



Recurso nº 1449/2025

Resolución nº 1786/2025

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 4 de diciembre de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. S.T.A., en representación de HUB DE COMUNICACIÓN, S.L., contra el acuerdo de adjudicación de la “*Contratación de los servicios de mantenimiento del portal web, de planificación, producción y ejecución de acciones de comunicación, y de servicios audiovisuales para la Cooperación Española.*”, expediente 202500000008, convocado por el Gabinete de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Por el órgano de contratación, se convocó mediante anuncio y pliegos publicados el 11 de junio de 2025, en la Plataforma de Contratación del Sector Público, el procedimiento para la adjudicación del contrato arriba nominado, con un valor total estimado de 141.089,11 euros.

Segundo. Tras los trámites oportunos, (emitido el informe técnico de valoración de los criterios sujetos a juicio de valor de fecha 28 de julio de 2025), la mesa de contratación, en fecha 4 de septiembre de 2025, propuso la adjudicación del contrato a favor de la mercantil IMPLICATE, S. COOP.MAD. Mediante resolución de 8 de septiembre de 2025, el órgano de contratación acordó la adjudicación del contrato a la indicada licitadora.

Tercero. Con fecha 9 de septiembre de 2025, la mercantil HUB DE COMUNICACIÓN, S.L. interpuso recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo de adjudicación solicitando la nulidad de la resolución de adjudicación por los motivos y fundamentos que ha estimado pertinentes.



Posteriormente, en fecha 10 de septiembre de 2025, presentó escrito incorporando nuevas alegaciones de impugnación de la resolución de adjudicación.

Cuarto. De conformidad con lo previsto en el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP en adelante), se solicitó del órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido acompañado del correspondiente informe de fecha 17 de septiembre de 2025.

Quinto. Con fecha 18 de septiembre de 2025, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados para que, en el plazo de cinco días, y si lo estimaban oportuno, presentasen aquellas alegaciones que considerasen oportunas, habiendo presentado alegaciones la adjudicataria IMPLICATE, S. COOP.MAD el 23 de septiembre de 2025.

Sexto. En fecha 3 de octubre de 2025, la secretaria general del Tribunal, actuando por delegación de este, resolvió acordar mantener la suspensión del expediente 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.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal. que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en los artículos 45.1 LCSP.

Segundo. Se han cumplido las prescripciones que, en relación con el plazo, forma y lugar de interposición de este recurso se establecen en los artículos 50 y 51.1 d) de la LCSP.

Tercero. Se interpone el recurso especial contra el acuerdo de adjudicación dictado en el procedimiento de contratación de un contrato de servicios, cuyo valor estimado supera los 100.000 euros, acto recurrible de acuerdo con lo establecido en los artículos 44.1.a) y 44.2.c) LCSP.



Cuarto. La recurrente en su condición de empresa licitadora en el procedimiento que ha quedado clasificada en segundo lugar ostenta la condición de legitimada para interponer el recurso, al amparo de lo dispuesto en el artículo 48 LCSP.

Quinto. Se impugna en este recurso especial la resolución de adjudicación con base en los siguientes motivos impugnatorios:

1.- Incorrecta valoración de los criterios sujetos a juicio de valor. Sostiene la recurrente que:

“El informe técnico nos ha otorgado en todos los apartados una calificación de buena (18,75 puntos de 25).

Sin embargo, el artículo 145.5 LCSP establece que los criterios de adjudicación deben formularse de manera objetiva y garantizar que la adjudicación recaiga en la oferta con la mejor relación calidad-precio. Nuestra empresa es la actual adjudicataria del contrato, con renovaciones sucesivas por parte de la Administración y con la confianza añadida de otras instituciones del Ministerio (AECID, FIAP), lo que acredita resultados positivos y contrastados.

La calificación de buena en lugar de muy buena (25 puntos) constituye una infravaloración injustificada que vulnera los principios de igualdad de trato y objetividad (artículo 1 LCSP).”

2.- Falta de publicidad de las puntuaciones automáticas Al respecto, argumenta la recurrente lo siguiente: *“(...) Sin embargo, la resolución únicamente refleja los puntos subjetivos, sin indicar el reparto en el criterio precio (50 puntos) ni en la experiencia profesional del equipo (25 puntos).*

Esta omisión impide verificar la correcta aplicación de la fórmula prevista en el PCAP (50 × precio más bajo / precio ofertado) y genera indefensión, contraviniendo también lo dispuesto en el artículo 35.a) de la Ley 39/2015, que reconoce el derecho de los interesados a conocer en cualquier momento el estado de la tramitación de los procedimientos y a acceder a la información pública.”



3.- Exigencia obligatoria e inexcusable del ENS. Sostiene la recurrente que: *“El contrato conlleva necesariamente el acceso y tratamiento de datos personales (bases de datos de newsletters, redes sociales, gestión del portal web institucional), así como información sensible de la Administración.*

El Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, que regula el Esquema Nacional de Seguridad (ENS), en su artículo 4 establece que todas las entidades que presten servicios o soluciones al sector público y que gestionen datos o sistemas de información sujetos a este ámbito deben acreditar el cumplimiento del ENS en el nivel correspondiente.

Este requisito no es valorable ni subsanable, sino habilitante. El artículo 140.1.c) LCSP señala que los licitadores deben acreditar la disposición de los medios necesarios para ejecutar el contrato, entre los que se incluye la habilitación legal exigida. La falta de ENS determina la imposibilidad de ser adjudicatario.

La adjudicación a una empresa que no ha acreditado poseer la certificación ENS constituye una infracción directa de la normativa de seguridad de la información y protección de datos (artículos 202 y DA 25ª LCSP, Reglamento UE 2016/679 -RGPD- y Ley Orgánica 3/2018 de Protección de Datos), y conlleva la nulidad de pleno derecho de la resolución de adjudicación conforme al artículo 47.1.f) de la Ley 39/2015, al haberse prescindido de un requisito esencial e inexcusable.

A los anteriores argumentos, en el escrito ampliatorio que presenta en fecha 9 de septiembre de 2025, señala que:

“En el Informe de Valoración de los Criterios Evaluable mediante Juicio de Valor de 28 de julio de 2025, se indica expresamente que la empresa adjudicataria IMPLICATE S. Coop. Mad. ‘presentó el documento ‘Oferta Técnica’ sin contenido alguno. En el documento ‘Anexo 1. Declaraciones Responsables’ presenta un apartado con la información solicitada en el PCAP, que se ha evaluado’.

2. Los Pliegos (PCAP y PPTP) establecen claramente la obligación de presentar la memoria técnica en el sobre correspondiente, distinguiendo los criterios sujetos a juicio de valor de los evaluables automáticamente.



3. Valorar información contenida en un anexo administrativo, en lugar de la memoria técnica en el sobre exigido, vulnera el principio de igualdad de trato y no discriminación (art. 1 LCSP), el principio de transparencia (art. 139 LCSP), y contraviene el propio PCAP”.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe preceptivo al recurso defiende la legalidad del acto impugnado.

Sexto. El análisis del fondo pasa por considerar previamente que no han sido objeto de impugnación los pliegos. Pues bien, expuestas las posiciones de las partes, procede examinar el primer motivo impugnatorio que esgrime la recurrente, y para ello, ha de transcribirse lo dispuesto en el apartado 6.2 del PCAP, y que establece los siguientes criterios de adjudicación que dependen de un juicio de valor, con una puntuación total de 25 puntos:

“Criterios distintos al precio evaluables mediante juicio de valor (criterio subjetivo). Máximo 25 puntos. Se valorará la experiencia de la empresa en los siguientes ámbitos:

☐ Mantenimiento tecnológico, evolución y soporte técnico del portal web de la Cooperación Española.

☐ Acciones de comunicación digital a través de web y canales sociales

☐ Servicios de producción y cobertura audiovisual

Para conocer esta experiencia, deberá enviarse un dossier o memoria que contenga entre 1 (mínimo) a 3 (máximo) de experiencias de trabajo realizadas en cada uno de los tres ámbitos de trabajo identificados, no superando el dossier las 10 páginas de extensión.

Se clasificará la calidad de la experiencia aportada según el siguiente baremo:

☐ Muy buena: si la experiencia acreditada está sustancialmente relacionada con el objeto del contrato y presenta unos resultados positivos de su implicación. 100% de la puntuación parcial. Total: 25 puntos.



□ Buena: La experiencia está relacionada con el objeto del contrato y los resultados son mayormente positivos. 75% de la puntuación parcial. Total: 18,75 puntos.

□ Regular: La experiencia es correcta pero escasa y/o poco relevante. 50% de la puntuación parcial. Total: 12,50 puntos.

□ Mala: Existe poca vinculación entre la experiencia acreditada y el objeto del contrato. Los resultados son mayormente irrelevantes o negativos. 20% de la puntuación parcial. Total: 5 puntos.

□ Muy mala: No existe vinculación alguna y los resultados no son, esencialmente relevantes o son negativos. 0% de la puntuación parcial”.

Analizada la oferta de la recurrente en los criterios sujetos a juicio de valor, el informe técnico de valoración le atribuye una puntuación total de 18,75 puntos en la valoración de los citados criterios –a la adjudicataria se le asigna una puntuación máxima de 16,66 puntos–, de acuerdo con las siguientes valoraciones que se recogen en el informe emitido el 28 de julio de 2025:

1.- Para el criterio de valoración 4”.1. *Valoración técnica del Mantenimiento tecnológico, evolución y soporte técnico para el portal web de la Cooperación Española*”, el informe técnico motiva la puntuación otorgada a la recurrente (18,75 puntos) en los siguientes términos:

“Se presentan tres experiencias de trabajo desarrolladas con tecnología WordPress, una de ellas en el ámbito de la cooperación y otra del sector social, detallando las actuaciones realizadas para garantizar el correcto funcionamiento del portal web, así como mejoras evolutivas orientadas a optimizar el rendimiento. Estas acciones presentan resultados en la mejora significativa en la navegabilidad, la visualización y los tiempos de respuesta, sin registrarse caídas reseñables. Asimismo, se incluye una experiencia en entorno de hosting compatible con el Esquema Nacional de Seguridad, tal como se especifica en los Pliegos. Calificación: buena. Se califica como buena la oferta al presentar tres experiencias con resultados positivos en la mejora de la navegabilidad, visualización y tiempos de respuesta.



Asimismo, aporta experiencia en hosting compatible con el Esquema Nacional de Seguridad, lo que añade valor por su relación con el objeto del contrato”.

Para este mismo criterio, la puntuación otorgada a la adjudicataria (12,50 puntos) se basa en las siguientes:

“Se presentan tres experiencias de desarrollo web, dos de ellas vinculadas al ámbito social.

En cada caso se expone de manera general el contexto y los objetivos del proyecto. Sin embargo, se echa en falta un mayor nivel de detalle técnico y, en términos generales, no se abordan aspectos fundamentales como el mantenimiento, el soporte técnico o las condiciones de alojamiento de los sitios desarrollados.

Calificación: regular. Se otorga esa calificación a partir de una descripción del contexto y objetivos alcanzados de forma correcta. No obstante, falta relevancia en el detalle técnico y no aborda aspectos como mantenimiento tecnológico, el soporte técnico realizado o las experiencias de hosting”.

2.- Para el criterio de valoración “4.2. Valoración de las acciones de comunicación digital a través de web y canales sociales”, en el informe técnico se indica respecto de la oferta de la recurrente –valorada en 18,75 puntos–, lo siguiente:

“Se aportan tres experiencias en el ámbito de la cooperación internacional y el sector social, que reflejan una ejecución efectiva de acciones en redes sociales conforme a los requerimientos definidos en los Pliegos. Cada experiencia incluye una descripción detallada de los contenidos desarrollados, con ejemplos representativos de diseño gráfico, así como datos cuantitativos que evidencian el impacto de las publicaciones. Asimismo, se ofrece una proyección fundamentada de resultados positivos, tal como se recoge en la documentación presentada, lo que refuerza la idoneidad de las actuaciones descritas.

Calificación: buena. Calificación obtenida en base a la demostración de una gestión eficaz de acciones en redes sociales en materias relacionadas con el objeto del contrato. Se describen de forma completa los contenidos y diseños desarrollados, respaldados por



ejemplos gráficos y métricas que acreditan su impacto, junto con una proyección de resultados positivos que refuerza la solidez de la propuesta”.

Respecto de la valoración de la oferta de la adjudicataria (18,75 puntos), en el informe técnico, se indica:

“Se presentan tres experiencias digitales relevantes en el ámbito del tercer sector, en las que se ha evidenciado la capacidad para desarrollar campañas integrales con contenido digital.

Estas experiencias incluyen la gestión y difusión de mensajes a través de redes sociales, sitios web, así como la producción y utilización de materiales audiovisuales como herramientas para alcanzar los objetivos establecidos. Todas las experiencias expuestas tienen compatibilidad con las funciones requeridas en los pliegos, demostrando un conocimiento práctico y su aplicación.

Calificación: buena. Acredita tres trayectorias destacadas para diseñar y ejecutar campañas digitales completas que combinan redes sociales, portales web y recursos audiovisuales para maximizar resultados positivos. Las referencias aportadas evidencian un dominio práctico de las funciones solicitadas en los pliegos, reforzando la pertinencia de la propuesta con el objeto del contrato”.

3.- Para el criterio “4.3. Valoración de servicios de producción y cobertura audiovisual”, en el informe técnico valora la oferta de la recurrente, otorgándole 18,75 puntos, señalando:

“Tres propuestas audiovisuales que integran un ejemplo de motion graphics y dos videos con imágenes reales centrados en la cooperación y el patrimonio cultural. Cada pieza adopta un estilo narrativo distinto —institucional, descriptivo y emotivo— presentando distintas estructuras discursivas. La propuesta destaca por su variedad formal y expresiva, conjugando recursos visuales y narrativos en el tratamiento del contenido.

Calificación: buena. Obtenida por ejemplos presentados que muestran una diversidad de estilos y estructuras, sobresaliendo por su riqueza expresiva, combinando de manera



efectiva los recursos visuales y narrativos en contenidos relacionadas con el objeto del contrato”.

En dicho informe la puntuación para este criterio a la adjudicataria (18,75 puntos), se basa en las siguientes afirmaciones:

“Cuatro experiencias audiovisuales centradas en proyectos sociales (2) y de cooperación (2), una de ellas desarrollada en formato de animación. Reflejan tres enfoques narrativos diferenciados para comunicar el trabajo de las organizaciones: sensibilización, relatos humanos y divulgación informativa. La propuesta demuestra versatilidad en la selección de recursos expresivos y enfoques temáticos, aportando pluralidad sobre las formas de transmitir el impacto de los proyectos.

Calificación: buena. Las experiencias presentadas exploran tres estilos narrativos distintos relacionados con el objeto del contrato, evidenciando adaptabilidad en el uso de recursos creativos y diversidad en las formas de comunicar el impacto de los proyectos con resultados positivos”.

Detallada la valoración de la oferta de la recurrente y la comparación con la oferta de la adjudicataria, en el supuesto que se examina, el órgano técnico especializado atribuyó la puntuación en los distintos criterios de valoración descritos en el PCAP, explicando de forma suficiente las puntuaciones atribuidas para cada criterio, sin que pueda apreciarse la existencia de error de hecho o discriminación. Al respecto, las alegaciones de la recurrente se limitan a manifestar su desacuerdo con la valoración y puntuación asignadas –cuando, además, el informe técnico de valoración le ha asignado más puntuación–, opinión singular que no es válida para enervar la valoración técnica administrativa como expusimos en nuestra resolución número 1055/2020, de 5 de octubre:

“Respecto de si las valoraciones técnicas realizadas por BILBAO PLAZA gozan de la presunción de acierto debe responderse afirmativamente, puesto que, al margen de que la mesa de contratación las haya hecho suyas, debe indicarse que el fundamento de aquella presunción no radica en el carácter público del órgano evaluador sino en unas cualidades de imparcialidad y objetividad, que unida a su experiencia y conocimientos en la materia, obligan a otorgar cierta prevalencia a sus conclusiones. En este sentido, Resolución



86/2014, de 15 de abril, recientemente reiterada en la 708/2020 de 19 de junio, en que dijimos: "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, donde se ha hecho mención a la doctrina del Tribunal Supremo sobre la materia. En tal sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de septiembre de 2009 señala que la discrecionalidad técnica parte de una presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa, apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación".

En consecuencia, procede la desestimación del recurso en este punto.

Séptimo. A continuación, la recurrente, argumenta que la resolución de adjudicación únicamente refleja los puntos totales en los criterios de adjudicación automáticos o mediante fórmulas, sin indicar el reparto en el criterio precio (50 puntos) ni en la experiencia profesional del equipo (25 puntos).

El artículo 63.3 de la LCSP que regula la información que ha de ser objeto de publicación, en el perfil de contratante, que se aloja en la Plataforma de Contratación del Sector Público, dispone que:

"3. En el caso de la información relativa a los contratos, deberá publicarse al menos la siguiente información

a) La memoria justificativa del contrato, el informe de insuficiencia de medios en el caso de contratos de servicios, la justificación del procedimiento utilizado para su adjudicación cuando se utilice un procedimiento distinto del abierto o del restringido, el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas que hayan de regir el contrato o documentos equivalentes, en su caso, y el documento de aprobación del expediente.

b) El objeto detallado del contrato, su duración, el presupuesto base de licitación y el importe de adjudicación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido.



c) Los anuncios de información previa, de convocatoria de las licitaciones, de adjudicación y de formalización de los contratos, los anuncios de modificación y su justificación, los anuncios de concursos de proyectos y de resultados de concursos de proyectos, con las excepciones establecidas en las normas de los negociados sin publicidad.

d) Los medios a través de los que, en su caso, se ha publicitado el contrato y los enlaces a esas publicaciones.

e) El número e identidad de los licitadores participantes en el procedimiento, así como todas las actas de la mesa de contratación relativas al procedimiento de adjudicación o, en el caso de no actuar la mesa, las resoluciones del servicio u órgano de contratación correspondiente, el informe de valoración de los criterios de adjudicación cuantificables mediante un juicio de valor de cada una de las ofertas, en su caso, los informes sobre las ofertas incursas en presunción de anormalidad a que se refiere el artículo 149.4 y, en todo caso, la resolución de adjudicación del contrato.

Igualmente serán objeto de publicación en el perfil de contratante la decisión de no adjudicar o celebrar el contrato, el desistimiento del procedimiento de adjudicación, la declaración de desierto, así como la interposición de recursos y la eventual suspensión de los contratos con motivo de la interposición de recursos”.

En el expediente de contratación que se examina se ha dado debido cumplimiento a la publicación del contenido mínimo obligatorio que marca la LCSP.

Por otra parte, la publicidad de los actos y decisiones adoptados en el seno de los procedimientos de contratación pública está directamente relacionada con la prohibición de indefensión de los licitadores, con la obligada transparencia que impone la LCSP en la adjudicación de los contratos y la necesidad de que éstos puedan accionar contra aquéllas que les perjudiquen, sin que la omisión de determinados datos en la propuesta de adjudicación o en la resolución de adjudicación comporte automáticamente la nulidad del acto, sino se acredita una afectación sustancial a los derechos del recurrente.

Pues bien, en el supuesto que se examina, la recurrente no ha intentado ejercer el derecho que el artículo 52 de la LCSP le otorga de acceso al expediente de contratación, constando



en el expediente de contratación el acta de la mesa de contratación de fecha 31 de julio de 2025, en el que se recoge el importe de las ofertas económicas de las licitadoras admitidas así como la puntuación otorgada en el criterio objetivo de la experiencia del personal del equipo, y la clasificación resultante de la valoración, motivo por el cual, procede la desestimación del recurso también en este concreto motivo impugnatorio. Refuerza esta conclusión que nos estamos refiriendo a criterios automáticos, bien definidos en el PCAP, que por su propia naturaleza (bien sea el precio por aplicación de la fórmula prevista en el pliego u otros criterios automáticos), no requieren de una especial motivación a diferencia de los criterios de adjudicación sujetos a juicios de valor.

Octavo. Como tercer motivo impugnatorio la recurrente señala que la adjudicataria no ha acreditado el cumplimiento del Esquema Nacional de Seguridad (ENS) en el nivel correspondiente, y para sostener dicha afirmación parte de entender que el contrato conlleva necesariamente el acceso y tratamiento de datos personales (bases de datos de newsletters, redes sociales, gestión del portal web institucional), así como información sensible de la Administración.

El artículo 156.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), establece que:

“2. El Esquema Nacional de Seguridad tiene por objeto establecer la política de seguridad en la utilización de medios electrónicos en el ámbito de la presente Ley, y está constituido por los principios básicos y requisitos mínimos que garanticen adecuadamente la seguridad de la información tratada”.

La exigibilidad del cumplimiento del ENS, se encuentra desarrollada en el Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad, aplicable en aquellos contratos cuyo objeto pueda implicar tratamiento de datos personales o acceso a sistemas de información de la Administración.

Así, el artículo 2.3 de la norma reglamentaria dispone que: *“3. Este real decreto también se aplica a los sistemas de información de las entidades del sector privado, incluida la obligación de contar con la política de seguridad a que se refiere el artículo 12, cuando, de acuerdo con la normativa aplicable y en virtud de una relación contractual, presten servicios*



o provean soluciones a las entidades del sector público para el ejercicio por estas de sus competencias y potestades administrativas”.

El ENS pretende asegurar los servicios de información de las administraciones públicas no de las empresas privadas. El ENS solo se aplica a las empresas privadas cuando sean proveedores de soluciones informáticas o prestadores de servicios de una administración. La finalidad de las certificaciones en ENS para los sistemas de información de las empresas privadas es que las administraciones comprueben que dichas soluciones asegurarán adecuadamente la confidencialidad, integridad de la información o la disponibilidad de los servicios.

Pues bien, sentado lo anterior, lo cierto es que los pliegos rectores de este procedimiento no imponen la obligación de acreditar el cumplimiento del ENS. Al respecto, indica el órgano de contratación en su informe preceptivo al recurso –afirmación que no es objeto de examen en esta resolución– que: *“La cláusula 19.2 del PCAP dispone literalmente que “en relación a lo anteriormente indicado, para la ejecución de la prestación objeto del presente Pliego no se prevé la necesidad de acceder a datos de carácter personal de cuyo tratamiento sea responsable la entidad contratante, por tanto el contrato adjudicado no implicará la cesión de datos de carácter personal, prohibiéndose expresamente el acceso a los datos de carácter personal a cargo del contratista.”*

Con respecto a la impugnación de la adjudicación de un contrato, por no poseer la empresa adjudicataria un determinado nivel de certificación ENS, pese a que el PCAP no lo exigía, se ha pronunciado este Tribunal en varias ocasiones, entre otras, en la resolución nº 186/2025, 7 de febrero de 2025:

“Quinto. En cuanto al fondo de lo planteado en el recurso, éste fundamenta sus pretensiones de anulación de la adjudicación realizada en los Lotes 4 y 5, sobre la base de que las empresas adjudicatarias carecen de certificado que justifique el cumplimiento del Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad.



Como punto de partida, se ha de tener presente lo dispuesto en el artículo 2 del Real Decreto 311/2022, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad. Al definir su ámbito de aplicación establece el Apartado Tercero que:

“Este Real Decreto también se aplica a los sistemas de información de las entidades del sector privado, incluida la obligación de contar con la política de seguridad a que se refiere el artículo 12, cuando, de acuerdo con la normativa aplicable y en virtud de una relación contractual, presten servicios o provean soluciones a las entidades del sector público para el ejercicio por estas de sus competencias y potestades administrativas. La política de seguridad a que se refiere el artículo 12 será aprobada en el caso de estas entidades por el órgano que ostente las máximas competencias ejecutivas. 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”.

Paralelamente, la Disposición Transitoria Única indica que:

“Los sistemas de información del ámbito de aplicación de este real decreto, preexistentes a su entrada en vigor, incluidos aquellos de los que sean titulares los contratistas del sector privado en los términos señalados en el artículo 2, dispondrán de veinticuatro meses para alcanzar su plena adecuación al ENS, circunstancia que se manifestará con la exhibición del correspondiente distintivo de conformidad, atendiendo lo dispuesto en el artículo 38”.

Finalmente, el mencionado Artículo 38 del Real Decreto 311/2022 dispone que:

“Los sistemas de información comprendidos en el ámbito del artículo 2 serán objeto de un proceso para determinar su conformidad con el ENS. A tal efecto, los sistemas de categoría MEDIA o ALTA precisarán de una auditoría para la certificación de su conformidad, sin perjuicio de la auditoría de la seguridad prevista en el artículo 31 que podrá servir asimismo



para los fines de la certificación, mientras que los sistemas de categoría BÁSICA solo requerirán de una autoevaluación para su declaración de la conformidad, sin perjuicio de que se puedan someter igualmente a una auditoría de certificación. Tanto el procedimiento de autoevaluación como la auditoría de certificación se realizarán según lo dispuesto en el artículo 31 y el anexo III y en los términos que se determinen en la correspondiente Instrucción Técnica de Seguridad, que concretará asimismo los requisitos exigibles a las entidades certificadoras”.

A la vista de la normativa transcrita, asiste la razón al recurrente cuando afirma que los contratistas que presten servicios o provean soluciones a las entidades del Sector Público han de cumplir con las obligaciones relativas a los sistemas de información y contar con las medidas necesarias para cumplir la política de seguridad establecidas en el Real Decreto 311/2022, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad. Ahora bien, el alcance de dicha obligación vendrá determinado por lo dispuesto en los pliegos que rijan la correspondiente licitación y que, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.3 arriba transcrito:

“(...) 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”.

Pues bien, descendiendo al caso enjuiciado, se constata que ni el pliego de cláusulas administrativas particulares ni el pliego de prescripciones técnicas contienen mención alguna a las exigencias derivadas de la aplicación del Esquema Nacional de Seguridad. Ciertamente, el recurrente debió impugnar en tiempo y forma los pliegos por los que se rige el presente expediente de contratación por no incluir los requisitos necesarios para asegurar la conformidad con el Esquema Nacional de Seguridad (ENS) de los sistemas de información, tales como las Declaraciones o Certificaciones de Conformidad con el ENS, no siendo procedente la anulación pretendida una vez adjudicados los lotes por no haber sido beneficiado de la adjudicación el recurrente.

Llegados a este punto, se ha de tener en cuenta la consolidada doctrina de este Tribunal en relación con la falta de impugnación de los pliegos del contrato. entre las más recientes,



cabe citar la Resolución nº 1562/2024, de 5 de diciembre en la que, con cita a la Resolución de este Tribunal nº 476/2020, se recordaba lo siguiente respecto a la vinculación a lo preceptuado en los pliegos:

*“Este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse en multitud de ocasiones acerca de la cualidad de *lex contractus* de los pliegos, una vez éstos adquieren firmeza. Así, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 19 de Marzo de 2001 (Sección Séptima) y otras resoluciones de este Tribunal (178/2013, 17/2013 y 45/2013) en la que se afirma que ‘esta Sala Tercera ha recordado, en sentencia de 6 de febrero de 2001, la conocida doctrina jurisprudencial en cuya virtud el pliego de condiciones constituye la Ley del Concurso, debiendo someterse a sus reglas tanto el organismo convocante como los que soliciten tomar parte en el mismo, especialmente cuando no hubieran impugnado previamente sus bases, pues, en efecto, si una entidad licitante se somete al concurso tal y como ha sido convocado, sin impugnar, en ningún momento, las condiciones y bases por las que se rija, tomando parte en el mismo, con presentación de su correspondiente oferta y prestando su consentimiento tanto a las propias prescripciones de la licitación como a la participación de las restantes entidades, carecerá de legitimación para impugnarlo después, contraviniendo sus propios actos, cuando no resulte favorecida por las adjudicaciones que, obviamente, pretendía’. Este criterio se mantiene en la resolución 321/2013, donde, con cita de la 178/2013, se precisa que la falta de impugnación de los pliegos hace ‘inviable la posibilidad de que se invoque posteriormente su supuesta improcedencia o ilegalidad para impugnar la adjudicación ya efectuada en favor de la proposición más conveniente a otro licitador, tanto más cuando que existe un trámite especialmente concebido para poder impugnar los citados Pliegos en su fase inicial mediante el recurso especial en materia de contratación contra ‘los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación’. Por otro lado, tiene declarado este Tribunal que el Pliego de Cláusulas Administrativas constituye la ley de contrato a la que deben sujetarse los licitadores, así como el propio órgano de contratación. Al efecto, hemos de partir del valor vinculante del Pliego aprobado por el órgano de contratación. El Pliego constituye ‘auténtica *lex contractus*, con eficacia jurídica no sólo para el órgano de contratación sino también para cualquier interesado en el procedimiento de licitación’. Como se señala en la Resolución 410/2014, de 23 de mayo ‘siguiendo el criterio fijado ya por este Tribunal, acorde con la*



Jurisprudencia del Tribunal Supremo, hemos de recordar que el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares es la Ley que rige la contratación entre las partes y al Pliego hay que estar, respetar y cumplir, sin que por ello se contravenga el principio de concurrencia ni el de igualdad (resolución 47/2012, de 3 de febrero, recurso 047/2012”.

Esta vinculación de las ofertas a lo dispuesto en los Pliegos se recoge a nivel legal en el art. 139.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), por cuanto establece que:

“(…) las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna, así como la autorización a la mesa y al órgano de contratación para consultar los datos recogidos en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público o en las listas oficiales de operadores económicos de un Estado miembro de la Unión Europea”.

Por otra parte, el artículo 38 del citado Real Decreto, que antes transcribimos, establece varias categorías de nivel de seguridad (Alta, Media o Básica), con diferentes medios de acreditación (auditoría con la oportuna certificación o autoevaluación mediante declaración), lo que exige una previa evaluación para determinar el alcance y el nivel de protección que es el adecuado, y, por tanto, debe ser exigido y, en consecuencia, añadir la oportuna justificación para poder comprobar si a la vista de la misma es adecuado a las circunstancias concurrentes y a la normativa la categoría seleccionada. Lo que queremos decir es que no es una selección automática, como pretende la recurrente, sino que requiere de una decisión en atención a la organización del órgano de contratación, así como a las circunstancias del objeto del contrato y su ejecución que no consta realizada por el órgano de contratación ni figura, por tanto, en los pliegos de la licitación, por lo que no cabe exigirla ahora al adjudicatario y menos para justificar una anulación de la adjudicación del contrato, como pretende la recurrente”.

Como en el caso de que se ocupa la resolución transcrita más arriba, si descendemos al caso enjuiciado, se constata que ni el PCAP, ni el pliego de prescripciones técnicas

contienen mención alguna a las exigencias derivadas de la aplicación del ENS. Ciertamente, el recurrente debió impugnar en tiempo y forma los pliegos por los que se rige el presente expediente de contratación si entendía que era obligatorio incluir los requisitos necesarios para asegurar la conformidad con el ENS de los sistemas de información, tales como las Declaraciones o Certificaciones de Conformidad con el ENS, no siendo procedente la anulación pretendida una vez adjudicado el contrato por no haber sido beneficiado de la adjudicación el recurrente.

En esta situación, debemos partir del carácter excepcional que debe otorgarse a la impugnación extemporánea de los pliegos, dado que el principio del que hay que partir es que los pliegos que elabora la Administración y acepta expresamente el licitador al hacer su proposición constituyen la ley del contrato y vinculan, según constante jurisprudencia del Tribunal Supremo, tanto a la Administración contratante como a los participantes en la licitación

Se puede traer a colación la jurisprudencia en la materia, extractada por la resolución número 59/2025 de este Tribunal, cuando recoge la doctrina jurisprudencial sentada en la materia en los siguientes términos:

“La sentencia del Tribunal Supremo de 22 de marzo de 2021 (rec.4883/2019) declara que “1º Es jurisprudencia constante de esta Sala que los pliegos son la ley del contrato y una vez aceptados, al no impugnarse en plazo, no pueden ser impugnados extemporáneamente: se tienen por firmes y consentidos, sin perjuicio de acudir al procedimiento de revisión de oficio, todo ello conforme al artículo 34 de la LCSP 2011, hoy artículo 41 de la LCSP 2017 (cfr. la sentencia de esta Sala, Sección Quinta, de 4 noviembre 1997, apelación 1298/1992).

2º Tal regla general se basa en obvias razones de seguridad jurídica, por lo demás comunes a la preclusión de todo plazo impugnatorio, tanto si se trata de recursos administrativos ordinarios o el especial como el jurisdiccional; además en el ámbito contractual hay que añadir las razones de buena fe que presiden la vida del contrato: no la habrá si se aceptan y no se impugnan los pliegos, y se reacciona sólo cuando su aplicación resulta adversa.



3º En consecuencia, de no impugnarse los pliegos quedan convalidados, salvo que se inste su declaración de nulidad de pleno Derecho por el cauce ordinario de la revisión de actos firmes; y aun así la jurisprudencia siempre ha declarado que esa posibilidad debe administrarse con prudencia, debe ser una posibilidad apreciada excepcional y restrictivamente (cfr. sentencia 1615/2018, de 14 de noviembre, de esta Sección, recurso de casación 4753/2017).

4º A esta jurisprudencia se añade la ya citada sentencia eVigilo, que matiza la regla general de inatacabilidad de los pliegos consentidos. Así en lo procedimental el plazo preclusivo para impugnarlos se inicia cuando el licitador "tuvo o debiera haber tenido conocimiento de la alegada infracción", y en lo sustantivo esa infracción se concreta en qué pliegos le sean "incomprensibles o [carezcan] de claridad". En otras palabras, es posible la impugnación indirecta cuando un "licitador razonablemente informado y normalmente diligente no pudo comprender las condiciones de la licitación [sino] hasta el momento en que el poder adjudicador, tras haber evaluado las ofertas, informó exhaustivamente sobre los motivos de su decisión". Obviamente tales circunstancias deben estar probadas."

Jurisprudencia plenamente vigente y que hace suya la reciente sentencia de la Audiencia Nacional de 17 de julio de 2024, en su recurso 2115/2021."

En el presente caso no resulta de aplicación la excepción a la regla general, pues ni se invoca un motivo de nulidad de entre los enumerados en el artículo 39 de la LCSP ni en el 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Tampoco existe error u oscuridad en las cláusulas cuestionadas que permitiesen invocar la doctrina de la sentencia eVigilio, pues los pliegos eran claros a la hora de no exigir la acreditación ENS. En suma, procede la desestimación del recurso también en este punto.

Noveno. Resta examinar la alegación de la recurrente expuesta en el escrito complementario al recurso presentado el 10 de septiembre de 2025, cuando afirma que, resulta del informe de valoración de criterios sujetos a juicio de valor de fecha 28 de julio de 2025, que la adjudicataria presentó el documento "oferta técnica" sin contenido alguno, contenido que se presentó en el "Anexo 1. Declaraciones responsables", cuando los



pliegos establecen claramente la obligación de presentar la memoria técnica en el sobre correspondiente distinguiendo los criterios sujetos a juicio de valor de los evaluables automáticamente.

Pues bien, la cláusula 9.2 del PCAP, dispone que:

“Sobre uno: Documentación administrativa y criterios de adjudicación valorables mediante juicio de valor. Deberá incluirse:

- 1. Declaración responsable que se ajustará, según lo que corresponda, al modelo que figura como Anexo I y Anexo VIII a este pliego.*
- 2. En el supuesto de que la oferta se presente por una unión temporal de empresarios, deberá acompañarse del compromiso de constitución de la unión que se ajustará al modelo que figura como Anexo III a este pliego.*
- 3. Las empresas no españolas de Estados que no sean miembros de la Unión Europea deben aportar informe expedido por la Misión Diplomática Permanente u Oficina Consular de España en el que se haga constar, previa acreditación por la empresa, que figuran inscritas en el Registro local profesional e informe de reciprocidad conforme al art. 68 de la LCSP.*
- 4. Declaración responsable de cumplimiento de las condiciones especiales de ejecución, que se ajustará al modelo recogido en el Anexo V del presente pliego.*
- 5. Declaración responsable relativa al compromiso de dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales y materiales, según modelo incluido en el Anexo VI.*
- 6. Dirección de correo electrónico que deberá ser “habilitada” a efectos de recibir las notificaciones (art 140.1. 4º LCSP).*
- 7. Documentación para valoración de criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor.”*



De la redacción de la citada cláusula resulta que en el sobre 1 los licitadores debían incorporar tanto la documentación administrativa como la documentación correspondiente a los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor, por tanto, la alegación de la recurrente parte de un hecho que no resulta acreditado –incorporación de la oferta técnica en un sobre distinto al prescrito en los pliegos–, ya que se constata que la adjudicataria incorporó la documentación de su oferta para los criterios sujetos a juicio de valor en el sobre 1 tal y como exige el PCAP y, en consecuencia, también esta concreta alegación ha de decaer.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. S.T.A., en representación de HUB DE COMUNICACIÓN, S.L., contra el acuerdo de adjudicación de la “*Contratación de los servicios de mantenimiento del portal web, de planificación, producción y ejecución de acciones de comunicación, y de servicios audiovisuales para la Cooperación Española*”, expediente 202500000008, convocado por el Gabinete de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en 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 58.2 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 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