



Recurso nº 1457/2025 C.A. Cantabria 49/2025

Resolución nº 1790/2025

Sección 2ª

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

En Madrid, a 4 de diciembre de 2025

VISTO el recurso interpuesto por D. M.T.R., en representación de NETCAN TECHNOLOGIES S.L.U. contra su exclusión del procedimiento de adjudicación y contra la adjudicación del contrato de los “*Servicios de comunicaciones corporativas y de gestión de MARE*”, con expediente 202500063, convocado por el CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE MEDIO AMBIENTE, AGUA, RESIDUOS Y ENERGÍA DE CANTABRIA, S.A., el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. En fecha de 28 de mayo de 2025, se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público, el anuncio de licitación del contrato de servicios referido.

Se trata de un contrato de servicios cuyo valor estimado se fija en 1.269.651,89 euros, licitado mediante procedimiento abierto, por tramitación ordinaria, sujeto a regulación armonizada, estableciéndose un plazo de ejecución de cinco años.

Los criterios de adjudicación fijados en el pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP) están sujetos a la aplicación de fórmulas automáticas y mediante fórmulas, cuales son, el precio ofertado (50 puntos), criterios medioambientales (2 puntos), y criterios sujetos a juicio de valor (48 puntos), cuales son la planificación de servicios, telefonía fija y móvil, y diversos servicios de soporte y gestión.

Segundo. En sesión de 17 de junio de 2025, la mesa de contratación procedió a la apertura del sobre electrónico correspondiente a la documentación administrativa. En esa misma sesión se procedió a la apertura del sobre con la Oferta Técnica.



El 2 de julio de 2025, los servicios técnicos informaron sobre la documentación presentada por NETCAN TECHNOLOGIES S.L.U, (en adelante, NETCAN) proponiendo a la mesa de contratación, la exclusión de esa oferta por incumplimiento expreso de los requisitos técnicos esenciales en el pliego de prescripciones técnicas (en lo sucesivo, PPT). Así mismo, informaron que la UTE TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U., (en lo sucesivo, UTE TELEFÓNICA), formada por TELEFÓNICA MÓVILES, S.A.U. - TELEFÓNICA SOLUCIONES DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA, S.A.U. y- TELEFÓNICA IOT & BIG DATA TECH, S.A. cumplía con los requisitos técnicos exigidos para la contratación.

En su sesión de 8 de julio de 2025, la mesa procedió a la apertura de la oferta económica de UTE TELEFÓNICA. Asimismo, acordó proponer la exclusión del licitador NETCAN por incumplimiento expreso de los requisitos técnicos esenciales en el PPT y propuso al órgano de contratación la adjudicación, previo requerimiento y correcta entrega de la documentación establecida en los artículos 140 y 150.2 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 Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), del contrato a UTE TELEFÓNICA.

El órgano de contratación, con fecha de 20 de agosto de 2025, resolvió en el mismo acuerdo la exclusión de NETCAN y la adjudicación del contrato a favor de UTE TELEFÓNICA, de acuerdo con la propuesta de la mesa. Este acuerdo fue publicado y notificado el 21 de agosto de 2025.

Tercero. En fecha de 10 de septiembre de 2025, se presentó recurso especial en materia de contratación ante este Tribunal por la mercantil NETCAN frente a su exclusión y a la adjudicación del contrato.

El recurrente considera que se ha realizado una valoración errónea de la oferta presentada porque sí cumplen los requisitos técnicos esenciales del PPT.

Entiende que la única alternativa para conectar las 29 sedes que no cuentan con conexión mediante tecnologías terrestres, es la satelital. Es por esa razón que se plantea la solución



satelital de última generación para la conexión de dichas sedes. Se trata de la única alternativa tecnológica viable en la actualidad, asegurando cobertura allí donde no existen otras opciones. Considera, por tanto, que la oferta del recurrente no sólo no supone un menoscabo en la calidad del servicio actual, sino que supone una mejora sustancial, consistente en dotar de conexión a sedes que no cuentan con ella.

