



Recurso nº 2155/2025 C. Valenciana 431/2025

Resolución nº 333/2026

Sección 1ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 26 de febrero de 2026.

VISTO el recurso interpuesto por D. F.G.P, en nombre y representación de NUNSYS, S.A., contra la adjudicación del procedimiento *“Adquisición de 1832 dispositivos ‘virtual patching’ (parcheado virtual), sus correspondientes licencias y soporte para los departamentos de salud de la Conselleria de Sanidad de la Generalitat Valenciana (MRR), contratación basada en el marco de la categoría 4 y lote 1 (infraestructuras de red y comunicaciones del edificio) del Acuerdo Marco 1/21CC”*, con expediente BAM 1228/2025, convocado por la Dirección General de Gestión Económica, Contratación e Infraestructuras de la Conselleria de Sanidad de la Comunidad Valenciana; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El contrato se tramita como contrato específico basado en el Acuerdo Marco AM 1/21CC, lote 1, categoría 4 (infraestructuras de red y comunicaciones del edificio), para suministros y servicios de infraestructuras de comunicaciones, capacidad de proceso y almacenamiento para la Administración de la Generalitat Valenciana, su sector público instrumental y entidades adheridas, y se financia con fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante, PRTR), con fecha límite de ejecución 30 de junio de 2026, según el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP).

En concreto, el contrato basado a que se refiere el recurso tiene por objeto el suministro de 1.832 dispositivos de “virtual patching” (parcheado virtual), junto con sus licencias y

soporte, destinados a los departamentos de salud de la Consellería de Sanidad de la Generalitat Valenciana. Se trata de un contrato de suministro, sujeto a regulación armonizada, con un valor estimado de 2.500.008,88 euros y a adjudicar por procedimiento abierto con tramitación ordinaria.

El 8 de octubre de 2025 se remitió invitación a las empresas adheridas al Acuerdo Marco en el lote 1, categoría 4, a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público, fijándose como plazo de presentación de ofertas el 7 de noviembre de 2025. Se admitieron en la licitación las siguientes empresas: TELEFÓNICA SOLUCIONES DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA, S.A.U.; ECONOCOM SERVICIOS, S.A.; OMEGA PERIPHERALS, S.L.; SPECIALIST COMPUTER CENTRES y NUNSYS, S.A., siendo esta última la recurrente.

La licitación se sujeta a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP) y, conforme al documento de licitación (vid. documento 6 del expediente de contratación) y los pliegos, se financia con cargo al PRTR, por lo que resultan aplicables las particularidades previstas en el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de octubre, 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, RD-Ley 36/2020).

En consecuencia, este recurso se ha tramitado con preferencia y urgencia ante este Tribunal, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 58.2 del RD-Ley 36/2020.

Segundo. Previos los trámites procedimentales oportunos, el 9 de diciembre de 2025 el órgano de contratación acordó la adjudicación del contrato a la empresa TELEFÓNICA SOLUCIONES DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA, S.A. SOCIEDAD UNIPERSONAL (en adelante, TELEFÓNICA).

El anuncio de adjudicación se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 11 de diciembre de 2025.

El 21 de diciembre de 2025 D. F.G.P, en nombre y representación de NUNSYS, S.A., interpuso ante este Tribunal recurso especial en materia de contratación contra la referida resolución de adjudicación.

En concreto, la recurrente, que quedó clasificada en cuarta posición, sostiene que la adjudicación es contraria a Derecho porque las tres ofertas mejor clasificadas (TELEFÓNICA, ECONOCOM Y OMEGA, por ese orden) incurren en incumplimientos de requisitos técnicos mínimos de obligado cumplimiento, lo que debería haber determinado su exclusión automática.

El recurso parte de que el Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante, PPT), en su apartado 5.1, define las “Necesidades Funcionales” como requisitos técnicos mínimos, y que el PCAP, mediante su Anexo V, los eleva expresamente a condiciones de obligado cumplimiento, cuya falta determina la exclusión de la oferta. Insiste en que estos requisitos no son criterios valorables, sino condiciones esenciales de admisión, y que todos los licitadores debían acreditar su cumplimiento íntegro.

El núcleo del recurso consiste en una impugnación técnica exhaustiva de la solución ofertada por la adjudicataria, basada en dispositivos *FortiGate 80F Bypass* y plataformas *FortiManager* y *FortiAnalyzer*. Según la recurrente, esta arquitectura no cumple múltiples requisitos esenciales.

En virtud de sus alegaciones, la recurrente solicita la exclusión de TELEFÓNICA, ECONOCOM y OMEGA por incumplimiento de requisitos esenciales, la anulación de la adjudicación y la retroacción del procedimiento para adjudicarle el contrato.

