



Recurso nº 1904/2025 C.Valenciana 374/2025

Resolución nº 347/2026

Sección 1ª

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

En Madrid, a 26 de febrero de 2026.

VISTO el recurso interpuesto por D.ª I.D.C., en representación de TELEFÓNICA SOLUCIONES DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA, S.A.U. (en adelante, TELEFÓNICA), contra la exclusión del procedimiento de contratación del contrato basado *“Transformación de la infraestructura red de la Ciudad Administrativa 9 de Octubre y sedes de Presidencia de la Generalitat en la ciudad de Valencia”*, expediente CMAYOR/2024/21Y05/0115/BAS, del Lote 1 del Acuerdo Marco los suministros y servicios de infraestructuras de comunicaciones, capacidad de proceso y almacenamiento para la administración de la Generalitat, su sector público instrumental y entidades adheridas, expediente AM 1/21CC, convocado por la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la Generalitat Valenciana, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. El presente recurso se plantea en el seno de la licitación de un contrato basado en el Lote 1 del Acuerdo Marco para los suministros y servicios de infraestructuras de comunicaciones, capacidad de proceso y almacenamiento para la administración de la Generalitat, su sector público instrumental y entidades adheridas, EXP.AM 1/21CC.

Aprobado el expediente de contratación por la Conselleria de Hacienda y Economía de la Comunitat Valenciana, así como los pliegos que rigen la licitación del contrato basado, en fecha 2 de abril de 2025 se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público, en adelante PLACSP, la licitación del presente contrato y se invitó a las empresas adjudicatarias del Lote 1 del Acuerdo Marco.



El valor estimado del contrato, sujeto a regulación armonizada, asciende a 3.881.181,82 euros.

La contratación se financia con fondos “Next Generation EU”, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Segundo. El procedimiento de licitación se rige por el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante, Real Decreto-ley 36/2020) 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 del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP).

Tercero. El “documento de licitación”, que recoge las condiciones por las que se rige la presente licitación, contiene varias prescripciones que resultan relevantes para resolver en presente recurso.

La cláusula 7.1. recoge los criterios subjetivos o susceptibles de juicio de valor, ponderados en total un 49%. La valoración de estos criterios se realizará a partir de los contenidos de la memoria presentada por el licitador, cuya estructura en apartados se especifica en la cláusula 13.1.

En cuanto al contenido de las ofertas, la cláusula 13 señala lo siguiente:

“La oferta se presentará en DOS SOBRES, con la siguiente denominación:

▪ *Sobre 2: Documentación relativa a los criterios cuantificables mediante juicio de valor y comprobación del cumplimiento de los requisitos mínimos. Deberá presentar la siguiente documentación:*

- *Memoria técnica de acuerdo con el apartado 13.1 de este documento.*
- *Anexos a la memoria:*



- *Documento de especificaciones para cada modelo de equipo electrónico ofertado según el Anexo 3 - Especificaciones Electrónica del PPTP en formatos Excel y PDF. De no presentarse documentación que permita validar el cumplimiento de los requisitos mínimos, la oferta será descartada.*
 - *Documento de funcionalidades adicionales que se incluyen en la oferta según Anexo II -Funcionalidades adicionales de esta invitación en formatos Excel y PDF.*
 - *Documentación técnica de los fabricantes que justifique el cumplimiento de los requisitos técnicos indicados en el apartado 3 del PPTP y Anexo 3 del PPTP y de las funcionalidades adicionales que se oferten en su caso. De no presentarse documentación que permita validar el cumplimiento de los requisitos mínimos, la oferta será descartada.*
 - *Estudios teóricos de cobertura WIFI con la herramienta Ekahau para cada una de las sedes según anexo 5 del PPTP:*
 - *Archivo. esx de la herramienta Ekahau*
 - *Informe de resultados de acuerdo a la plantilla que se establece en dicho anexo.*
- De no presentarse estos documentos que permiten validar el cumplimiento de los requisitos mínimos la oferta será descartada.*
- *Documentos o certificados referidos en el apartado 4.4 de la memoria técnica. De no presentarse los documentos referidos en el 4.4.1 y 4.4.2, que permiten validar el cumplimiento de los requisitos mínimos, la oferta será descartada.*
 - *Certificado requerido en apartado 5.1 de la memoria técnica. De no presentarse este documento que permite validar el cumplimiento de los requisitos mínimos, la oferta será descartada.*



- *Sobre 3: Documentación relativa a los criterios cuantificables de forma automática y/o mediante fórmulas. Deberá presentar la siguiente documentación: (...)”*

En la cláusula 13.2 sobre las incidencias en la presentación de las ofertas, el apartado 2 establece lo siguiente:

“2. Si el tamaño de la oferta excede la capacidad máxima de la Plataforma el licitador puede optar por solicitar a la Subdirección General de Contratación un enlace de intercambio de documentación a través de la aplicación ALMACÉN (que hace posible el envío de ficheros de gran volumen en un entorno custodiado por la Administración Pública).

Esta solicitud se realizará mediante un correo electrónico a sdgcontratacion@gva.es justificando la necesidad de enviar la documentación a través de este sistema y se les remitirá una URL de acceso para ello. La documentación se cargará mediante una carpeta comprimida y cifrada.

La contraseña para acceder a la misma deberá constar en un documento que se introducirá en el sobre de la licitación que corresponda y que deberá contener a su vez una relación de toda la documentación cargada en el almacén.

El acceso a esta documentación estará restringido a la Mesa de Contratación y se realizará en el acto de apertura del sobre correspondiente”

Cuarto. Fijado, tras varias ampliaciones, el fin del plazo de presentación de las ofertas en el 23 de junio de 2025 a las 23:59 horas, las empresas ACUNTIA SAU, INETUM, NTT SPAIN, UTE SIRT-EVOLUTIO, UTE RETEVISION-ITALTEL, ORANGE ESPAGNE SAU, TELEFÓNICA SOLUCIONES DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA SA SOCIEDAD UNIPERSONAL y SPECIALIST COMPUTER CENTRES solicitaron un enlace de intercambio de documentos a través de la aplicación ALMACÉN, por exceder el tamaño de su oferta la capacidad máxima de la PLACSP, de acuerdo con la cláusula 13.2 del documento de licitación.



Transcurrido el plazo para la presentación de ofertas, los días 25, 26 y 27 de junio de 2025 se reunió la Mesa de contratación para la celebración del acto de apertura de los criterios basados en juicio de valor.

En relación con las sesiones celebradas el 25 y el 26 de junio, el acta de la Mesa señala lo siguiente:

“1º) Las empresas NIF: U10993012 UTE SIRT-EVOLUTIO, NIF: U10992709 UTE RETEVISION-ITALTEL y NIF: B62174842 NTT SPAIN INTELLIGENT TECHNOLOGIES AND SERVICES S.L.U. presentan la documentación a través de ALMACÉN sin cifrado previo de la misma.

Por otra parte, de acuerdo con lo establecido en la cláusula 13.2 apartado 2º del documento de licitación, las empresas que hagan uso del ALMACÉN han de aportar dentro del sobre 2 un escrito indicando la relación de documentos presentados a través de ALMACÉN y la contraseña de descifrado de los mismos. Por parte de estas empresas dentro del sobre 2 consta lo siguiente:

-La UTE SIRT-EVOLUTIO presenta un documento donde consta únicamente la relación de documentos, sin contraseña de descifrado.

-La UTE RETEVISION-ITALTEL, presenta un documento donde no consta ni relación de documentos ni contraseña de descifrado.

-NTT SPAIN INTELLIGENT TECHNOLOGIES AND SERVICES S.L.U. no aporta ningún documento.

2º) Respecto de las empresas NIF: B81644387 SPECIALIST COMPUTER CENTRES y NIF: A78053147 TELEFÓNICA SOLUCIONES DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA, S.A. SOCIEDAD UNIPERSONAL, a pesar de haber solicitado ALMACÉN, no consta la presentación de documentación. Dichas empresas manifiestan, por correo electrónico y antes del vencimiento del plazo para presentar oferta, lo siguiente:



• Por parte de la licitadora NIF: B81644387 SPECIALIST COMPUTER CENTRES, se remiten varios correos el día 23 de junio de 2025, a las 18:11 horas, a las 18:27 horas y a las 22:19 horas, donde señalan que no hay forma de ver la documentación subida al ALMACÉN y solicitan se confirme si es correcto o se ha producido una incidencia.

Esta licitadora presenta dentro del sobre 2 un escrito indicando la relación de documentos presentados a través de ALMACÉN y la contraseña de descifrado de los mismos.

• Por parte de la licitadora NIF: A78053147 TELEFÓNICA SOLUCIONES DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA, S.A. SOCIEDAD UNIPERSONAL sube al ALMACÉN y también dentro del sobre 2 una declaración responsable en la que manifiesta que, debido a la limitación de ALMACÉN con un espacio disponible de 164 MB, ponen a disposición los documentos mediante un enlace de descarga de documentos desde un sistema externo para cuyo acceso se requiere solicitar una clave.

Esta licitadora no presenta dentro de sobre 2 escrito con la relación de documentos del ALMACÉN y la contraseña de descifrado.”

En la sesión del día 27 de junio se hace constar lo siguiente:

“Se reanuda la sesión procediendo la Mesa a debatir la situación particular de la empresa NIF: A78053147 TELEFÓNICA SOLUCIONES DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA, S.A. SOCIEDAD UNIPERSONAL, ya que, a pesar de que se vio imposibilitada para subir los documentos al ALMACÉN por falta de capacidad de este, y no se le puede imputar ser responsable de esta circunstancia, sí que lo es del hecho de que ha incumplido la obligación de presentar la relación de documentos y la clave de descifrado dentro del sobre 2, por lo que, aunque se le concediera un nuevo plazo de presentación de documentos, es imposible que cumpla lo establecido en el pliego.

En consecuencia, valoradas las situaciones particulares de las empresas licitadoras, la Mesa alcanza las siguientes conclusiones:

1º) Las empresas NIF: U10993012 UTE SIRT-EVOLUTIO, NIF: U10992709 UTE RETEVISION-ITALTEL y NIF: B62174842 NTT SPAIN INTELLIGENT TECHNOLOGIES



AND SERVICES S.L.U., incumplen lo establecido en la cláusula 13.2 apartado 2º, del documento de licitación, donde se indica lo siguiente:

“La documentación se cargará mediante una carpeta comprimida y cifrada. La contraseña para acceder a la misma deberá constar en un documento que se introducirá en el sobre de la licitación que corresponda y que deberá contener a su vez una relación de toda la documentación cargada en el almacén. El acceso a esta documentación estará restringido a la Mesa de Contratación y se realizará en el acto de apertura del sobre correspondiente”.

En consecuencia, se acuerda que se excluirá de valoración la documentación presentada a través de ALMACÉN, por incumplimiento del pliego. Por lo tanto, respecto de las citadas empresas, solo se procederá a la valoración de la documentación presentada a través de la PLACSP.

2º) Respecto a la licitadora NIF: B81644387 SPECIALIST COMPUTER CENTRES, no ha conseguido subir la documentación de su oferta al ALMACÉN por causas no imputables a la empresa, sino a problemas técnicos de falta de capacidad en el ALMACÉN, cuya capacidad total de 2GB era compartida por los licitadores, y se iba consumiendo a medida que el resto de licitadores iban subiendo documentos al ALMACÉN.

Dado que lo anterior no resulta imputable a la actuación de la licitadora, que siguió las indicaciones dadas en el documento de licitación y en la invitación que se le remitió, sino a problemas técnicos de la aplicación ALMACÉN, y teniendo en cuenta además que dichos problemas fueron puestos de manifiesto por la empresa antes del final del plazo de presentación de ofertas, y que la empresa ha cumplido lo establecido en el pliego en cuanto a la aportación dentro de sobre 2 de escrito con la relación de documentos en ALMACÉN y la clave de descifrado, la Mesa acuerda otorgar a la licitadora SPECIALIST COMPUTER CENTRES un nuevo plazo de un día para la presentación, a través de ALMACÉN, de la documentación de su oferta que se relaciona dentro del sobre 2, que deberá presentar cifrada mediante la contraseña que allí se indica.

3º) Respecto de la licitadora NIF: A78053147 TELEFÓNICA SOLUCIONES DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA, S.A. SOCIEDAD UNIPERSONAL, no ha podido subir los documentos de su oferta al ALMACÉN, también por la mencionada



falta de capacidad del mismo, pero incumple el pliego en cuanto a la presentación de la relación de documentos y la clave para su descifrado dentro del sobre 2. No puede considerarse válido el enlace de descarga que plantea para la obtención de los documentos, por no estar previsto en el pliego.

En consecuencia, respecto de esta empresa solo se procederá a la valoración de la documentación presentada a través de la PLACSP. (...)” (subrayado añadido)

Los días 9 y 11 de julio TELEFÓNICA, la UTE SIRT-EVOLUTIO y la UTE RETEVISIÓN-ITALTEL presentaron alegaciones manifestando su disconformidad con la decisión adoptada por la Mesa en la sesión del 27 de junio de 2025; que resultaron desestimadas.

Quinto. El 21 de julio de 2025 NTT SPAIN interpuso recurso especial en materia de contratación (1131/2025) contra el acuerdo de exclusión de valoración de la documentación técnica; recurso al cual se adhirió la licitadora UTE SIRT- EVOLUTIO. El recurso fue inadmitido por el TACRC mediante Resolución 1232/2025, de 11 de septiembre, al tener por objeto un acto de trámite no cualificado, no susceptible de impugnación.

Sexto. Consta en el expediente administrativo “informe sobre el incumplimiento del pliego de cláusulas administrativas particulares de diversas ofertas” firmado el 29 de octubre de 2025 por la Jefa del Servicio de Comunicaciones Corporativas. El informe se centra en la obligación que impone el documento de licitación de aportar, junto con la memoria técnica, diversa documentación en relación con los criterios subjetivos 1 y 4. Analiza la documentación remitida por la Mesa de contratación a raíz de la decisión adoptada el 27 de junio, sobre la documentación a valorar aportada por los licitadores. Sobre esa base, el informe propone la exclusión de la oferta de varios licitadores, entre ellos la recurrente.

Finalmente, el 6 de noviembre de 2025 el órgano de contratación dicta resolución de exclusión, que acuerda:

“Excluir de la licitación a las empresas ECONOCOM SERVICIOS SA con NIF A28816379, INETUM con NIF A28855260, TELEFÓNICA SOLUCIONES DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA SA SOCIEDAD UNIPERSONAL con NIF A78053147, NTT SPAIN INTELLIGENT TECHNOLOGIES AND SERVICES SLU con NIF B62174842,



UTE RETEVISION-ITALTEL con NIF U10992709 y UTE SIRT-EVOLUTIO con NIF U10993012 por incumplir la presentación de documentación establecida como obligatoria para la valoración de la documentación técnica en los apartados 7 y 13 del documento de licitación, cuya consecuencia expresamente establecida en el mismo es la exclusión de la licitación.

