomendar esta a un organismo técnico especializado, debidamente identificado en los pliegos”.



La cláusula 4 del PCAP establece:

“El órgano de contratación del CCS es el Presidente de la entidad, y de conformidad con la delegación de funciones establecida en su Estatuto Legal, corresponde a la Dirección de Sistemas y Tecnologías de la Información del CCS la convocatoria de la licitación y supervisar la ejecución del contrato, adoptando las decisiones y dictando las instrucciones necesarias con el fin de asegurar la correcta realización de la prestación pactada, así como proponer las modificaciones que convenga introducir en la ejecución del contrato.

La ejecución del contrato se desarrollará bajo la dirección, inspección y control de la Dirección de Operaciones del CCS que podrá dictar las instrucciones oportunas para el fiel cumplimiento de lo convenido. La valoración de las ofertas se realizará por un Comité Técnico de Contratación integrado por los siguientes miembros:

Presidenta: - La Directora de la División de Sistemas y T.I.

Vocales:

- El Director de Operaciones.

- El Subdirector de la Asesoría Jurídica o un/a Responsable de la misma.

- La Subdirectora de Gestión de Calidad de Sistemas Informáticos o un/a Responsable o Titulado/a de esta Subdirección.

Secretaria: - La Responsable de la Unidad de Apoyo a la Contratación o un/a Responsable o Titulado/a de la Subdirección de Gestión de Calidad de Sistemas informáticos.

En caso de vacante o ausencia, el presidente será sustituido por el vocal que resulte del orden de designación indicado. Para que el Comité Técnico de Contratación se constituya válidamente se requerirá la concurrencia de al menos tres de sus integrantes”.

A la vista de la cláusula del pliego, comprobamos que el requisito exigido en el artículo 146.2 a) LCSP, no se cumple en el caso que nos ocupa, pues los pliegos impugnados atribuyen la valoración a un Comité Técnico, en el que figuran como miembros, integrantes



del personal de la Dirección de Sistemas y Tecnologías de la Información del CCS, órgano proponente del contrato y responsable de supervisar su ejecución.

Atendido lo anterior, procede estimar este motivo de recurso.

Séptimo. Como tercer motivo de recurso, se impugnan los requisitos de experiencia específicos y restrictivos en el sector asegurador. En concreto, se denuncia que *“el Pliego de Prescripciones Técnicas, en su cláusula 4.1. último punto, exige que la plataforma esté ya implantada y en explotación en el sector asegurador”*.

Considera así, el recurrente que: *“dicha exigencia excluye, sin motivación alguna, a uniones temporales de empresas que pudiesen acreditar las capacidades técnicas requeridas mediante la suma de las actividades y recursos de sus miembros, vulnerando por tanto los artículos 66, 69 y 132 LCSP, siendo este último la piedra angular que debe presidir el procedimiento de adjudicación al exigir a los órganos de contratación el respeto absoluto de los principios de igualdad, transparencia y libre competencia”*.

Con semejante formulación del recurso, el recurrente con discutible rigor técnico está impugnando primero prescripción técnica y, a continuación, la solvencia técnica exigida a los licitadores.

Frente a ello, el órgano de contratación defiende que:

“1. De la propia redacción literal del Pliego de Bases, apartado 13, no se exige como afirma la recurrente que el sistema ofertado esté implementado en el sector asegurador, sino que se exige lo siguiente “Adicionalmente, el licitador deberá acreditar que cuenta, como mínimo, con experiencia en la implantación de sistemas específicos para el sector asegurador materializada en (...)” Resulta evidente y notorio que lo que se exige es experiencia en el sector asegurador, dadas las características especiales y particulares del objeto del contrato y por la propia naturaleza y actividad aseguradora del CCS.

2. La exigencia de esta solvencia técnica se encuentra justificada y es acorde a las necesidades existentes, ya que se han estimado como más adecuados para garantizar los principios de transparencia, objetividad, igualdad de trato y concurrencia en el



procedimiento de contratación. En particular, los criterios de solvencia definidos son adecuados, proporcionales y guardan relación directa con el objeto del contrato, no suponiendo un obstáculo a la libre concurrencia.

3. De igual forma, esta exigencia no supone la limitación de participación de uniones temporales de empresas para integrar o acumular su solvencia, pues el propio apartado 12 del Pliego de Bases permite y define la participación de UTEs en el procedimiento de contratación”.

Planteado el debate en estos términos, debemos comenzar señalando que la cláusula impugnada (cláusula 4.1 del PPT), al definir los requisitos funcionales y tecnológicos de la Plataforma tecnológica señala (el subrayado es nuestro):

“4.1 Plataforma tecnológica

- Modalidad de servicio - SaaS (software como servicio) • Arquitectura cloud, escalable y sin dependencia de instalaciones físicas.*
- Solución basada en APIs RESTful para integración con sistemas del CCS. Se valorará positivamente la capacidad de integración asíncrona mediante mecanismos de webhook o eventos.*
- Panel de administración para supervisión y configuración de flujos.*
- Capacidad para gestionar grandes volúmenes de casos concurrentes sin impacto en la calidad del servicio ni en el rendimiento de la solución (mínimo 1.000.000 de expedientes anuales)*
- Plataforma ya implantada y en explotación en el sector asegurador”.*

La exigencia cumple lo exigido a los efectos de lo dispuesto en el artículo 126 de la LCSP, tal y como ha sido interpretado por la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha abordado la interpretación del artículo 42 de la Directiva 2014/24 en su Sentencia de 16 de enero de 2025 (C-424/23, DYKA PLASTICS).



En efecto, se trata de exigir una Plataforma con una funcionalidad acreditada para el sector asegurador; se está refiriendo así a una solución técnica, testada y en aplicación, sin referirse a una solución técnica en concreto.

Por otro lado, al definir la solvencia técnica, la cláusula 13 del PCAP señala:

“Solvencia técnica y profesional:

La solvencia técnica y profesional deberá acreditarse mediante una relación de los principales servicios o trabajos realizados de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato en el curso de, como máximo, los tres últimos años, en la que se indique el importe, la fecha y el destinatario, público o privado de los mismos.

El requisito mínimo será que en el año de mayor ejecución de los tres relacionados, el importe anual acumulado sea igual o superior al 70 por ciento de la anualidad media del contrato, esto es: 770.000,00 €

Adicionalmente, el licitador deberá acreditar que cuenta, como mínimo, con experiencia en la implantación de sistemas específicos para el sector asegurador materializada en:

o Tres clientes en el ámbito de suscripción.

o Tres clientes en el ámbito de gestión de siniestros.

Los servicios o trabajos efectuados se acreditarán mediante certificados expedidos o visados por el órgano competente, cuando el destinatario sea una entidad del sector público; cuando el destinatario sea un sujeto privado, mediante un certificado expedido por este o, a falta de este certificado, mediante una declaración del empresario acompañado de los documentos obrantes en poder del mismo que acrediten la realización de la prestación; en su caso, estos certificados serán comunicados directamente al órgano de contratación por la autoridad competente”.

Por ello, una mera lectura de los pliegos revela el error del recurrente, pues únicamente se exige *“experiencia en la implantación de sistemas específicos para el sector asegurador materializada en: o Tres clientes en el ámbito de suscripción. O Tres clientes en el ámbito*

de gestión de siniestros.”, sin que por otra parte, como señala el órgano de contratación, se restrinja la participación de empresas con compromiso de constitución de una UTE, pues esta posibilidad se contempla expresamente en la cláusula 12 del PCAP.

La cláusula 12 del PCAP señala que:

“Uniones temporales

Las uniones temporales de empresarios deberán atenerse a lo establecido en el artículo 69 de la LCSP, debiendo presentar, junto con la documentación correspondiente a cada uno de ellos, un documento en el que hagan constar los siguientes extremos: - Nombres y circunstancias de las empresas que constituyen la unión temporal. - Porcentaje de participación de cada una de ellas en la unión temporal. - Compromiso de constituirse formalmente en unión temporal, caso de resultar adjudicatarios, mediante formalización de la misma en escritura pública, en la que se designe un representante o apoderado único de la unión, con poderes bastantes para ejercitar los derechos y cumplir las obligaciones que del contrato se deriven hasta la extinción del mismo.

Este documento deberá estar firmado por cada uno de los representantes de las empresas que licitan con carácter de unión temporal. Si durante la tramitación de un procedimiento y antes de la formalización del contrato se produjese la modificación de la composición de la unión temporal de empresas, esta quedará excluida del procedimiento. No tendrá la consideración de modificación de la composición la alteración de la participación de las empresas siempre que se mantenga la misma clasificación. Quedará excluida también del procedimiento de adjudicación del contrato la unión temporal de empresas cuando alguna o algunas de las empresas que la integren quedasen incursas en prohibición de contratar”.

Por ello, entendemos que la solvencia técnica exigida respeta lo señalado en el artículo 90.1 a) LCSP y, en particular, está relacionada con el objeto del contrato y es proporcional, sin limitar la concurrencia de varios licitadores con el compromiso de constituir una UTE, en cuyo caso la integración de solvencia técnica entre sus miembros podrá efectuarse, teniendo en cuenta lo señalado en nuestra doctrina, por todas, nuestra Resolución nº 950/2024



Atendido lo anterior, procede desestimar este motivo de recurso

Octavo. Como último motivo de recurso, se impugna la exigencia previa de certificación en el Esquema Nacional de Seguridad (ENS).

Considera el recurrente que la cláusula 16 del PCAP, y concretamente, la nota informativa emitida por el órgano de contratación al efecto exige que la plataforma esté certificada en ENS (nivel medio) para la fecha de inicio del contrato, sin permitir su obtención durante la ejecución. A su juicio, *“esto constituye una barrera técnica anticipada y un requisito excluyente que no tiene justificación en razones insalvables. Esta exigencia con carácter previo al inicio del contrato es inconsistente con la naturaleza de las prestaciones solicitadas cuya ejecución, tratándose de un servicio basado en una solución tecnológica, implica necesariamente una fase de implantación de la misma y un plan de adecuación a los requerimientos específicos del servicio. Se trata por tanto de una vulneración de los artículos 1 y 132 LCSP”*.

El órgano de contratación en su informe al recurso se opone y señala que:

“1. La exigencia del ENS se requiere para el licitador propuesto como adjudicatario antes del inicio de la ejecución del contrato.

2. La exigencia del ENS obedece a la propia exigencia de la legislación vigente conforme a lo establecido en el Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad, y en particular, el propio artículo 2.3. del referido Real Decreto señala “Los pliegos de prescripciones administrativas o técnicas de los contratos que celebren las entidades del sector público incluidas en el ámbito de aplicación de este real decreto contemplarán todos aquellos requisitos necesarios para asegurar la conformidad con el ENS de los sistemas de información en los que se sustenten los servicios prestados por los contratistas, tales como la presentación de las correspondientes Declaraciones o Certificaciones de Conformidad con el ENS. Esta cautela se extenderá también a la cadena de suministro de dichos contratistas, en la medida que sea necesario y de acuerdo con los resultados del correspondiente análisis de riesgos.”



3. Resulta evidente por ello, conforme se indicaba en la nota informativa publicada por el CCS que el cumplimiento del ENS resulta exigible desde el inicio del contrato, pues lo contrario sería permitir la ejecución de un contrato incumpliendo los pliegos de condiciones y suponiendo la existencia de un riesgo de seguridad de la información”.

Planteado el debate en estos términos debemos dar la razón al órgano de contratación y desestimar este motivo de recurso, pues la exigencia del ENS no se impone al licitador sino al adjudicatario, tal y como resulta de la cláusula 8 del PPT, que señala (el subrayado es nuestro):

“8. CONFIDENCIALIDAD Y COMPROMISOS

- *La empresa adjudicataria deberá firmar una declaración de confidencialidad que comprometa al personal técnico y administrativo implicado.*
- *Los datos tratados serán considerados confidenciales y no podrán utilizarse para otros fines.*
- *El adjudicatario deberá cumplir estrictamente con la normativa de protección de datos, incluyendo el RGPD, la LOPDGDD y el ENS (nivel medio), y colaborar en auditorías y controles cuando se requiera”.*

Noveno. La estimación, aún parcial, de los motivos de recurso en los términos de lo señalado en el Fundamento de Derecho Sexto de esta Resolución, conducen a aplicar lo dispuesto en el artículo 57.2 in fine de la LCSP, conforme al cual:

“En todo caso la estimación del recurso que conlleve anulación de cláusulas o condiciones de los pliegos o documentación contractual de naturaleza análoga determinará la anulación de los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación”.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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



Primero. Estimar parcialmente en los términos y con los efectos señalados en el Fundamento de Derecho Noveno de esta Resolución, el recurso interpuesto por D. M.G.C., en representación de E-CAPTURE RESEARCH AND DEVELOPMENT, S.L., contra los pliegos del procedimiento “*Servicio de digitalización remota de los procesos de gestión de siniestros y suscripción mediante herramientas de captura inteligente de evidencias y vídeo-peritación en tiempo real, en el marco de los objetivos estratégicos de transformación digital del Consorcio de Compensación de Seguros*”, expediente 1780/2025, convocado por el Consorcio de Compensación de Seguros.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f y 46.1 de la Ley 29 / 1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES