



**Recurso nº 911/2026**

**Resolución nº 1382/2026**

**Sección 2ª**

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

En Madrid, a 9 de septiembre de 2026

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. C.M.E., en representación de la ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE STARTUPS, contra el acuerdo de adjudicación del procedimiento *“Desarrollo de un completo y nuevo Sistema de Registro Central de Extranjeros y un nuevo Sistema de Expedición de documentos, así como la migración de la información del actual Sistema en Producción que garantice la continuidad del servicio en las fechas programadas para la entrada en producción escalonada de los distintos módulos o subsistemas”*, con expediente X250286PJPDE, convocado por la Subdirección General de Planificación y Gestión de Infraestructuras y Medios de Seguridad de la Secretaría de Estado de Seguridad (Ministerio del Interior), financiado con cargo al Fondo de seguridad Interior (FSI); este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** Aprobado el expediente de contratación para la licitación del contrato de servicio para el desarrollo de un completo y nuevo sistema de Registro Central de Extranjeros y un nuevo sistema de expedición de documentos, así como la migración de la información del actual sistema en producción que garantice la continuidad del servicio en las fechas programadas para la entrada en producción escalonada de los distintos módulos o subsistemas, convocado por la Subdirección General de Planificación y Gestión de Infraestructuras y Medios para la Seguridad, con expediente X250286PJPDE, consta la publicación del anuncio de adjudicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público el día 4 de mayo de 2026.



El objeto del contrato sin división en lotes, tiene un valor estimado total de 14.049.586,78 € y con los siguientes códigos de clasificación CPV:

30200000 - Equipo y material informático.

48000000 - Paquetes de software y sistemas de información.

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

72268000 - Servicios de suministro de «software»..

**Segundo.** La licitación se rige por los trámites del procedimiento negociado sin publicidad para los contratos de servicios sujetos a regulación armonizada 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 (LCSP).

**Tercero.** Los anuncios de licitación y pliegos se enviaron a través de la Plataforma de Contratación del Sector público, a las empresas invitadas a participar en el procedimiento el 6 de marzo de 2026, siendo estas:

- BABEL SISTEMAS DE INFORMACIÓN S.L.U.,

- MUMKEN, S.L.,

- FUJITSU TECHNOLOGY SOLUTIONS, S.A.,

- NTT DATA SPAIN, S.L.U.,

- TRC INFORMÁTICA, S.L. y,

- SAU-THALES DIS ESPAÑA, S.A.



Una vez finalizado el plazo concedido la empresa que presentó oferta fue únicamente la UTE BABEL SISTEMAS DE INFORMACIÓN S.L.U. -THALES DIS ESPAÑA S.A.

**Cuarto.** Reunida la comisión de valoración de la Secretaría de Estado de Seguridad (Ministerio del Interior) con fecha 7 de abril de 2026, una vez descifrado y abierto el sobre electrónico de la UTE BABEL SISTEMAS DE INFORMACIÓN-THALES DIS ESPAÑA, se procede a la revisión de la documentación presentada, considerando que esta es correcta. En consecuencia, se acuerda admitir a la misma y continuar con la tramitación del procedimiento.

Realizado el descifrado y apertura del sobre electrónico que contiene la oferta técnica, se considera la documentación presentada por la licitadora formalmente correcta, se remite dicha documentación al Servicio Técnico para la elaboración del preceptivo informe técnico de valoración de la propuesta presentada.

**Quinto.** El 8 de abril de 2026 es convocada la comisión de valoración para el examen y evaluación del informe técnico de la UTE BABEL SISTEMAS DE INFORMACIÓN, S.L.U. – THALES DIS ESPAÑA, S.A., y tras su debate es aprobado por unanimidad con una valoración de 38 puntos.

En unidad de acto se acuerda la apertura de la oferta económica de la referida UTE quedando reflejada en el acta con un valor de 14.049.586,78 €.

**Sexto.** Con fecha 10 de abril de 2026 se reúne la comisión de valoración para la valoración de la oferta presentada y concluyéndose que no se encuentra en presunción de valores anormalmente bajos o anormales se declara como mejor oferta y se le requiere para la presentación de la documentación exigida por el artículo 150.2 de la LCSP.

**Séptimo.** Recibida la documentación, el día 27 de abril de 2026 es convocada la comisión de valoración para el bastanteo de la misma y revisada la documentación presentada por la empresa UTE BABEL SISTEMAS DE INFORMACIÓN, S.L.U. – THALES DIS ESPAÑA, S.A., se declara bastante, acordándose elevar propuesta de adjudicación a favor de la



citada licitadora para el Desarrollo de un completo y nuevo Sistema de Registro Central de Extranjeros y un nuevo Sistema de Expedición de documentos, así como la migración de la información del actual Sistema en Producción que garantice la continuidad del servicio en las fechas programadas para la entrada en producción escalonada de los distintos módulos o subsistemas, por el siguiente importe: 14.049.586,78 €.

**Octavo.** Por Resolución de la Secretaría de Estado de Seguridad de 27 de abril de 2026 se acuerda la adjudicación del contrato a favor de la UTE BABEL SISTEMAS DE INFORMACIÓN, S.L.U. – THALES DIS ESPAÑA, S.A., con el siguiente pie de recurso:

*“Contra la presente resolución de adjudicación, cabe interponer recurso especial en materia de contratación de acuerdo con lo previsto en los artículos 44 y siguientes de la LCSP, en el plazo de QUINCE DIAS HÁBILES, contados a partir del día siguiente a aquel en el que se remita la notificación del acto impugnado. Asimismo, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional en el plazo de DOS MESES, contados a partir del día siguiente al de su notificación, de acuerdo con lo establecido en los artículos 66 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y 46 de la Ley 29/98 de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, salvo que se haya interpuesto el citado recurso especial en materia de contratación, en cuyo caso el plazo se computará a partir de la notificación de la resolución de dicho recurso especial”.*

**Noveno.** Contra el acuerdo de adjudicación, el representante de la ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE STARTUPS, con fecha 25 de mayo de 2026 formaliza el presente recurso especial en materia de contratación solicitando la anulación de la adjudicación con fundamento en la improcedencia del procedimiento negociado sin publicidad como procedimiento de licitación.

**Décimo.** En la tramitación de este recurso, se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, lo prescrito por la Ley 24/2011, de 1 de agosto, de contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y de la seguridad (LCSPDS) y por 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 (LCSP) así como por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se prueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC). Se ha concedido un plazo de cinco días hábiles a la adjudicataria del contrato para presentar alegaciones y ha hecho uso de este trámite de audiencia, presentado en tiempo y en forma sus alegaciones invocando la falta de legitimación de la recurrente y por ende, la inadmisión del recurso.

Asimismo se ha recibido en este Tribunal el expediente, remitido por el órgano de contratación quien acompañó el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la LCSP y el artículo 28.4 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

En dicho informe, el órgano de contratación interesa la inadmisión por falta de legitimación de la asociación recurrente, no licitadora, en cuanto considera que la defensa genérica de la competencia o de la innovación tecnológica no habilita un recurso dirigido a obtener la anulación de la adjudicación de un contrato crítico de seguridad pública. y en cuanto al fondo interesa la desestimación del recurso.

**Undécimo.** Por Resolución de la secretaria general del Tribunal y dictada por delegación de este con fecha 4 de junio de 2026 ha acordado 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.

**Duodécimo.** Al estar prevista la posible financiación del contrato con fondos europeos, en concreto con el Fondo de seguridad Interior (FSI) este recurso se ha tramitado con carácter preferente por Acuerdo de la Presidenta del Tribunal de 30 de marzo de 2022.



## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.** Este Tribunal es competente para conocer del recurso interpuesto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la LCSP.

**Segundo.** El recurso se ha interpuesto formalmente contra el acuerdo de adjudicación dentro del plazo general del artículo 50 de la LCSP y se han dado satisfacción a las demás formalidades procedimentales.

**Tercero.** La actuación impugnada se refiere a un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada, que supera el umbral del valor estimado del contrato fijado en el artículo 44.1, a) de la LCSP, además se contrae a una actuación administrativa impugnabile ex artículo 44.2 letra c) de la LCSP, la adjudicación del contrato.

**Cuarto.** La recurrente ha de acreditar que está legitimada para presentar este recurso conforme al artículo 48 de la LCSP, cuestión ésta que ha sido negada por el órgano de contratación y por la UTE adjudicataria del contrato.

Este Tribunal considera, sin embargo, que se ha de reconocer legitimación a la asociación empresarial por incluir, entre las empresas que representa, a aquellas que participan en el sector afectado por la licitación, aunque no exclusivamente a aquellas. Esta circunstancia conduciría por sí sola a afirmar su legitimación, si el acto impugnado fueran los pliegos. De modo que esta Asociación al socaire del acuerdo de adjudicación del contrato lo que pretende ahora es la impugnación de la licitación seguida por el procedimiento negociado sin publicidad gozando de legitimación corporativa ex artículo 48 in fine de la LCSP, dado que, pretende la defensa de sus empresas asociadas dedicadas al ecosistema tecnológico y emprendedor español, integrada por startups, scaleups, empresas tecnológicas, operadores digitales y entidades innovadoras vinculadas al desarrollo de software, inteligencia artificial, cloud, interoperabilidad, gestión documental, biometría, ciberseguridad, plataformas de datos, automatización e integración de sistemas.



En la medida que el procedimiento se tramita como negociado sin publicidad, sólo a través del recurso contra la adjudicación, es posible para la asociación empresarial y para otras potenciales empresas interesadas en participar en la licitación, impugnar los pliegos y el tipo de procedimiento, en consecuencia procede reconocerle legitimación al amparo del artículo 48 de la LCSP.

**Quinto.** El eje central del recurso contra la resolución de adjudicación se centra por parte de la Asociación recurrente en la improcedencia del procedimiento de licitación seleccionado por el órgano de contratación, el negociado sin publicidad.

En este sentido, la defensa de la asociación impugnante expone que:

*“Varias de estas entidades desarrollan soluciones vinculadas a gestión documental, interoperabilidad, plataformas de datos, servicios públicos digitales, automatización administrativa y sistemas tecnológicos complejos susceptibles de participación directa o indirecta en contratos como el impugnado.*

*Por tanto, la utilización de un procedimiento negociado sin publicidad, sin acceso público completo a pliegos y con una única oferta presentada, afecta materialmente a los intereses colectivos representados por AES y al acceso potencial al mercado público tecnológico de empresas asociadas o vinculadas a su ecosistema, que podrían haber concurrido:*

- *directamente,*
- *mediante UTE,*
- *como integradores,*
- *como subcontratistas,*
- *o como proveedores especializados de servicios tecnológicos.*

*La afectación material no exige acreditar que un asociado concreto hubiera resultado adjudicatario, sino únicamente que la restricción de competencia derivada del procedimiento utilizado afecta al acceso potencial al mercado público tecnológico de empresas representadas por la asociación recurrente”.*



Y argumenta en contra del uso de este procedimiento negociado sin publicidad que:

*“El procedimiento negociado sin publicidad constituye una excepción al régimen ordinario de publicidad y concurrencia y debe interpretarse restrictivamente.*

*El artículo 168 LCSP exige acreditar rigurosamente:*

- 1. que solo un operador económico puede ejecutar el contrato;*
- 2. que no existe alternativa razonable;*
- 3. que la ausencia de competencia no ha sido creada artificialmente;*
- 4. y que no existen procedimientos menos restrictivos.*

*En el presente caso, la existencia de:*

- una única oferta,*
- ausencia de baja económica,*
- complejidad técnica,*
- rechazo a ampliar plazos,*
- y arquitectura tecnológica predefinida,*

*constituyen indicios suficientes para cuestionar la corrección del procedimiento elegido. Especialmente cuando el propio expediente refleja una arquitectura tecnológica preexistente, integración con sistemas policiales críticos, dependencia del sistema actual y previsión expresa de futuros contratos de soporte como evolución lógica del sistema”.*

Asimismo, sobre la base de las respuestas publicadas a la preguntas formuladas por algunos de los licitadores, denuncia la existencia de una arquitectura tecnológica predefinida y de obligado uso, así como que se requiere la integración con sistemas críticos no completamente documentados. Alega la imposibilidad de preparar ofertas en el plazo concedido, habiendo rechazado la Administración la ampliación de plazos pese a la complejidad técnica. Invoca la futura dependencia tecnológica, generando un ecosistema



cerrado en el que el adjudicatario inicial quede en posición de ventaja estructural para futuros contratos de soporte, mantenimiento evolutivo, ampliación e integración.

Y por último, denuncia la insuficiente publicidad y ausencia de documentación esencial:

*“La documentación accesible públicamente en la Plataforma de Contratación del Sector Público no incorpora:*

- *el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares,*
- *el Pliego de Prescripciones Técnicas,*
- *la memoria justificativa,*
- *ni los informes técnicos y jurídicos esenciales del expediente.*

*La resolución publicada contiene una motivación extremadamente sucinta, limitándose esencialmente a indicar que:*

*“El presente procedimiento se adjudica a la oferta mejor valorada”.*

*Sin embargo, no justifica específicamente:*

- *la concurrencia de los requisitos del artículo 168 LCSP,*
- *la inexistencia de competencia efectiva,*
- *la imposibilidad de acudir a procedimientos con publicidad,*
- *ni las razones técnicas concretas que justificarían la excepcional supresión de concurrencia”.*

Por todo ello, solicita que, se declare la nulidad de la adjudicación y del procedimiento negociado sin publicidad por insuficiente acreditación de los requisitos excepcionales del artículo 168 LCSP, y subsidiariamente, se acuerde la retroacción del procedimiento para que el órgano de contratación motive suficientemente la utilización del negociado sin publicidad y tramite, en su caso, un procedimiento con publicidad y concurrencia efectiva. Subsidiariamente también, solicita que se acuerde la publicación íntegra de los pliegos y documentación justificativa del procedimiento negociado sin publicidad, otorgando un nuevo plazo suficiente que permita concurrencia efectiva y acceso real al mercado por parte de operadores económicos potencialmente interesados. Y que se requiera al órgano de contratación la remisión íntegra del expediente administrativo.



Mediante OTROSI solicita acceso integro al expediente administrativo, *“incluidos todos los documentos publicados y no publicados en la PLACSP, y en particular:*

- 1. Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.*
- 2. Pliego de Prescripciones Técnicas.*
- 3. Memoria justificativa del contrato.*
- 4. Informe de necesidad.*
- 5. Informe de insuficiencia de medios.*
- 6. Justificación específica del procedimiento negociado sin publicidad.*
- 7. Informes técnicos o jurídicos sobre exclusividad técnica, interoperabilidad y continuidad.*
- 8. Invitaciones cursadas a operadores económicos.*
- 9. Documentación relativa a la negociación efectuada.*
- 10. Actas de la comisión de valoración.*
- 11. Informes de valoración técnica y económica.*
- 12. Oferta presentada por la adjudicataria.*
- 13. Resolución completa de adjudicación.*
- 14. Informes de fiscalización y autorización.*

*Todo ello por cuanto la documentación accesible públicamente no permite verificar adecuadamente la concurrencia de los requisitos excepcionales del artículo 168 LCSP”.*

**Sexto.** Por su parte, el informe del órgano de contratación se opone a las pretensiones anulatorias del acuerdo de adjudicación sostenidas por la asociación recurrente y así el Subdirector General de Planificación y Gestión de Infraestructuras y Medios para la Seguridad de la Secretaría de Estado de Seguridad con fecha de 28 de mayo de 2026 suplica la desestimación del recurso.

En contra de lo expresado por la asociación recurrente, el informe referido defiende la legalidad del procedimiento negociado sin publicidad y expone:

**“SEGUNDO.-** *El sistema objeto del contrato se enmarca en el ámbito de la seguridad del Estado y del control fronterizo, con implicaciones directas en la prevención de amenazas contra la seguridad pública y la cooperación internacional en materia de inmigración y asilo,*



*e implica el tratamiento de información sensible y especialmente protegida, requiriendo integraciones con sistemas europeos (EURODAC, EES, ETIAS y VIS) y con redes nacionales de alta criticidad, como la Red SARA y la Red Policial e Seguridad Interior y redes europeas como SIENA o BPL.*

*Las circunstancias concurrentes en la contratación de un Registro Central de Extranjeros en la Policía Nacional, que presta servicio a un número importante de administraciones públicas, determinan la adopción de medidas extraordinarias para la preservación de la Seguridad del Estado, resultando de plena aplicación el precepto legal señalado, como así figura en la Resolución del titular del departamento Ministerial, que declara que el expediente de contratación debe tramitarse mediante un procedimiento negociado sin publicidad, al exigirlo la protección de los intereses esenciales de la Seguridad del Estado.*

*En estos supuestos, la ausencia de publicidad y la limitación de operadores no es una opción del órgano de contratación, sino una exigencia legal derivada de la necesidad de preservar información sensible y garantizar la seguridad, siendo conveniente no divulgar ni la existencia del expediente, ni las capacidades a contratar, ni los medios técnicos empleados, para garantizar así la disponibilidad y seguridad de los sistemas policiales y aquellos que dan soporte a estos.*

**TERCERO.** *Para dar cumplimiento al procedimiento de licitación -negociado sin publicidad-, y dada la sensibilidad de los datos tratados en el sistema y las necesidades de confidencialidad y seguridad, el Cuadro de Características del PCAP prevé la invitación de 6 operadores tecnológicos relevantes, seleccionados por su capacidad para cumplir los requerimientos de seguridad y confidencialidad propios de un expediente que exige la protección de los intereses esenciales de la Seguridad del Estado. Finalmente, solo concurrió una UTE integrada por dos de las empresas invitadas, por lo que la participación ha quedado limitada a los operadores previamente seleccionados, sin apertura de mercado ni generación de expectativas jurídicas a terceros.*

**CUARTO.** *No se puede sostener que el contrato consolide una dependencia futura. El uso de infraestructuras corporativas, la integración con sistemas policiales, el cumplimiento del*



*Esquema Nacional de Seguridad, el uso de diversos Software de aplicación e infraestructuras, servicios de almacenamiento corporativo y bases de datos de la Policía Nacional, responden a criterios de seguridad, operación, continuidad y eficiencia. No son requisitos dirigidos a favorecer a un licitador y la Administración no está obligada a fragmentar artificialmente un sistema integral, ni de asumir riesgos de incompatibilidad, ni de duplicar infraestructuras existentes, ni de renunciar a sus estándares corporativos de seguridad si eso pone en peligro su tecnología o su seguridad.*

*Los pliegos no imponen una solución cerrada ni excluyen la innovación, al contrario, valoran aportaciones tecnológicas significativas, arquitectura, seguridad, respaldo ante fallos, migración, análisis de riesgos, propiedad intelectual y plan de devolución.*

*Así mismo la Policía Nacional tendrá la propiedad del software instalado y de sus adaptaciones para uso y modificación. El PCAP prevé la cesión exclusiva de derechos sobre productos susceptibles de propiedad intelectual e industrial, salvo derechos preexistentes, y la entrega de datos, cálculos, procesos y procedimientos.*

**QUINTO.** *La recurrente invoca la negativa a ampliar el plazo de presentación de ofertas como indicio de restricción de competencia, sin embargo, el plazo debe valorarse a la luz del objeto y de los condicionantes normativos y operativos. El proyecto responde al incremento de procedimientos de extranjería, a la obsolescencia del sistema actual, al Real Decreto 1155/2024 y a las obligaciones derivadas del nuevo marco europeo de migración y asilo, incluidos los Reglamentos (UE) 2024/1356 y 2024/1358”.*

En fin, además de negar la legitimación a la asociación recurrente pues a juicio del órgano de contratación no goza del concepto de interesado frente al acuerdo de adjudicación, en el fondo del asunto insta la desestimación del recurso.

**Séptimo.** La UTE adjudicataria formula sus alegaciones centradas en los extremos del recurso que directa o indirectamente se refieren a la oferta presentada, sin que ello deba considerarse como aquiescencia con el resto de fundamentos esgrimidos por la recurrente.

Así frente a las consecuencias anulatorias que deduce la recurrente del hecho de que se haya presentado una única oferta, sostiene que *“La decisión del resto de licitadores invitados de no formular oferta debe considerarse un ejercicio libre de valoración de riesgos y oportunidades, sin que en modo alguno pueda presumirse como el resultado de una barrera de entrada creada por el procedimiento”*.

Frente a la pretendida nulidad invocada por la recurrente sobre la base de que no se haya ofertado baja económica, señala que debe tenerse en cuenta que no existe una obligación legal de formular baja en la oferta económica, ni tampoco puede deducirse de los Pliegos que rigen el Contrato. Una oferta al precio máximo de licitación no es, por ese solo hecho, una oferta susceptible de inadmisión. Para que la ausencia de baja pudiera tener relevancia anulatoria sería necesario acreditar que el precio ofertado incumple el pliego, que encubre un sobreprecio, que resulta contrario al modelo económico. El recurso no acredita ninguno de esos extremos.

Niega que la arquitectura tecnológica de referencia constituya una ventaja ilícita para la UTE, sino que constituye el entorno técnico objetivo en el que debe ejecutarse el contrato. El recurso sostiene que la obligación de utilizar determinada infraestructura de base de datos quiebra la neutralidad tecnológica del procedimiento y favorece a operadores con experiencia en ese entorno. Sin embargo, apela al adjudicataria a razones objetivas de carácter técnico referidas al propio marco tecnológico en el que debe ejecutarse el Contrato que excluyen esta argumentación.

Rechaza la asimetría de la información facilitada, a favor de la UTE, por la exigencia de integración con sistemas críticos, en cuanto es una conclusión no justificada mínimamente por la recurrente, no explica que integración concreta solo podía abordar la UTE ni acredita que dispusiera de información reservada.

De igual modo sostiene la UTE que la alegación de dependencia tecnológica futura queda desvirtuada por las obligaciones de devolución, transferencia, documentación y entrega asumidas por la UTE.



En base a todo ello, solicita la desestimación del recurso, añadiendo la inadmisión por falta de legitimación de la asociación recurrente (AES) al no acreditar interés legítimo real, actual y concreto conforme al artículo 48 de la LCSP:

**Octavo.** Antes de abordar el fondo del asunto, hemos de resolver la solicitud de acceso integro al expediente.

El acceso al expediente de contratación se encuentra regulado en el artículo 52 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en los siguientes términos:

*“1. Si el interesado desea examinar el expediente de contratación de forma previa a la interposición del recurso especial, deberá solicitarlo al órgano de contratación, el cual tendrá la obligación de ponerlo de manifiesto sin perjuicio de los límites de confidencialidad establecidos en la Ley.*

*2. Los interesados podrán hacer la solicitud de acceso al expediente dentro del plazo de interposición del recurso especial, debiendo el órgano de contratación facilitar el acceso en los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud. La presentación de esta solicitud no paralizará en ningún caso el plazo para la interposición del recurso especial.*

*3. El incumplimiento de las previsiones contenidas en el apartado 1 anterior no eximirá a los interesados de la obligación de interponer el recurso especial dentro del plazo legalmente establecido. Ello no obstante, el citado incumplimiento podrá ser alegado por el recurrente en su recurso, en cuyo caso el órgano competente para resolverlo deberá conceder al recurrente el acceso al expediente de contratación en sus oficinas por plazo de diez días, con carácter previo al trámite de alegaciones, para que proceda a completar su recurso. En este supuesto concederá un plazo de dos días hábiles al órgano de contratación para que emita el informe correspondiente y cinco días hábiles a los restantes interesados para que efectúen las alegaciones que tuvieran por conveniente”.*

Este mandato legal se recoge también en el artículo 16 del RPERMC.

Aunque la asociación recurrente no ostentó la condición de interesada en el procedimiento de contratación, este Tribunal ha reconocido su legitimación activa para interponer el presente recurso, en cuanto constituye, en esencia, una impugnación indirecta de los pliegos, habiendo tenido conocimiento de la existencia del procedimiento únicamente a través de la publicación de la adjudicación. Procede, por ello, examinar la solicitud de acceso planteada.

Debe advertirse, no obstante, que el derecho de acceso contemplado en el artículo 52 de la LCSP puede entrar en conflicto con la declaración de secreto acordada respecto del expediente.

En efecto, tanto en la memoria justificativa como en la resolución de declaración de secreto se hace hincapié en que *“es necesario que la contratación de estos sistemas de información vaya acompañada de medidas especiales de seguridad que eviten divulgar no solo sus características sino también, el conocimiento de que se pretende contratar los mismos. Por tanto, es conveniente no divulgar ni la existencia de este expediente, ni los medios técnicos empleados para garantizar la disponibilidad y seguridad de los sistemas policiales y aquellos que dan soporte a estos.*

Añadiendo la resolución: *“En atención a la naturaleza crítica y sensible del nuevo sistema de gestión de documentación e identidad de extranjeros en España, así como a la implicación directa de este proyecto en la aplicación de normativa nacional y europea en materia de extranjería, protección internacional y fronteras, se justifica la no publicidad de este expediente, conforme a lo establecido en los criterios de seguridad nacional establecidos por el Departamento de Seguridad Nacional y el Esquema Nacional de Seguridad (ENS)”.*

El alcance de la declaración de secreto se extiende, por tanto, a la propia existencia del expediente. La publicación del anuncio de adjudicación permitió a la asociación recurrente tener conocimiento del procedimiento y, en consecuencia, formular el presente recurso.



Sentado lo anterior, procede recordar el carácter instrumental del derecho de acceso al expediente, reiteradamente afirmado por este Tribunal, entre otras, en sus Resoluciones 1436/2023, de 3 de noviembre; 1336/2024, de 25 de octubre; 1039/2025, de 10 de julio; y 1054/2026, de 19 de junio.

Conforme a dicha doctrina, el acceso al expediente ha de vincularse a la debida motivación del acto impugnado y como presupuesto del derecho de defensa, por lo que no es imprescindible dar vista del expediente a la parte actora más que en aquellos aspectos respecto de los cuales quede justificada la necesidad de su conocimiento para fundar el recurso o reclamación. Por tanto, solo en la medida en que los documentos cuyo acceso se solicita son necesarios para la articulación de dicha defensa, tiene sentido el ejercicio de este derecho de acceso.

En el presente caso, la recurrente ha podido conocer la existencia del expediente y cuestionar la elección del procedimiento de adjudicación, identificando los motivos de impugnación que considera relevantes. No se aprecia, sin embargo, que el acceso íntegro al expediente resulte necesario para el examen de las cuestiones planteadas, ni que la denegación de dicho acceso haya producido una efectiva indefensión. Las alegaciones formuladas se dirigen esencialmente contra la procedencia del procedimiento utilizado y la concurrencia de los presupuestos que justifican la tramitación seguida, cuya verificación es la finalidad manifestada por la recurrente para el acceso al expediente. No obstante, el análisis de estas cuestiones puede realizarse a partir de la documentación obrante en el expediente y de la información ya puesta de manifiesto a la recurrente, sin necesidad de revelar elementos protegidos por la declaración de secreto.

**Noveno.** Al socaire del acuerdo de adjudicación del contrato la ASOCIACION ESPAÑOLA DE STARTUPS impugna de forma indirecta los pliegos y achaca que todo el procedimiento es nulo de pleno Derecho por la indebida utilización de un procedimiento restrictivo de la concurrencia competitiva como lo es, el negociado sin publicidad.

Esta impugnación indirecta de los pliegos fundada en una causa de nulidad obliga a este Tribunal a entrar en el fondo del asunto que no es otro, si la existencia de cobertura legal

para licitar este servicio de desarrollo de un completo y nuevo Sistema de Registro Central de Extranjeros y un nuevo Sistema de Expedición de documentos, así como la migración de la información del actual Sistema en Producción que garantice la continuidad del servicio en las fechas programadas para la entrada en producción escalonada de los distintos módulos o subsistemas, por el procedimiento negociado sin publicidad.

La asociación recurrente sostiene la nulidad del procedimiento escogido al considerar que no se justifican las circunstancias del artículo 168, de cuya relación omite la que afecta precisamente a este expediente; de modo que decaen las argumentaciones referidas a la concurrencia de un único licitador, ausencia de baja económica, complejidad técnica, rechazo a ampliar plazos, y arquitectura tecnológica predefinida.

Ahora bien, con la información publicada en el anuncio de adjudicación, no es posible identificar cuál es la concreta causa que justificaría el recurso a dicho procedimiento. En efecto, no se efectúa mención alguna a la existencia de una declaración de secreto o de medidas especiales de seguridad, ni se aporta la correspondiente declaración, ni tampoco consta publicada la memoria justificativa del expediente u otra documentación que permita conocer los presupuestos de hecho y de derecho que fundamentan la elección del procedimiento. Esta falta de información impide verificar por los interesados la concurrencia de la causa habilitante y, por tanto, ejercer un adecuado control sobre la conformidad a Derecho de la tramitación seguida.

Esta falta de publicidad activa no impide sin embargo a este Tribunal analizar el presupuesto de hecho invocado para determinar la adecuación del procedimiento seguido para la tramitación de este expediente.

El órgano de contratación ha seguido una tramitación mediante un procedimiento negociado sin publicidad de conformidad con el artículo 168 a), apartado 3º de la LCSP, cuyo tenor literal advierte:

*“Los órganos de contratación podrán adjudicar contratos utilizando el procedimiento negociado sin la previa publicación de un anuncio de licitación únicamente en los siguientes casos:*



*a) En los contratos de obras, suministros, servicios, concesión de obras y concesión de servicios, en los casos en que:*

*3.º Cuando el contrato haya sido declarado secreto o reservado, o cuando su ejecución deba ir acompañada de medidas de seguridad especiales conforme a la legislación vigente, o cuando lo exija la protección de los intereses esenciales de la seguridad del Estado y así se haya declarado de conformidad con lo previsto en la letra c) del apartado 2 del artículo 19”.*

Para dar cumplimiento al procedimiento de licitación negociado sin publicidad, y dada la sensibilidad de los datos tratados en el sistema y las necesidades de confidencialidad y confianza en resultados previos de ejecución proyectos críticos, se ha escogido como referencia un grupo de empresas. Éstas están relacionadas con el ámbito de la identidad y la biometría y han participado en contratos del Ministerio del Interior para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Y por ello, obra en el expediente de contratación la Resolución del Ministerio del Interior por la que se declara la concurrencia de la causa relativa a la protección de intereses esenciales para la seguridad del Estado en la contratación del nuevo sistema para el Registro Central de Extranjeros (ADEXTTRA) para la Policía Nacional firmada por el Ministro con fecha 14 de julio de 2025 en la que se recalca que, dado que el sistema se enmarca en el ámbito de la seguridad del Estado y del control fronterizo, con implicaciones directas en la prevención de amenazas contra la seguridad pública y la cooperación internacional en materia de inmigración y asilo; implica el tratamiento de información sensible o especialmente protegida, incluyendo datos biométricos, causas de solicitud de protección internacional, estatus jurídico de ciudadanos de terceros países, alertas de seguridad o limitaciones de entrada en el espacio Schengen; y requiere integraciones con sistemas europeos y redes nacionales de alta criticidad.

*“Se considera **imprescindible** su tramitación como **proyecto negociado**, limitando su publicidad conforme a los principios de confidencialidad, integridad y disponibilidad que*



*rigen en el ámbito de los servicios esenciales del Estado, sin perjuicio del cumplimiento de la legislación vigente en materia de transparencia y contratación pública”.*

Y por todo ello, la referida Resolución del Ministro del Interior refiere:

***“DECLARAR que la contratación de un Registro Central de Extranjeros, con capacidades de identificación, expedición de documentación y protección internacional con un presupuesto total de 17.000.000,00 de euros, de los cuales 14.049.586,78 €, corresponden al presupuesto base de licitación y 2.950.413,22 € al 21% de IVA, al exigirle la protección de los intereses esenciales de la Seguridad del Estado por la necesario confidencialidad de sus contenidos y existencia, debe tramitarse por el procedimiento negociado sin la previa publicación de un anuncio de licitación”.***

En consecuencia y frente a las alegaciones de la asociación recurrente ha de prevalecer la justificación demostrada en la memoria de esta licitación y en la propia Resolución del Ministerio del Interior que obliga a tramitarse por el procedimiento negociado sin publicidad acogándose a la causa legal del artículo 168 a) nº 3 de la LCSP.

La ausencia de publicidad de las razones que justifican el procedimiento constituye una irregularidad que no invalida per se la adjudicación.

Todo ello nos conduce a la desestimación del recurso confirmando la validez de la licitación seguida por el procedimiento negociado sin publicidad del cual procede el acto impugnado, la adjudicación.

Por todo lo cual,

**VISTOS** los preceptos legales de aplicación,

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

**Primero.** Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. C.M.E., en representación de la ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE STARTUPS, contra el



acuerdo de adjudicación del procedimiento *“Desarrollo de un completo y nuevo Sistema de Registro Central de Extranjeros y un nuevo Sistema de Expedición de documentos, así como la migración de la información del actual Sistema en Producción que garantice la continuidad del servicio en las fechas programadas para la entrada en producción escalonada de los distintos módulos o subsistemas”*, con expediente X250286PJPDE, convocado por la Subdirección General de Planificación y Gestión de Infraestructuras y Medios de Seguridad de la Secretaría de Estado de Seguridad (Ministerio del Interior), confirmando su legalidad.

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

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

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo 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