Por parte de las licitadoras ECONOCOM SERVICIOS SA y TELEFÓNICA SOLUCIONES DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA SA SOCIEDAD UNIPERSONAL, asimismo se ha incumplido la cláusula 13.2 del documento de licitación dado que el enlace de descarga de documentos que facilitan en el sobre 2 no puede considerarse válido por no estar previsto en el pliego y, en consecuencia, dicha documentación no puede ser objeto de valoración.

Por parte de las licitadoras NTT SPAIN INTELLIGENT TECHNOLOGIES AND SERVICES SLU, UTE RETEVISION-ITALTEL y UTE SIRT-EVOLUTIO, asimismo se ha incumplido lo establecido en la cláusula 13.2 del documento de licitación, por lo que la documentación presentada a través de la aplicación ALMACÉN no puede ser objeto de valoración.”
(subrayado añadido)

Según la recurrente, dicho acto fue notificado el 7 de noviembre de 2025.

Séptimo. El 17 de noviembre de 2025, D^a I.D.C., en representación de TELEFÓNICA, interpuso recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo de su exclusión, que es objeto de la presente resolución. Se solicita que este Tribunal resuelva estimando el recurso en el sentido de que se acuerde la nulidad de la resolución de exclusión, retrotrayendo las actuaciones al momento anterior a su dictado.

Solicita, asimismo, la suspensión de la tramitación del expediente de contratación.

Octavo. El 28 de noviembre de 2025, D^a.M.A.P.R., en representación de NTT SPAIN, interpuso recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo de su exclusión (recurso 2006/2025). En esa misma fecha, D. J.G.D., en representación de UTE SIRT-EVOLUTIO, interpuso recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo de su exclusión (recurso nº 2007/2025).



Noveno. El órgano de contratación remitió a este Tribunal el expediente de contratación y su informe el 4 de diciembre de 2025, en el que solicita la desestimación del recurso.

Décimo. El 18 de diciembre de 2025, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso a los restantes licitadores, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para formular las alegaciones que estimasen convenientes. Hizo uso de este derecho SPECIALIST COMPUTER CENTRES S.L (en adelante, SCC) mediante escrito presentado el 24 de diciembre, en el que se opone a los argumentos de la recurrente.

Undécimo. El 27 de noviembre de 2025, el Tribunal adopta Acuerdo por el que, en primer lugar, declara que *prima facie* no se aprecia causa de inadmisibilidad del recurso, sin perjuicio de lo que se acuerde en la resolución de este; y, en segundo lugar, concede la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

Este recurso se ha tramitado con preferencia y urgencia en esta sede por así venir exigido en el artículo 58.2 del RD –Ley 36/2020, introducido por el apartado cinco de la disposición final trigésima primera del R.D.-Ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso se ha interpuesto ante este Tribunal, que es competente para su resolución de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la LCSP y el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencias de recursos contractuales de fecha 21 de mayo de 2025 (BOE de fecha 02/06/2025).

Segundo. El recurso especial se ha de interponer dentro del plazo de 15 días hábiles, pues en este caso no es de aplicación el plazo especial del artículo 58.1 d) del RD-Ley 36/2020, al no recurrirse el acto de adjudicación, por lo que resulta de aplicación lo establecido en



el artículo 50.1. c) de la LCSP, de conformidad con el Acuerdo del Pleno de este Tribunal de 27 de enero de 2022. Teniendo en cuenta la fecha de notificación y la fecha de interposición, el recurso se ha interpuesto en plazo.

Tercero. El acuerdo de exclusión es un acto susceptible de impugnación.

Por una parte, se refiere a un contrato de suministros de valor estimado superior a 100.000 euros, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44.1.a) y b) de la LCSP.

Por otra parte, el artículo 44.2 b) de la LCSP prevé que serán recurribles los actos de trámite cualificados y, en particular, *“los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas”*.

Cuarto. La legitimación se regula en artículo 48 de la LCSP, que señala en su primer párrafo que *“Podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso”*.

La recurrente, adjudicataria del Lote 1 del Acuerdo Marco que ha presentado oferta en la licitación del contrato basado y ha sido excluida, está legitimada para interponer el recurso especial, ex artículo 48 de la LCSP.

Quinto. La recurrente alega, en primer lugar, que, a la vista de que la imposibilidad técnica de presentar la documentación a través de la aplicación Almacén, por falta de espacio, no le era imputable, y así lo ha reconocido el órgano de contratación, la exclusión fundada en no haber incluido en el Sobre 2 de la PLACSP la contraseña para acceder a dicha documentación y una relación de la misma, infringe el principio de proporcionalidad.

Así, señala que el espacio habilitado estaba limitado a 2Gb para todos los licitadores (según hace constar el órgano de contratación en su resolución de exclusión) y que cuando Telefónica fue a subir la documentación se encuentra con un espacio limitado a 164 Gb, lo que hace imposible adjuntar la documentación requerida en el sobre 2, la cual asciende a más de 600Mb.

En segundo lugar, sostiene que el sistema a través del cual compartió la documentación con el órgano de contratación, ante la imposibilidad de utilizar la aplicación Almacén, es un sistema válido y suficientemente seguro para la presentación de la oferta. Dicho sistema consistió en la remisión, al correo electrónico del órgano de contratación, de un enlace para acceder a una carpeta compartida “SharePoint”, encriptada mediante un doble factor de seguridad. El acceso estaba limitado a personas que accedieran a la cuenta de correo del órgano de contratación, mediante una clave generada automáticamente. Además, la recurrente incluyó en el Sobre 2 de la PLACSP y en la aplicación Almacén una declaración con el siguiente texto:

“Que debido a la limitación de ALMACEN con un espacio disponible de 164 MB (se adjunta imagen), los documentos requeridos en SOBRE 2 se ponen a disposición de sdgcontratacion@gva.es en el siguiente enlace:

CMAYOR_2024_21Y05_0115_BAS”

Señala que el uso de esta solución alternativa trae causa en la imposibilidad de subir documentación a ALMACEN por falta manifiesta de espacio, lo que reconoce el propio órgano de contratación en su resolución de exclusión.

En tercer lugar, la recurrente afirma que este mismo sistema de presentación de ofertas había sido admitido por el órgano de contratación en licitaciones anteriores, por lo que no aceptarlo en el presente caso vulneraría la doctrina de los actos propios.

En cuarto lugar, la recurrente alega, subsidiariamente y de no aceptarse el sistema de presentación de documentación alternativo, que debería habersele concedido un plazo de subsanación; e invoca, en este sentido, el principio de igualdad entre licitadores respecto del licitador SCC, al que se concedió, trascurrido el plazo de presentación de ofertas, un plazo de un día para presentar la documentación a través de Almacén.

Sexto. El órgano de contratación, en su informe remitido a este Tribunal, defiende la decisión de no valorar la documentación enlazada a través de “Share Point” sobre la base de la vinculación a lo establecido en los pliegos de la contratación (cláusula 13.2 del documento de licitación). Alega que la recurrente incumplió la obligación prevista en el



documento de licitación, de introducir en el Sobre 2 en la PLACSP una relación de los documentos aportados a través de Almacén y la contraseña de descifrado.

En este sentido, afirma que el motivo de la elección de la aplicación Almacén como medio para que las empresas licitadoras puedan presentar las ofertas en el caso de que estas excedan la capacidad de la PLACSP, con una oferta cifrada, no ha sido otro que el de poder garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en la Disposición adicional 17ª de la LCSP. Añade que la documentación cifrada, en un entorno custodiado por una Administración Pública, y en el que la única forma de acceder a la documentación sea mediante el descifrado con la contraseña al que solo puede tener acceso la Mesa de contratación en el momento de la apertura de los sobres, se asegura que es únicamente la Mesa de contratación la que tiene acceso a la documentación descifrada una vez abiertos los sobres y no antes, garantizando la confidencialidad y el secreto de las proposiciones.

Por último, afirma que no se ha vulnerado la doctrina de los actos propios, ni se ha defraudado la confianza legítima, puesto que los procedimientos de licitación anteriores, a los que se refiere la recurrente, no se preveía expresamente la aplicación Almacén como medio alternativo de presentación de ofertas.

Séptimo. La licitadora SCC alega el incumplimiento por parte de TELEFÓNICA de lo dispuesto en el PCAP, reconocido por la propia recurrente. Considera que las deficiencias en las que incurre no son meros formalismos menores, sino incumplimientos materiales de las condiciones de la licitación.

Señala que no solo utiliza una vía no contemplada, sino que requiere de pasos adicionales para poder acceder al citado enlace, lo cual expone completa y absolutamente la seguridad de la información. Indica que acceder a la solución pretendida por Telefónica supondría otorgarle una segunda oportunidad material de conformar su proposición, en perjuicio del resto de licitadores.

En cuanto al supuesto “trato de favor” a SCC, señala que esta licitadora siguió escrupulosamente las instrucciones del pliego (cláusula 13.2), mientras que Telefónica optó por una vía alternativa no prevista en los pliegos, por lo que no se pueden igualar ambas situaciones.

Octavo. Procede analizar, en primer lugar, la fundamentación de la resolución de exclusión, adoptada sobre la base del incumplimiento por la recurrente de la obligación, establecida en la cláusula 13.2 del documento de licitación, de introducir en el Sobre 2 de la PLACSP una relación de los documentos aportados a través de Almacén y la contraseña de descifrado.

El documento de licitación prevé este requisito de presentación en el contexto del uso de la aplicación Almacén, para los casos en que el tamaño de la oferta técnica exceda la capacidad máxima de la PLACSP. En ese supuesto, el pliego establece una sucesión de actuaciones por parte del licitador: (i) solicitar a la Subdirección General de Contratación un enlace de intercambio de documentación a través de la aplicación Almacén mediante un correo electrónico a sdgcontratacion@gva.es; (ii) cargar la documentación en Almacén mediante una carpeta comprimida y cifrada; y (iii) introducir en el Sobre 2 un documento donde conste la contraseña para acceder a la carpeta cifrada y una relación de toda la documentación cargada en la carpeta.

En el caso que nos ocupa, el órgano de contratación reconoce que TELEFÓNICA, a pesar de haber solicitado a tiempo el enlace para el uso de Almacén, no pudo presentar la documentación de la oferta técnica por este medio, por falta de espacio. Recordemos que, en la resolución de exclusión, el órgano de contratación señala que ALMACÉN contaba con *“una capacidad total de 2GB era compartida por los licitadores y se iba consumiendo a medida que el resto de los licitadores iban subiendo documentos al ALMACÉN”*. Es decir, por causas que no le eran imputables, no pudo cargar la documentación en una carpeta comprimida y cifrada. Sobre esta base, carece de sentido exigir a la licitadora que cumpla con la obligación de aportar en el Sobre 2 un listado de la documentación y la contraseña, si no ha podido subir la propia carpeta.

En este sentido, de la interpretación de la cláusula del pliego resulta que la posibilidad de cargar la carpeta comprimida y cifrada es el presupuesto para que sea exigible al licitador la última actuación; consistente en introducir en el Sobre 2 una relación de la documentación y la contraseña. Sin dicho presupuesto, este último requisito es una formalidad sin contenido material, que no puede, por sí sola, determinar la exclusión del licitador.

Por lo tanto, descartado que el incumplimiento de la formalidad que indicó el órgano de contratación tenga una entidad suficiente para ser considerado un incumplimiento sustancial en la forma de presentación de la oferta, y puesto que la licitadora no había podido, por causas que no le eran imputables, presentar su oferta con arreglo al procedimiento establecido en los pliegos, la Mesa de contratación debería haberle concedido nuevo plazo para presentar la oferta técnica.

En este punto, procede analizar la vulneración del principio de igualdad entre licitadores, que TELEFÓNICA invoca en relación con la licitadora SCC. La Mesa de contratación decidió, en la sesión de 27 de junio de 2025, dar un trato diferente a SCC y TELEFÓNICA, a pesar de que ambos licitadores habían tenido el mismo obstáculo en la presentación de la oferta técnica a través de la aplicación Almacén, por falta de espacio. La Mesa decidió conceder a SCC nuevo plazo para presentar la oferta a través de Almacén, mientras que negó a TELEFÓNICA esta posibilidad, bajo la motivación de que esta última no había cumplido con la obligación de introducir en el Sobre 2 una relación de la documentación y la contraseña. Esta negativa condujo, en último término, a la exclusión de la recurrente; por no haber presentado la documentación establecida como obligatoria para la valoración de la documentación técnica, como indica la resolución de exclusión.

A la vista de lo razonado más arriba, el incumplimiento de TELEFÓNICA, que la Mesa alegó como fundamento de la diferencia de trato, es una formalidad sin entidad material, por lo que cabe concluir que ambas licitadoras se encontraban en una situación equiparable. El diferente trato proporcionado por la Mesa de contratación vulnera el principio de igualdad entre licitadores y conduce a la misma conclusión antes expuesta; la Mesa debería haberle concedido a la recurrente nuevo plazo, el mismo que a SCC, para presentar la oferta técnica a través de Almacén.

Con lo razonado hasta ahora, la exclusión de TELEFÓNICA fue indebida, por lo que procedería estimar el recurso.

Noveno. Respecto de los efectos de la estimación del recurso especial, se debe precisar que la misma no conlleva que deba aceptarse la documentación que TELEFÓNICA depositó en un medio distinto del previsto en el documento de licitación; mediante la

remisión, al correo electrónico del órgano de contratación, de un enlace para acceder a una carpeta compartida “SharePoint”, encriptada mediante un doble factor de seguridad.

En primer lugar, debemos partir de que los pliegos constituyen la “lex contractus”, de acuerdo con el artículo 139.1 de la LCSP, que vincula tanto al órgano de contratación como a los licitadores concurrentes, sin más excepciones que los casos en los que aquéllos estén incurso en causas de nulidad de pleno derecho.

Es también criterio consolidado de este Tribunal la obligación a cargo de los licitadores de adecuar las ofertas presentadas a lo establecido en los pliegos, siendo la consecuencia necesaria del incumplimiento de esta obligación la exclusión de la oferta. En el presente caso, ya se ha expuesto que la recurrente no pudo presentar la oferta por el procedimiento previsto en el pliego por causas que no le eran imputables, por lo que no procede su exclusión; pero eso no significa que deba admitirse la documentación presentada por un medio distinto del previsto en el pliego.

En segundo lugar, este Tribunal coincide con el órgano de contratación en que la integridad de la oferta y el secreto de la misma antes de su apertura por la Mesa de contratación no se ven garantizados por el sistema empleado por la licitadora, de manera equivalente al procedimiento previsto en el documento de licitación. En efecto, en cuanto al procedimiento previsto en la cláusula 13.2 del documento de licitación, la inclusión en el Sobre 2 de la contraseña para acceder a la documentación subida a Almacén, en una carpeta encriptada, se encamina a garantizar el secreto de la oferta; de manera que ninguna persona, tampoco el órgano de contratación o los miembros de la Mesa, pueda acceder a su contenido antes de ese momento y se proteja, así, la imparcialidad del órgano de contratación y la igualdad entre los licitadores.

No en vano el artículo 139.2 LCSP establece que *“las proposiciones serán secretas y se arbitrarán los medios que garanticen tal carácter hasta el momento de apertura de las proposiciones”*.

En tercer lugar, y en relación con la doctrina de los actos propios y el principio de confianza legítima, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha descartado su aplicación en supuestos análogos al que nos ocupa. Así, en la sentencia de 3 de julio de 2025, Instituto

Cervantes/Comisión, C-534/23 P, ECLI:EU:C:2025:523, acerca de la admisibilidad de documentación de la oferta enlazada por el licitador mediante hipervínculo, empleando un sistema de presentación distinto del previsto en el pliego de la licitación, se razona lo siguiente:

“81 A continuación, en la medida en que el Instituto Cervantes y el Reino de España alegan la violación del principio de seguridad jurídica, que tiene como corolario el principio de protección de la confianza legítima, procede recordar que este primer principio exige que las normas de Derecho sean claras y precisas, de suerte que su aplicación sea previsible para los justiciables. Toda normativa debe permitir a los interesados conocer sin ambigüedad sus derechos y obligaciones y adoptar las medidas oportunas en consecuencia (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de junio de 2021, Jumbocarry Trading, C-39/20, EU:C:2021:435, apartado 48 y jurisprudencia citada).

82 Pues bien, ha de considerarse que las normas en materia de aportación de documentos en apoyo de una oferta presentada en el marco de una licitación de la Unión son suficientemente claras y precisas.

83 A este respecto, se ha de señalar que, de conformidad con el punto 16.2 del anexo I del Reglamento 2018/1046, las modalidades de presentación de las ofertas deben figurar en la invitación a presentar ofertas. En el presente caso, consta que dicha invitación indicaba que las ofertas debían presentarse a través de la aplicación eSubmission y que, a tal fin, los licitadores debían seguir las instrucciones de la guía de referencia rápida de esa aplicación. Esta directriz se reiteraba en el mencionado pasaje de la página 79 del pliego de condiciones, que remitía a esas instrucciones, las cuales precisan que todo documento presentado en apoyo de la oferta debe cargarse en el espacio dedicado de la aplicación eSubmission.

84 La ausencia de ambigüedad de esa directriz se ve reforzada por la existencia de la exigencia de «integridad de los datos», que se consagra, por lo que respecta a la aportación en línea de los documentos presentados en apoyo de una solicitud dirigida a la Administración de la Unión, en el artículo 149, apartado 1, del Reglamento 2018/1046. De conformidad con tal exigencia, el sistema de presentación en línea utilizado por los

licitadores debe configurarse de manera que los documentos relativos a la solicitud se mantengan inalterados durante todo el procedimiento administrativo. Los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de la Unión no son una excepción a esta regla. Por tanto, la integridad de los datos debe garantizarse antes aun de que expire el plazo para la presentación de las ofertas, lo que exige que todo documento aportado en apoyo de una oferta se presente con una forma y de acuerdo con unas modalidades que excluyan cualquier modificación posterior de tal documento.

85 *Por lo demás, la inclusión del requisito de integridad de los datos en el Reglamento 2018/1046 desvirtúa la alegación del Instituto Cervantes de que la presentación de documentos en apoyo de una oferta en el marco de un procedimiento de adjudicación de contratos públicos de la Unión no está incardinada en ninguna «norma». En consecuencia, el Tribunal General declaró fundadamente, en esencia, en el apartado 148 de la sentencia recurrida, que, aun suponiendo que la Comisión hubiera dado al Instituto Cervantes garantías de que los documentos descriptivos del contenido y de la pedagogía podían presentarse a través de hipervínculos, tales garantías habrían sido incompatibles con las normas en vigor. Entre esas normas se incluyen, además, no solo la exigencia de integridad de los datos, sino también los principios que rigen la adjudicación de los contratos públicos, entre los que se cuentan los principios de transparencia y de igualdad de trato, cuyo respeto impone el artículo 160 del Reglamento 2018/1046.*

86 *Dichas normas, así como ciertas consideraciones de buena administración, permiten justificar que la directriz de cargar los documentos presentados en apoyo de la oferta se aplique a todos esos documentos, sin que se contemplen excepciones para determinadas categorías de documentos cuya modificación posterior sea, por razones técnicas o jurídicas, extremadamente difícil o incluso imposible. Por consiguiente, aun suponiendo que la alegación del Reino de España fundada en el carácter no modificable de los documentos registrados con un número ISBN (International Standard Book Number) sea exacta y, como afirma este Estado miembro, fuera interpretada incorrectamente por el Tribunal General, tal circunstancia no viciaría de error el razonamiento, por sí solo determinante, seguido en la sentencia recurrida según el cual el Instituto Cervantes no podía esperar de la Comisión que evaluara unos documentos que no se habían cargado*

en la aplicación eSubmission y a los que meramente se daba acceso a través de hipervínculos.

87 Como el Tribunal General concluyó, sin conculcar los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, que, habida cuenta de la necesidad de garantizar que el expediente, en su conjunto, presentado por cada licitador se mantuviera inalterado, los documentos a los que se dio acceso mediante hipervínculos no podían tomarse en consideración en la evaluación de las ofertas, también consideró correctamente, en los apartados 143, 144, 146 y 147 de la sentencia recurrida, que la Comisión no estaba obligada a examinar, pidiendo pruebas a los licitadores que usaron hipervínculos, si los documentos a los que se daba acceso mediante ellos se habían mantenido inalterados tras la expiración del plazo para la presentación de las ofertas.” (subrayado añadido)

Por lo tanto, la Mesa de contratación está legitimada para no aceptar documentos enlazados mediante un sistema distinto al previsto en los pliegos para la presentación de las ofertas, con mayor motivo cuando dicho sistema no garantiza debidamente la integridad de la oferta.

Décimo. Descartada la admisión de la documentación ya presentada por una vía no prevista en los pliegos, debe analizarse la pretensión de la recurrente de permitir que se conceda a TELEFÓNICA un nuevo plazo para la presentación de su oferta técnica a través de Almacén, de acuerdo con la cláusula 13.2 del documento de licitación. Esta cuestión debe examinarse a la luz del principio de inmutabilidad de las ofertas y de las garantías de igualdad de trato entre los licitadores, teniendo en cuenta además el momento procedimental en el que se plantea. En efecto, en la fase actual del procedimiento ya se ha procedido a la apertura del sobre 2 correspondiente al resto de licitadores y la recurrente ha tenido acceso al expediente de contratación, circunstancia que podría permitirle conocer elementos relevantes de las ofertas presentadas por sus competidores.

Así, el órgano de contratación en el informe al recurso expone que el 12 de noviembre de 2025 TELEFÓNICA solicitó acceso al expediente de contratación. Tras ser requerida para que concretara qué documentos del expediente solicitaba tener acceso, y atendido el requerimiento por la licitadora, el 18 de noviembre de 2025 se dictó resolución concediendo

el acceso, que tuvo lugar el 24 de noviembre de 2025. La solicitud de TELEFÓNICA tuvo el siguiente alcance:

“aclarar que la finalidad de tomar vista del expediente trae causa de la necesidad de confirmar que los licitadores cuya oferta se ha admitido dan cumplimiento a los requerimientos exigidos en pliegos. Más concretamente, para los licitadores ACUNTIA S.A.U, ORANGE ESPAGNE, S.A.U y SPECIALIST COMPUTER CENTRES revisar que se han incluido en almacén la documentación técnica de los fabricantes que justifique el cumplimiento de los requisitos técnicos mínimos indicados en el apartado 3 del PPTP y Anexo 3 del PPTP, los estudios teóricos de cobertura (archivos .esx) con la herramienta Ekahau para cada una de las sedes según Anexo 5 PPTP y los informes de resultado con la herramienta Ekahau para cada una de las sedes según Anexo 5 PPTP. Así mismo, se precisa acceder al documento que se incluyó por cada uno de estos licitadores en el sobre 2 en PLACE que debía incluir la contraseña para acceder a la carpeta subida a ALMACÉN, así como una relación de toda la documentación cargada en el almacén”.

La recurrente ha tenido acceso a las ofertas presentadas en el sobre 2 por parte de tres licitadores, desconociéndose si, además, ha tenido acceso al informe de valoración de las ofertas (documento 23 del expediente).

En este contexto, la concesión de un nuevo plazo para la presentación de la oferta técnica supondría, en la práctica, permitir la modificación de la oferta una vez iniciado el proceso de evaluación y tras haberse producido actuaciones que pueden revelar información sobre las propuestas de los demás licitadores, lo que resultaría incompatible con los principios de igualdad de trato y no discriminación e invariabilidad de las proposiciones.

En consecuencia, debe desestimarse la solicitud de la recurrente de conceder un nuevo plazo para presentar su oferta.

Undécimo. Por todo lo razonado en los Fundamentos de Derecho Octavo, Noveno y Décimo, la estimación parcial del recurso debe conllevar necesariamente la anulación de todo el procedimiento de licitación.

Por todo lo anterior,



VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Estimar parcialmente el recurso interpuesto por D.^a I.D.C., en representación de TELEFÓNICA SOLUCIONES DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA, S.A.U. (en adelante, TELEFÓNICA), contra la exclusión del procedimiento de contratación del contrato basado “*Transformación de la infraestructura red de la Ciudad Administrativa 9 de Octubre y sedes de Presidencia de la Generalitat en la ciudad de Valencia*”, expediente CMAYOR/2024/21Y05/0115/BAS, del Lote 1 del Acuerdo Marco los suministros y servicios de infraestructuras de comunicaciones, capacidad de proceso y almacenamiento para la administración de la Generalitat, su sector público instrumental y entidades adheridas, expediente AM 1/21CC, convocado por la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la Generalitat Valenciana, de conformidad con lo señalado en el Fundamento de Derecho Undécimo.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso- administrativo ante la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, 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