Tercero. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 56.2 de la LCSP, se ha requerido al órgano de contratación la remisión del expediente y del correspondiente informe, en el que señala, con remisión al informe técnico emitido por la Oficina de Seguridad de la Información de 27 de enero de 2026, que la adjudicación a TELEFÓNICA se realizó tras una valoración correcta de las ofertas conforme a los criterios del PCAP y del PPT, y que el recurso de la recurrente se basa en una interpretación excesivamente rígida y no ajustada a los pliegos. Señala que los requisitos técnicos impugnados no exigen una tecnología concreta sino capacidades funcionales, y que la solución adjudicada cumple

dichas capacidades según la documentación oficial del fabricante y la declaración de cumplimiento incluida en la oferta.

El informe concluye que el recurso pretende imponer interpretaciones técnicas no previstas en los pliegos y sustituir el criterio técnico de la Administración por el suyo propio. Afirma que no se ha acreditado ningún incumplimiento objetivo y que la adjudicación se ajusta a los principios de igualdad, transparencia y proporcionalidad.

Por todo lo anterior, propone la desestimación íntegra del recurso.

Cuarto. Con fecha de 19 de enero de 2026 la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones (artículo 56.4 de la LCSP), trámite que ha sido evacuado el 26 de enero de 2026 por la empresa adjudicataria TELEFÓNICA y en las que señala, en síntesis, que el recurso parte de una posición procesal débil, pues la recurrente no sólo quedó muy alejada de la adjudicación, sino que pretende excluir simultáneamente a los tres licitadores que la preceden sin aportar pruebas suficientes ni un análisis individualizado de cada oferta.

La adjudicataria critica que la recurrente base sus acusaciones en búsquedas parciales en Internet y en interpretaciones subjetivas de documentación del fabricante, ignorando tanto la información técnica completa como las comprobaciones realizadas por los técnicos de la Mesa. Señala que la recurrente no ha tenido en cuenta que, aunque varias empresas hayan ofertado soluciones basadas en el mismo fabricante, cada una elaboró su propia oferta técnica y su propio Anexo V, pudiendo existir diferencias relevantes en la justificación del cumplimiento de los requisitos.

Asimismo, reprocha a la recurrente que haya omitido un elemento esencial del Anexo V: la posibilidad de declarar requisitos cumplidos, no cumplidos o cumplidos parcialmente, así como la facultad de justificar cumplimientos equivalentes o implementaciones futuras. Recuerda que los pliegos no establecen que cualquier incumplimiento parcial implique automáticamente la exclusión, y que el propio modelo del Anexo V prevé un margen de flexibilidad que la recurrente ignora deliberadamente.

Tras aclarar este marco, TELEFÓNICA sostiene que su oferta cumple íntegramente todos los requisitos técnicos y que las afirmaciones de la recurrente son incorrectas. Explica que la solución ofertada -basada en *FortiGate 80F Bypass*, *FortiManager* y *FortiAnalyzer*- sí dispone de modo de aprendizaje, análisis de tráfico y generación de políticas automáticas, tal como acreditan los manuales oficiales del fabricante. Añade que los dispositivos son NGFW de última generación, diseñados precisamente para entornos críticos, y que la recurrente incurre en un error al calificarlos como “*firewalls tradicionales*”.

La adjudicataria también rebate la acusación relativa a las certificaciones, señalando que el PPT exige que el producto o servicio esté incluido en la Guía CCN-STIC 105, y que el *FortiGate 80F* -base del modelo *bypass*- sí está certificado. Explica que el módulo *bypass* no altera las capacidades de seguridad certificadas y que la solución completa, integrada por los tres componentes ofertados, cumple plenamente ese requisito.

En conjunto, sostiene que el recurso no demuestra ningún incumplimiento real, que se limita a contraponer el criterio técnico de la recurrente al criterio técnico de la Administración y que no existe error manifiesto, arbitrariedad ni falta de motivación en la adjudicación. Concluye que el recurso debe ser desestimado íntegramente.

Quinto. Con fecha de 16 de enero de 2026 la Sección 2ª de este Tribunal dictó resolución por la que acuerda: declarar que prima facie no se aprecia causa de inadmisibilidad del recurso, sin perjuicio de lo que se acuerde en la resolución de este; y la concesión de la medida cautelar consistente en la suspensión del 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.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para conocer del presente recurso especial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.2 de la LCSP y en el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencia en recursos contractuales, de fecha 21 de mayo de 2025 (BOE de 2 de junio).

Segundo. El presente recurso se ha interpuesto en el plazo de 10 días naturales previsto en el artículo 58 del RD-Ley 36/2020.

Tercero. El recurso se interpone contra el acuerdo de adjudicación de un contrato sujeto a regulación armonizada, tramitado como contrato específico basado en Acuerdo Marco, al amparo de los artículos 44.1.b) y 44.2.c) de la LCSP.

Cuarto. A continuación, procede analizar la legitimación de la recurrente que, de acuerdo con la resolución de adjudicación (vid. documento 36 del expediente de contratación), ha quedado clasificada en cuarta posición.

El artículo 48 de la LCSP establece, en su primer párrafo, 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”*.

A tal efecto, procede destacar nuestra reciente Resolución n.º 1876/2025, de 18 de diciembre (con cita de la Resolución n.º 1415/2024, de 8 de noviembre), en la que señalábamos lo siguiente:

«Como tiene declarado con reiteración este Tribunal, la falta de un beneficio directo en la recurrente de estimarse sus pretensiones debe conducir a afirmar su falta de legitimación. En efecto, como se ha señalado en la Resolución de este Tribunal 881/2015, de 25 de septiembre: “es doctrina constante y consolidada que solo cabe predicar legitimación para la impugnación del acuerdo de adjudicación a aquellos licitadores que pudieran obtener un beneficio concreto en caso de una eventual estimación del recurso. De este modo se ha negado la existencia de legitimación para recurrir al licitador excluido para recurrir contra el acuerdo de adjudicación (resolución n.º 778/2014), salvo que solicite la nulidad del procedimiento y exista una expectativa fundada de que el órgano de contratación lo licitará nuevamente (resolución 357/2014).

También se ha negado la legitimación al clasificado en tercer o posteriores lugares (resolución 740/2015), salvo que recurra igualmente la admisión a licitación de todos los que se encuentran en las posiciones anteriores a la suya propia (resolución del TACP

Madrid 3/2014)” Igual doctrina recoge la Resolución 554/2018 al señala que: “Cuestiona ... en sus alegaciones la legitimación del recurrente, dado que fue el último clasificado. Tal y como ha señalado este Tribunal en doctrina unánime y ya consolidada, la legitimación del recurrente debe basarse en la existencia de un interés legítimo y directo, es decir, en la expectativa de obtener un beneficio o evitar un perjuicio como consecuencia de la estimación de las pretensiones ejercitadas en el recurso, beneficio o perjuicio que han de ser concretos y no meramente hipotéticos o futuros y que en ningún caso pueden tener por objeto la mera defensa de la legalidad del procedimiento.

Por tal motivo, la legitimación de quien ha quedado clasificado en último lugar, como ocurre en el presente caso, solo resulta admisible cuando la estimación del recurso daría lugar a que su valoración superara a la del primer clasificado, es decir, quedara su propia valoración situada en primer lugar (resoluciones nº 740/2015 o 656/2015, y las que en ellas se citan).

Doctrina que recoge la ya expuesta en la Resolución nº 226/2015 que dice:

“Como ha señalado ya este Tribunal en resoluciones anteriores, entre ellas, la 226/2012 relativa al recurso 207/2012, para determinar si la recurrente se halla o no legitimada para interponer recurso, debe, antes, analizarse su relación con respecto al propio objeto del recurso y al resultado final del procedimiento de adjudicación. Para precisar el alcance del “interés legítimo” ha de tenerse en cuenta que, aunque la doctrina jurisprudencial en el ámbito administrativo considera el concepto con criterios amplios, lo que permitiría recurrir a quienes tengan un interés legítimo distinto al de obtener la adjudicación, tal interés ha de ser propio e ir más allá de la mera defensa de la legalidad. Y, respecto al interés legítimo, en la misma resolución, se afirmaba, citando otra previa del propio Tribunal (la nº 290/2011), que: “Según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, plasmada, entre otras, en sentencias de 19 de noviembre de 1993 y 27 de enero de 1998, el interés legítimo equivale a la titularidad de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría, de prosperar ésta, en la obtención de un beneficio de índole material o jurídico o en la evitación de un perjuicio, con tal de que la obtención del beneficio o evitación del perjuicio sea cierta y no meramente hipotética”. En este sentido, debemos recordar que, tal como hemos expuesto en el antecedente cuarto

anterior, la oferta formulada por la recurrente “ELSAMEX, S.A.” resultó clasificada en tercer lugar, lo que supone que, de anularse la adjudicación en favor de la primera clasificada “ELECINOR”, la adjudicación del contrato se produciría en favor del segundo clasificado que es una empresa distinta de “ELSAMEX, S.A.” No pueden, pues, admitirse las pretensiones de la empresa recurrente, ya que, como hemos señalado, el interés legítimo que se exige para apreciar la legitimación activa consiste en “la obtención de un beneficio de índole material o jurídico o en la evitación de un perjuicio, con tal de que la obtención del beneficio o evitación del perjuicio sea cierta y no meramente hipotética” y, en el caso que nos ocupa, el beneficio perseguido por la recurrente no es otro que resultar adjudicataria del contrato, situación ésta del todo imposible, en cuanto que la misma ha resultado clasificada en tercer lugar, con lo que, aun en caso de prosperar su recurso, no podría resultar, en ningún caso, adjudicataria del contrato. Las consideraciones anteriores ponen de manifiesto que la recurrente no obtendrá beneficio inmediato o cierto alguno, de una eventual estimación de su recurso, ya que no podría resultar, en modo alguno, adjudicataria del contrato, de ahí que la misma carezca de interés legítimo para recurrir, puesto que no ostenta un interés legítimo concreto que se vaya a ver beneficiado por la eventual estimación del recurso».

Pues bien, en el caso que nos ocupa resulta que, aunque la oferta de la recurrente haya sido clasificada en cuarto lugar, el recurso se dirige no sólo contra la adjudicataria, sino también contra las empresas clasificadas en segundo y tercer lugar, alegando que todas ellas incurren en incumplimientos de requisitos técnicos de obligado cumplimiento, lo que determinaría su exclusión del procedimiento. Si tales incumplimientos fueran apreciados, la exclusión sucesiva de las tres ofertas mejor clasificadas situaría a la recurrente en primer lugar, por lo que podría convertirse en adjudicataria del contrato.

En consecuencia, y conforme al principio *pro actione*, debe reconocerse la legitimación activa de la recurrente para interponer el presente recurso especial, al existir un interés legítimo derivado de la posibilidad de obtener la adjudicación del contrato si prosperan las alegaciones formuladas.

Quinto. En cuanto al fondo del asunto, la recurrente fundamenta su recurso, como se ha expuesto en los Antecedentes de Hecho de esta resolución, en la nulidad de la adjudicación

porque entiende que las ofertas mejor clasificadas incumplen requisitos técnicos mínimos de obligado cumplimiento. A su juicio, estos requisitos, recogidos en el apartado de “Necesidades Funcionales” del PPT y validados mediante el Anexo V del PCAP, constituyen auténticos umbrales de admisión cuya falta de cumplimiento determina necesariamente la exclusión de la oferta.

Sobre esta base, el recurso desarrolla que la arquitectura tecnológica propuesta por los tres licitadores mejor posicionados no satisface las exigencias técnicas relativas a la capacidad de autoaprendizaje del tráfico en capa 2 (REQ.FUNC.4), a la identificación e inspección de protocolos sanitarios críticos (REQ.FUNC.7), al ancho de banda (REQ.FUNC.17) y la latencia mínima requerida (REQ.FUNC.18), a la resistencia ambiental exigida para los dispositivos (REQ.FUNC.20), a la posibilidad de gestionar el equipo desde un puerto de inspección (REQ.FUNC.22) y a la existencia de capacidades reales de parcheado virtual Zero-Day (REQ.FUNC.5.2). La recurrente afirma que estos incumplimientos son objetivos, afectan a requisitos esenciales y no son subsanables, por lo que deberían haber conducido a la exclusión sucesiva de las ofertas de TELEFÓNICA, ECONOCOM Y OMEGA, situando a NUNSYS como primera clasificada y adjudicataria del contrato.

Por otro lado, tanto el órgano de contratación como la adjudicataria sostienen que no existe incumplimiento técnico alguno y que el recurso se basa en interpretaciones subjetivas y restrictivas no exigidas por los pliegos, por lo que debe ser íntegramente desestimado.

El núcleo del recurso consiste en una impugnación técnica exhaustiva de la solución ofertada por la adjudicataria, basada en dispositivos FortiGate 80F Bypass y plataformas FortiManager y FortiAnalyzer. La oferta de ECONOCOM SERVICIOS (segunda clasificada) está basada en idéntica arquitectura tecnológica que la de la adjudicataria y por consiguiente incurre en los mismos incumplimientos. Según la recurrente, esta arquitectura no cumple múltiples requisitos esenciales.

En primer lugar, sostiene que la solución carece de capacidad real de autoaprendizaje del tráfico en capa 2 previa al modo bloqueo, exigencia contenida en el REQ.FUNC.4. Afirma que los dispositivos FortiGate son firewalls tradicionales que requieren configuración

manual desde el inicio y no pueden operar en modo aprendizaje, lo que imposibilita su uso en entornos hospitalarios heterogéneos donde se necesita que el sistema aprenda el comportamiento normal del dispositivo médico antes de bloquear tráfico anómalo. Añade que el modelo ofertado no figura en la Guía CCN STIC 105, lo que supondría un incumplimiento adicional del apartado 7.1 del PPT.

Opone el órgano de contratación que el PPT no exige un mecanismo específico de aprendizaje en capa 2, sino la capacidad de identificar tráfico habitual y generar políticas de protección progresivas. Afirma que la solución Fortinet dispone de mecanismos de aprendizaje y automatización suficientes para cumplir la finalidad del requisito. Añade que el modelo FortiGate 80F incluido en la Guía CCN STIC 105 cubre funcionalmente al modelo “bypass”, que solo añade una función de continuidad de servicio sin alterar la seguridad certificada.

La adjudicataria sostiene que puede acreditarse lo contrario de lo manifestado por la recurrente según la página web del fabricante y, en concreto, de la documentación técnica de FortiGate, FortiAnalyzer y FortiManager . El dispositivo ofertado es capaz de llevar a cabo ese “modo aprendizaje” de forma inherente para actuar sobre el tráfico de ese entorno, al tratarse de dispositivos “NGFW” que se apoyan en las plataformas anteriores; por lo que no es cierto que cada dispositivo se deba configurar a la medida o manualmente para permitir la aplicación de políticas de ciberseguridad sobre el tráfico.

En segundo lugar, la recurrente denuncia que la solución adjudicada no es capaz de identificar ni inspeccionar determinados protocolos esenciales del entorno sanitario IoMT, entre ellos DICOM y HL7, cuya supervisión considera crítica para la protección de dispositivos médicos. Aporta documentación del fabricante Fortinet donde no aparecen dichos protocolos y argumenta que, sin su inspección, los dispositivos IoMT quedarían sin monitorización ni protección, vulnerando el propio objeto del contrato. Para reforzar esta afirmación cita informes de la SEIS y del INCIBE sobre la importancia de estos protocolos en la ciberseguridad hospitalaria.

En relación con la inspección de protocolos sanitarios, el órgano de contratación considera que la recurrente interpreta el listado del PPT de forma literal y restrictiva. según el REQ

FUNC 7 debe ser capaz de identificar e inspeccionar los siguientes protocolos y aplicativos: (...). Sostiene que la finalidad del requisito es asegurar la inspección del tráfico propio de entornos IoMT y OT, y que la documentación del fabricante acredita la capacidad de inspección de los principales protocolos relevantes. Recuerda que el adjudicatario ha declarado expresamente el cumplimiento del requisito, lo que será exigible en ejecución, cuestión que ratifica la adjudicataria en sus alegaciones al recurso.

En tercer lugar, la recurrente afirma que TELEFÓNICA no ha acreditado la latencia inferior a 500 microsegundos con los módulos de inspección activos, como exige el REQ.FUNC.18. Considera que las métricas de latencia aportadas por Telefónica no son métricas “verificadas en el modo operativo requerido por el pliego de prescripciones técnicas”, que la documentación aportada es insuficiente y que la solución no puede cumplir estos umbrales en modo real de operación.

Sobre la latencia, el órgano afirma que los dispositivos ofertados cumplen los umbrales mínimos según las especificaciones técnicas oficiales, y que el PPT no establece una metodología de medición cerrada, por lo que no puede exigirse ahora una condición adicional no prevista en los pliegos. Resulta llamativo, según la adjudicataria que la recurrente no especifique cuál es ese “modo operativo” que requiere el PPT. Quizás, entre otros, porque no existe tal “modo operativo”, ni los pliegos hacen referencia tampoco, como también propugna en su recurso, a una manera u otra de documentar las métricas, ni a la necesidad de que vengan, “preferiblemente, certificadas por organismos independientes o mediante informes de rendimiento reconocidos” -organismos o informes que tampoco se especifica en el recurso con qué/quienes se corresponderían-

En cuarto lugar, sostiene que los dispositivos ofertados no cumplen los requisitos de resistencia a condiciones ambientales exigidos por el REQ.FUNC.20 *“fabricado con materiales resistentes a temperatura y humedad”*, al no tratarse de equipos diseñados para entornos industriales o médicos, lo que comprometería su despliegue en entornos hospitalarios reales.

El órgano rechaza la interpretación de la recurrente y señala que el PPT no fija valores concretos ni define “condiciones extremas”. Considera que los rangos operativos de los

dispositivos adjudicados son adecuados para los entornos técnicos donde se instalarán, como racks o salas técnicas. Señala la adjudicataria que en ningún punto se especifican, los rangos de temperatura que es necesario que el dispositivo resista, debiendo considerarse en ese caso como referencia, los típicos de centros sanitarios, o los que se nombran como ejemplo en el propio requisito del pliego -esto es, los típicos de infraestructuras industriales-. Tomando como referencia el supuesto de las temperaturas de un centro sanitario, y tomando a título meramente ejemplificativo, una tabla con los valores de temperatura máximos y mínimos a mantener en centros sanitarios y quirófanos, según Nota Técnica de Prevención 859, que instan a mantener unas temperaturas comprendidas en lo posible entre los +21º y +26º , afirma que el rango del dispositivo FortiGate 80F Bypass permite operar, como el propio recurso especifica, en temperaturas entre los +0ºC y +40ºC, por lo que podríamos decir que, dichas temperaturas, pueden considerarse “extremas” en un entorno sanitario,

En quinto lugar, afirma que la solución Fortinet no permite configurar la gestión dentro de uno de los puertos de inspección, como exige el REQ.FUNC.22 “*debe tener un mínimo de 3 puertos de red RJAS*”, lo que considera un requisito crítico para la operatividad en centros sanitarios.

Sostiene el órgano que el PPT no impone una única arquitectura y que la solución adjudicada permite configurar la gestión dentro de un puerto de inspección, cumpliendo así la finalidad del requisito. según la adjudicataria puede acreditarse todo lo contrario partiendo de que el “virtual wire pair” es un modo de trabajo de los dispositivos FortiGate 80F Bypass, pero evidentemente hay muchos otros modos que permiten trabajar con estos dispositivos, y que permiten configurar su gestión sin necesidad de configurar un puerto independiente aparte.

Y, por último, sostiene la recurrente que la solución adjudicada no dispone de capacidades reales de parcheado virtual Zero Day, confundiendo esta funcionalidad con mecanismos genéricos de protección del fabricante lo que supondría, a su juicio, un incumplimiento del REQ.5.2 “*actualización tecnológica de los componentes software*”.

Sobre el virtual patching Zero Day, el órgano de contratación explica que el PPT no define este concepto de forma cerrada y que la solución adjudicada dispone de mecanismos estándar de mitigación temprana de vulnerabilidades, por lo que cumple la exigencia funcional. La adjudicataria alega que puede acreditarse que, a diferencia de lo que en el recurso se manifiesta de manera interesada, no solo el fabricante (Fortinet) dispone de esta capacidad de actualización y parcheado virtual, sino que, como resulta lógico y natural, esa capacidad se ha implementado en los dispositivos a comercializar, confirmándose con el datasheet de estos equipos, su cumplimiento pleno de este requisito del PPT.

En cuanto a la impugnación de la oferta de la tercera clasificada; OMEGA PERIPHERALS, basada en tecnología distinta a la propuesta Telefonica, en una arquitectura del fabricante Check point Software compuesta de Dispositivos Quantum Spark 1595R Plataforma Smart Management Server, Modulo infinity to Protect y modulko SandBlast, alega la recurrente tampoco cumpliría los requisitos funcionales del pliego; en concreto el REQFUNC 4, REQFUNC 5.2 al que no hace alusión, REQFUNC 7, REQFUNC 17 “ancho de banda al menos de 800 Mbps”, REQFUNC 18 y REQ FUNC 22, a los que el órgano de contratación opone las alegaciones expuestas en relación con la adjudicataria, añadiendo respecto al REQ FUNC 17 que los dispositivos ofertados cumplen los umbrales mínimos exigidos conforme a la documentación técnica aportada.

Sexto. Para abordar la cuestión objeto de debate ha de partirse de la configuración de los requisitos funcionales, cuyo incumplimiento alega la recurrente, en los pliegos. El PPT establece en su apartado 5.1 un ALCANCE que recoge un conjunto de necesidades funcionales hasta 29 (REQ. FUNC), cuya concurrencia debía cumplimentarse en el ANEXO CRITERIOS AUTOMATICOS (...) y dentro de él, en el Anexo V -REQUISITOS DE OBLIGADO CUMPLIMIENTO:

“ANEXO V – REQUISITOS DE OBLIGADO CUMPLIMIENTO

A continuación, se indican los requisitos que han sido identificados y detallados en el pliego de prescripciones técnicas y sobre los que se solicita que el licitador valide que la solución propuesta los cumple o justifique su no cumplimiento.

Para cada uno de los requisitos identificados, se deberá indicar si la solución:

- *S: Cumple el requisito,*
- *N: No cumple el requisito*
- *P: Cumple el requisito parcialmente*

En la columna observaciones, se deberá indicar:

- *Si se cumple: el apartado de la oferta técnica donde se refleja información sobre el requisito.*
- *Si no se cumple: si es el caso, si se implementara en versiones posteriores y en qué momento.*
- *Parcialmente: que partes sí cumple y si, por ejemplo, existe una funcionalidad similar en la solución.*

Requisitos de obligado cumplimiento (...) (se adjunta una tabla con la descripción de cada REQ FUNC)

Dada la amplitud con que se exigen dichos requisitos, admitiendo supuestos de no cumplimiento difiriendo su implementación a versiones futuras, o el incumplimiento parcial, describiendo en tal caso funcionalidades similares de la solución ofertada, es obligado traer a colación la reiterada doctrina de este Tribunal acerca del carácter excepcional y restrictivo que debe tener la exclusión de ofertas por incumplimiento de los requerimientos del PPT. Y relativa a que el cumplimiento de los requerimientos del PPT es algo propio de la fase de ejecución contractual, salvo cuando se evidencie un incumplimiento claro y expreso.

Así en nuestra Resolución 127/2025, en la que citando la Resolución previa nº 1409/2024 de 28 de noviembre dijimos:

“El carácter preceptivo y vinculante de los pliegos no solo se refiere a los pliegos de cláusulas administrativas sino también a los de prescripciones técnicas por lo que, el hecho de presentar la oferta a la licitación sin haberlos previamente impugnados implica la aceptación incondicional de su contenido ex artículo 139 de la LCSP, y así se ha venido

reconociendo por este Tribunal. También hemos de referirnos, a la asentada doctrina de este Tribunal consistente en que el cumplimiento de los requisitos técnicos exigidos en el pliego de prescripciones técnicas no puede ser, en principio, causa de exclusión del licitador, pues tales prescripciones deben ser verificadas en fase de ejecución del contrato y no puede presuponerse “ab initio” que dicho incumplimiento se vaya a producir, salvo que de las especificaciones de la propia oferta quepa concluir, sin género de dudas, que efectivamente se va a producir tal incumplimiento. Ello implica que el incumplimiento de los requisitos técnicos exigidos en el pliego de prescripciones técnicas ha de ser expreso y claro. Expreso, en tanto no debe caber duda alguna de que la oferta es incongruente o se opone abiertamente a las prescripciones técnicas; claro, en tanto se refiere a elementos objetivos, perfectamente definidos en el pliego de prescripciones técnicas, y deducirse con facilidad de la oferta, sin ningún género de dudas, la imposibilidad de cumplir con los compromisos exigidos en los pliegos”.

En la misma línea, dijimos en la Resolución nº 243/2019, de 15 de marzo que: *“En esta materia, este Tribunal ha ido elaborando una ya sólida doctrina sobre los supuestos en que cabe la exclusión de los licitadores por incumplir los requisitos técnicos exigidos en los pliegos, en relación con lo cual hemos señalado (por ejemplo, en la Resolución 560/2015, de 12 de junio) que el cumplimiento de los requisitos técnicos exigidos en el pliego de prescripciones técnicas no puede ser, en principio, causa de exclusión del licitador, pues tales prescripciones deben ser verificadas en fase de ejecución del contrato y no puede presuponerse ab initio que dicho incumplimiento se vaya a producir, salvo que de las especificaciones de la propia oferta quepa concluir, sin género de dudas, que efectivamente se va a producir tal incumplimiento. (...) Así pues, y como venimos reiterando en distintas resoluciones, lo que debe valorarse es si de la documentación aportada por el licitador, de conformidad con el pliego de cláusulas administrativas, cabe deducir un incumplimiento claro de las prescripciones técnicas exigidas en el pliego que permita deducir sin género de dudas que la descripción técnica de lo ofertado no se corresponde con lo exigido en el pliego. En este sentido, y como hemos recogido en la Resolución núm. 1006/2015, reproducida en la Resolución núm. 1059/2018: “A ello añadiremos que el incumplimiento del pliego de prescripciones técnicas por la descripción técnica contenida en la oferta ha de ser expreso y claro. En efecto, del artículo 145.1 del TRLCSP, que dispone que las proposiciones de los interesados deben ajustarse a lo*

previsto en el pliego y que su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de las cláusulas o condiciones sin salvedad o reserva alguna, por lo que establece la presunción en favor de los licitadores de que sus proposiciones se ajustan a los pliegos que rigen la licitación. Así, 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. Así en caso de omisiones, debe presumirse que la propuesta del licitador en el aspecto omitido se ajusta al Pliego de Prescripciones Técnicas, y si los términos y expresiones empleados son ambiguos o confusos, pero no obstante admiten una interpretación favorable al cumplimiento de las prescripciones técnicas, esta es la que debe imperar. 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. De otro lado el incumplimiento ha de ser claro, es decir referirse a elementos objetivos, perfectamente definidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas, y deducirse con facilidad de la oferta, sin ningún género de dudas, la imposibilidad de cumplir con los compromisos exigidos en los pliegos. Así no es admisible motivar el incumplimiento acudiendo bien a razonamientos técnicos más o menos complejos fundados en valoraciones subjetivas, bien a juicios técnicos o de valor relativos a la capacidad o aptitud de los licitadores para cumplir lo ofertado”.

Aplicando la citada doctrina al caso planteado, y teniendo en cuenta la falta de acreditación por parte de la recurrente de los incumplimientos alegados, basándose en elucubraciones basadas en la información de la página web del fabricante y no probadas, así como la refutación que de los mismos realizan tanto el órgano de contratación como la adjudicataria, y fundamentalmente en la flexibilidad admitida en dichos requisitos, no cabe afirmar ningún incumplimiento expreso, de modo que no quepa duda alguna de que se opone abiertamente a los requisitos exigidos; y claro, en cuanto pueda objetivarse y deducirse de las ofertas tanto de la adjudicataria como de la segunda y tercera clasificada la imposibilidad de cumplir con los compromisos exigidos en los pliegos.

Item más, se establecía en este contrato basado como uno de los criterios de adjudicación sujetos a juicios de valor las características funcionales de la solución técnica propuesta (de 0 a 5 puntos), en cuya valoración no se advierte por el técnico informante (vid. documento 22 del expediente de contratación), del Servicio de Infraestructuras de tecnologías de la información y las comunicaciones, carencias o defectos relevantes que supusieran incumplimiento de los requisitos mínimos en ninguna de las ofertas; habiendo verificado con anterioridad los requisitos técnicos exigidos en el pliego. Valoración que no ha sido objeto de impugnación por la recurrente cuando de manera transversal analizaba los requisitos funcionales exigidos en el pliego.

Asimismo, en relación con las valoraciones realizadas en los informes técnicos, es doctrina de este Tribunal que las mismas gozan de discrecionalidad técnica. En concreto, en la Resolución n.º 1598/2025 reiteramos nuestra doctrina en el sentido de que siendo la cuestión controvertida la valoración de las ofertas técnicas, hay que partir del principio de la discrecionalidad técnica administrativa, así como del valor especial del que gozan los informes emitidos por los empleados públicos en aquellas materias de su competencia que

fundadas en el citado conocimiento especializado escapan al control jurídico propiamente dicho; sin perjuicio de que, puedan ser destruidas a través de la actividad probatoria de la recurrente por haber incurrido en algún tipo de vicio que afecte al citado juicio técnico como puede ser el error manifiesto, la desviación de poder, haber incurrido en arbitrariedad, discriminación o la falta de competencia; a este respecto citamos, por todas, las resoluciones de este Tribunal número 1031/2024 de 5 de septiembre o 533/2024 de 26 de abril.

Examinado el expediente, entendemos que el órgano de contratación ha motivado de forma suficiente y razonada el cumplimiento de los requisitos cuestionados. El Informe Técnico de valoración de criterios por juicios de valor identifica con claridad los criterios a valorar, reproduce literalmente los parámetros establecidos en el pliego y explica la metodología aplicada para su evaluación, lo que permite conocer de forma transparente el marco técnico utilizado por la Mesa. En segundo lugar, el documento desarrolla un análisis individualizado de cada oferta, describiendo de manera detallada los elementos técnicos examinados, las evidencias aportadas por cada licitador y las razones por las que se asigna una

determinada puntuación. Esta motivación no se limita a afirmaciones genéricas, sino que incorpora referencias concretas a la documentación presentada, a las capacidades funcionales de cada solución y a la adecuación de cada propuesta a los requisitos del PPT.

Asimismo, el informe técnico expone de forma razonada las carencias detectadas en aquellas ofertas que no alcanzan la máxima puntuación, explicando por qué determinadas descripciones se consideran básicas o insuficientes, y justificando por qué otras merecen la valoración máxima. Esta diferenciación demuestra que la Mesa no ha actuado de manera automática, sino que ha ejercido su discrecionalidad técnica de forma motivada y proporcionada.

En definitiva, el informe permite conocer con precisión el proceso de valoración seguido, las razones que sustentan cada puntuación y los elementos técnicos que han sido determinantes en la decisión, cumpliendo así con el estándar de motivación exigido por la doctrina de este Tribunal. No se aprecia, por tanto, arbitrariedad, error manifiesto ni falta de motivación, sino un ejercicio legítimo y razonado de la discrecionalidad técnica que corresponde a la Mesa de Contratación.

Por tanto, las alegaciones de la recurrente se basan en interpretaciones técnicas particulares y restrictivas del contenido de los pliegos, y no acreditan de forma objetiva un incumplimiento manifiesto de los requisitos del PPT. Conclusiones anteriores que son aplicables a las denuncias de incumplimiento no solo de la adjudicataria, sino también de la segunda clasificada (basada en la misma infraestructura) y de la tercera clasificada. Como hemos expuesto *ut supra*, no corresponde a este Tribunal sustituir el criterio técnico de la Administración por el del licitador recurrente cuando no se aprecia error patente, lo que lleva a la desestimación del presente recurso, confirmando la adecuación a derecho del acuerdo de adjudicación.

Procede por tanto la desestimación íntegra 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. F.G.P, en nombre y representación de NUNSYS, S.A., contra la adjudicación del procedimiento *“Adquisición de 1832 dispositivos ‘virtual patching’ (parcheado virtual), sus correspondientes licencias y soporte para los departamentos de salud de la Conselleria de Sanidad de la Generalitat Valenciana (MRR), contratación basada en el marco de la categoría 4 y lote 1 (infraestructuras de red y comunicaciones del edificio) del Acuerdo Marco 1/21CC”*, con expediente BAM 1228/2025, convocado por la Dirección General de Gestión Económica, Contratación e Infraestructuras de la Consellería de Sanidad de la Comunidad Valenciana.

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 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

LAS VOCALES