Con respecto a las limitaciones que se señala en el informe del servicio técnico, afirma que dichas limitaciones en los servicios de VPN (Red Privada Virtual) son consustanciales a los servicios de conexión satelital, añadiendo además que ningún otro operador puede dar solución a dichas limitaciones en el estado de la tecnología actual. A efectos ilustrativos, el recurso acompaña un documento explicativo sobre el detalle de las limitaciones del servicio de VPN en las redes satelitales, solicitando en el suplico que se admita como prueba documental.

Afirma que la neutralidad tecnológica es un requisito de imparcialidad exigible a las Administraciones Públicas en el ámbito de los bienes y servicios informáticos. Además, señala que los SLA (Service Level Agreement) recogidos en el Pliego, aseguran la continuidad y funcionamiento del servicio.

Indica que en su oferta se contempla la migración a nuevas tecnologías, por lo que, en caso de existir una solución más favorable, se realizaría la instalación en tal tecnología y así cumplir íntegramente con el contenido del PPT. Concluye que las razones mediante las que el órgano de contratación fundamenta la exclusión de NETCAN, son palmaria y manifiestamente erróneas. Esto implica que la exclusión de la licitación resulta de todo punto improcedente y antijurídica.

Finalmente, solicita dejar sin efecto la resolución de exclusión y adjudicación del contrato.

Cuarto. Previo requerimiento y traslado del recurso de la Secretaría de este Tribunal al órgano de contratación de acuerdo con lo establecido en el artículo 56.2 de la LCSP, se recibió el expediente administrativo y el correspondiente informe de aquel, de fecha 12 de septiembre de 2025.

El órgano de contratación afirma que, del recurso presentado, se concluye que lo que se pretende es sustituir la valoración de la oferta técnica realizada por la Administración por aquella que realiza la propia empresa recurrente. Considera que el informe técnico de fecha 2 de julio de 2025 está plenamente justificado y motivado y en ningún caso puede calificarse de arbitrario.

A continuación, el órgano de contratación realiza un análisis detallado de las alegaciones que aduce el recurrente y que procedemos a desarrollar:

i. Sobre la calificación de la VPN (red privada virtual) como “LIMITADA”: Señala que en la propia documentación presentada por NETCAN se recoge de forma expresa la indicación “VPN LIMITADO” en 28 de las sedes a conectar mediante tecnología satelital. Este extremo no es una interpretación subjetiva del informe técnico, sino un reconocimiento explícito del licitador.

El PPT es claro en el punto 6.1.1: *“No se admitirán propuestas cuya aplicación, a juicio de MARE, suponga un menoscabo de la calidad del servicio que se presta en la actualidad, ni conlleve la desaparición de alguna funcionalidad significativa existente”*.

La prestación de una VPN limitada supone, por su propia definición, un menoscabo funcional respecto a lo exigido, pues afecta directamente a la continuidad, interoperabilidad y seguridad de la red corporativa del órgano de contratación.

Por tanto, la exclusión no deriva de una valoración interpretativa, sino de un incumplimiento objetivo y explícito de un requisito esencial del PPT.

ii. Sobre la neutralidad tecnológica: Afirma que existen soluciones satelitales que permiten soportar VPN corporativas de manera estable, con latencias y parámetros compatibles con la prestación exigida. Sin embargo, NETCAN no acreditó en su oferta el uso de dichas tecnologías ni aportó especificaciones técnicas que permitiesen concluir que su solución era plenamente funcional.

iii. Sobre la mejora de cobertura en sedes sin conexión: El PPT exige que todas las sedes conectadas formen parte de la VPN corporativa con plena funcionalidad. Una sede que se



integra en la red corporativa mediante una conexión VPN degradada o limitada no cumple con ese requisito esencial.

iv. Sobre el compromiso de evolución tecnológica futura: No cabe admitir soluciones que reconocen explícitamente limitaciones en el presente bajo la promesa de una hipotética mejora futura. Admitir compromisos genéricos de migración supondría otorgar una ventaja indebida al licitador que no acredita en el presente su cumplimiento.

v. Sobre los SLA (Service Level Agreement) como garantía: Los SLA regulan la disponibilidad y tiempos de resolución de incidencias, pero no corrigen limitaciones técnicas inherentes a la tecnología propuesta (latencia elevada, caídas de rendimiento en túneles cifrados, ausencia de simetría).

Finalmente, considera que, en base a los informes técnicos, la exclusión acordada está plenamente justificada desde el punto de vista técnico.

Quinto. En fecha 19 de septiembre de 2025, la Secretaría del Tribunal dio traslado a los restantes licitadores a fin de formular alegaciones, no habiéndose hecho uso de este trámite.

Sexto. En resolución de 3 de octubre de 2025 la secretaria general del Tribunal, por delegación de este, resolvió 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.

Séptimo. En la tramitación de este recurso, se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, lo prescrito por la vigente LCSP y por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.



FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente al amparo del art. 46.2 de la LCSP y del convenio suscrito entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de Cantabria el 31 de octubre de 2024, sobre atribución de competencias en materia de recursos contractuales (BOE de 7 de noviembre de 2024).

Segundo. Siendo el objeto del recurso el acuerdo de exclusión y adjudicación de un contrato de servicios cuyo valor estimado supera los 100.000 euros, se trata de un acto susceptible de recurso especial en materia de contratación, al amparo de lo dispuesto en el artículo 44.2.b) y c) de la LCSP, en relación con el artículo 44.1 a) de la Ley.

Tercero. El recurso especial en materia de contratación se ha interpuesto en el plazo de quince días previsto en el artículo 50 LCSP y específicamente en su apartado 1.d), a cuyo tenor: *“Cuando se interponga contra la adjudicación del contrato el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya notificado esta de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional decimoquinta a los candidatos o licitadores que hubieran sido admitidos en el procedimiento”*.

Es por lo que, habiéndose notificado la resolución el 21 de agosto de 2025 y presentado el recurso el 10 de septiembre de 2025, se interpone en el plazo de quince días legalmente establecido.

Cuarto. En cuanto a la legitimación, el artículo 48 de la LCSP establece que *“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso”*.

Por otra parte, es reiterada la doctrina de este Tribunal que afirma que el interés legítimo abarca todo interés material o moral que pueda resultar beneficiado con la estimación de la pretensión ejercitada, siempre que no se reduzca a un simple interés por la pura legalidad, en cuanto presupone que la resolución a dictar puede repercutir, directa o



indirectamente, de un modo efectivo y acreditado, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien recurre o litiga.

Por ello, hemos de concluir que la recurrente tiene legitimación para interponer el presente recurso ya que ha participado en la licitación y ha sido excluida, por lo que, en caso de estimarse su recurso, podría ser adjudicataria.

Quinto. En relación con la solicitud de prueba, recae la petición sobre la documental adjuntada al presente recurso, y el expediente integro de la licitación.

Al respecto el artículo 56.4 de la LCSP establece “4. *Los hechos relevantes para la decisión del recurso podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en derecho. Cuando los interesados lo soliciten o el órgano encargado de la resolución del recurso no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija, podrá acordarse la apertura del período de prueba por plazo de diez días hábiles, a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes. El órgano competente para la resolución del recurso podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada. La práctica de las pruebas se anunciará con antelación suficiente a los interesados*”.

Este Tribunal estudiada la petición realizada, se admite el aportado que será valorado conjuntamente junto con el resto de los informes emitidos por el órgano de contratación y los que obran en el expediente remitido, de acuerdo con nuestra doctrina.

Sexto. Con respecto al fondo del asunto, se trata de analizar y resolver si la exclusión y adjudicación que propone la mesa de contratación y resuelve el Órgano de Contratación, es ajustada o no a Derecho; exclusión Esta que se fundamenta en el incumplimiento de las prescripciones técnicas.

Con respecto a esta cuestión, hemos de traer a colación lo que dispone el artículo 139 de la LCSP, y que recuerda 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. Análogamente la reiterada doctrina de este



Tribunal que determina que los Pliegos constituyen la “*lex contractus*” del procedimiento, (por todas Resolución 1051/2024 de 11 de septiembre).

El criterio fijado por este Tribunal, acorde con la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, establece que el pliego 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. Por tanto, hemos de partir del carácter preceptivo de unos pliegos que gozan del carácter de “*lex contractus*” y que además no han sido recurridos en tiempo y forma, por lo que gozan también de las notas propias de la firmeza administrativa.

Así en la reciente resolución 938/2025 de 19 de junio afirmamos:

“Centrados los términos de la controversia planteada, debe partirse en primer lugar del carácter de los pliegos, no siendo nulos de pleno derecho, de “lex contractus” tanto para los poderes adjudicadores como para las empresas concurrentes a la licitación, ya que la presentación de la proposición: “supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna”, con arreglo al artículo 139.1 de la LCSP.

(...) Asimismo, este Tribunal ha venido declarando en reiteradas ocasiones que el carácter preceptivo de los pliegos es igualmente respecto de los pliegos de prescripciones técnicas o demás documentos contractuales de naturaleza similar, «en la medida en que en ellos se establecen las características y condiciones de la prestación objeto del contrato»

Analizando el caso planteado, debe tenerse en consideración la doctrina consolidada de este Tribunal que declara que el incumplimiento de las prescripciones técnicas debe ser manifiesto con el fin de legitimar la exclusión de un licitador. En este sentido, la resolución nº 64/2025, de 23 de enero, concluye:

“(...) el incumplimiento del pliego ha de ser expreso y claro, por lo que no puede exigirse por los órganos de contratación que las proposiciones recojan expresa y exhaustivamente todas y cada una de las prescripciones técnicas previstas en el pliego, sino exclusivamente aquellas descripciones técnicas que sean necesarias para que la mesa pueda valorar la adecuación de las ofertas al cumplimiento del objeto del contrato. Solo cuando el



incumplimiento sea expreso, de modo que no quepa duda alguna que la oferta es incongruente o se opone abiertamente a las prescripciones técnicas contenidas en el pliego, procede la exclusión (Res. TACRC 1145/2017, de 1 de diciembre); así, continua el TACRC en sus numerosas Resoluciones sobre el particular, el incumplimiento ha de ser claro, es decir, referirse a elementos objetivos, perfectamente definidos en el PPT y deducirse con facilidad de la oferta, la imposibilidad de cumplir con los compromisos exigidos en los pliegos de modo que la exclusión del licitador habrá de ser debida a elementos absolutamente objetivos y claramente definidos en los pliegos (Res. nº317/2018, de 3 de abril)”.

Pues bien, aplicando lo anterior al caso concreto, los argumentos técnicos se desarrollan con el detalle suficiente en el informe del Área de Sistemas de Información de 2 de julio de 2025, al resultar en el incumplimiento manifiesto del apartado 6.1.1 del PPT, ratificado por el informe remitido por el Órgano de Contratación a este Tribunal; los cuales no quedan desvirtuados por alegaciones que presenta la mercantil recurrente.

Fundamenta el referido informe de 2 de julio de 2025, la exclusión de la recurrente en lo siguiente:

“(…)

3.1 Requisitos del Pliego de Prescripciones Técnicas

El apartado 6.1.1 del Pliego de Prescripciones Técnicas establece que “No se admitirán aquellas propuestas cuya aplicación, a juicio de MARE, suponga un menoscabo de la calidad del servicio que se presta en la actualidad, ni conlleve la desaparición de alguna funcionalidad significativa existente.”

Más adelante, en el apartado 5.3. Red Corporativa (Situación Actual), se especifica “MARE cuenta con una red corporativa troncal de servicios integrados establecida sobre la infraestructura propia a través de la cual se proveen servicios de voz IP y transmisión de datos a las sedes conectadas a la misma. Los enlaces con las distintas sedes están realizados utilizando VPN (Red Privada Virtual establecida sobre Redes de Servicio Público gestionadas por terceros),” para finalmente solicitar de forma expresa “El servicio de red



corporativa se prestará mediante las conexiones de datos requeridas de las diferentes sedes y especificadas en el ANEXO I, sobre los que se montarán las conexiones VPN descritas en la situación actual del apartado 5.3”.

Por tanto el requisito mínimo exigido a los licitadores es que deberán ofertar una red privada virtual (VPN) funcional que asegure la conectividad entre todas las sedes de MARE y su nodo central, con soporte para VPN IPsec y parámetros adecuados de calidad de servicio, continuidad, seguridad e integración con otros servicios (incluyendo telefonía IP y gestión de flotas).

3.2 Deficiencia observada en la oferta de NETCAN TECHNOLOGIES, S.L.

En la oferta técnica presentada, la empresa indica que para 28 de las sedes previstas se propone una solución de conectividad basada en tecnología satelital, describiendo el servicio como “VPN LIMITADO”, resaltando además esta expresión en mayúsculas:

-Se entiende que el servicio VPN tendrá limitaciones de compatibilidad con protocolos IPsec estándar, de tipo funcional, de rendimiento, de continuidad, de integridad y/o de interoperabilidad.

-Tampoco se indica la naturaleza de la conectividad satelital ofertada (si es de tipo GEO – Geoestacionaria– o LEO –Low Earth Orbit–), lo que es determinante en términos de latencia, estabilidad de túneles VPN y viabilidad del uso corporativo.

En particular, se debe tener en cuenta que las conexiones satelitales GEO presentan latencias muy elevadas, que comprometen gravemente la viabilidad técnica de las VPN sobre IPsec, especialmente en entornos donde se exige estabilidad en túneles cifrados, uso de VoIP y tráfico sensible a retardos. Por el contrario, tecnologías más modernas basadas en satélites LEO (como Starlink) pueden soportar VPNs funcionales, pero la propuesta analizada no indica que esta sea la tecnología ofertada.

3.3 Consecuencias técnicas



Dado que la VPN constituye una prestación esencial del contrato (al ser el soporte de toda la red corporativa de MARE), la funcionalidad ofertada como “VPN LIMITADA” incumple objetivamente con los requisitos técnicos exigidos por el PPT”.

Visto el contenido del informe técnico, hemos de mencionar la doctrina de este Tribunal respecto de la discrecionalidad técnica de la Administración, que es claramente aplicable a este caso teniendo en cuenta que se trata de evaluar aspectos relativos al cumplimiento de requerimientos eminentemente técnicos y de tecnologías relacionadas con redes informáticas de cualificación muy específica.

La resolución 296/2025, de 5 de marzo que afirma que:

“Por ello, hemos declarado reiteradamente la plena aplicación a tales casos de la doctrina sostenida por nuestro Tribunal Supremo con respecto de la denominada discrecionalidad técnica de la Administración. Ello supone que tratándose de cuestiones que se evalúan aplicando criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos. No se quiere decir con ello, sin embargo, que el resultado de estas valoraciones no pueda ser objeto de análisis por parte de este Tribunal, sino que este análisis debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o de procedimiento, a que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios, o que finalmente no se haya incurrido en error material al efectuarla. Hemos así mismo declarado que los informes técnicos están dotados de una presunción de acierto y veracidad, precisamente por la cualificación técnica de quienes los emiten y sólo cabe frente a ellos una prueba suficiente de que son manifiestamente erróneos o se han dictado en clara discriminación de los licitadores (...).”

Así las cosas, del examen de los aspectos formales o de procedimiento, no se concluye que se haya incurrido en errores ni se hayan aplicado por parte de los Informes Técnicos ni del órgano de contratación, criterios de arbitrariedad o discriminatorios. De lo cual se concluye que tanto la exclusión del ahora recurrente y la posterior adjudicación a otro licitador se considera ajustada a Derecho.

Por todo ello, procede la desestimación del recurso.



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. M.T.R., en representación de NETCAN TECHNOLOGIES S.L.U. contra su exclusión del procedimiento de adjudicación y contra la adjudicación del contrato de los “*Servicios de comunicaciones corporativas y de gestión de MARE*”, con expediente 202500063, convocado por el CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE MEDIO AMBIENTE, AGUA, RESIDUOS Y ENERGÍA DE CANTABRIA, S.A.

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 del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1. letra k y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES