

**Recurso 142/2025**  
**Resolución 201/2025**  
**Sección Tercera**

## **RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

Sevilla, 11 de abril de 2025.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **KAPRES TECHNOLOGY S.L.**, contra acuerdo de 14 de marzo de 2025 del órgano de contratación de exclusión de su oferta del procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicio de comunicaciones fijas y móviles, mantenimiento de equipos de seguridad perimetral, mantenimiento de la red SD-WAN y puesta en marcha de DLP Guardium para GIAHSA», expediente 2186/2024, respecto del lote 2, promovido por la Comisión Ejecutiva de Gestión Integral del Agua de Huelva (GIAHSA), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 24 de enero de 2025, se publicó en el perfil de contratante de la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP) y en la misma fecha en el Diario Oficial de la Unión Europea, el anuncio de licitación por procedimiento abierto y tramitación ordinaria del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución, con un valor estimado que asciende a 1.369.104,45 euros.

A la presente licitación le es de aplicación 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). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

A través de la PCSP se le comunica a la entidad KAPRES TECHNOLOGY S.L., respecto del lote 2, la exclusión de su oferta acordada por el órgano de contratación el 14 de marzo de 2025 con el siguiente tenor: «*Solvencia Técnica/Económica-Otros(No Subsancable): Una vez comprobado por el técnico responsable del contrato, el certificado que aportan, éste no cumple con lo exigido en este requisitos mínimo.*».

Posteriormente, la mesa de contratación en sesión celebrada el 17 de marzo de 2025 en lo que aquí concierne adopta el siguiente acuerdo:

«*A continuación, se da lectura al informe elaborado por el Subdirector del Departamento de Sistemas de la Información, y se comprueba:*

- *La única empresa que presenta oferta para el lote 2, Kapres Technology, tras haber solicitado subsanación, finalmente no cumple con los requisitos mínimos exigidos en los pliegos.*
- *Las dos empresas que han presentado oferta para el lote 3 (...).*

*De conformidad con el informe relacionado anteriormente, en este mismo Acto la Mesa de Contratación procede a declarar desierto el lote 2.».*

**SEGUNDO.** El 4 de abril de 2025 tuvo entrada en el registro de este Tribunal, a través del procedimiento de presentación electrónica de recursos y reclamaciones en materia de contratación pública, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad KAPRES TECHNOLOGY S.L. (en adelante la recurrente), contra la citada exclusión de su oferta respecto del lote 2.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, de dicho día 4 de abril de 2025, se da traslado al órgano de contratación del citado escrito de recurso y se le solicita que aporte el informe sobre el mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Lo solicitado fue recibido en este Órgano el día 8 de abril de 2025.

Por último, al constar que la entidad ahora recurrente es la única empresa licitadora que ha formulado oferta al lote 2, no ha sido necesario dar trámite de alegaciones.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **PRIMERO. Competencia.**

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

### **SEGUNDO. Legitimación.**

Ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso dada su condición de licitadora cuya oferta ha sido excluida del procedimiento de adjudicación, respecto del lote 2, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP.

### **TERCERO. Acto recurrible.**

En el presente supuesto el recurso se interpone contra la exclusión de la oferta de la entidad ahora recurrente de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de poder adjudicador, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.a) y 2.b) de la LCSP.

### **CUARTO. Plazo de interposición.**

En cuanto al plazo de interposición, en el supuesto examinado, conforme a la documentación enviada por el órgano de contratación, consta que la exclusión de la oferta de la entidad ahora recurrente respecto del lote 2 le fue comunicada a través de la PCSP el 14 de marzo de 2025, por lo que aun computando desde dicha fecha el recurso presentado el 4 de abril de 2025 en el registro de este Tribunal, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 c) y g) de la LCSP.



## QUINTO. Fondo del recurso. Alegaciones de las partes.

### 1. Alegaciones de la recurrente.

Analizados los requisitos de admisión del recurso, procede examinar los motivos en que el mismo se sustenta. Al respecto, la recurrente interpone el presente recurso contra la exclusión de su oferta acordada por el órgano de contratación el 14 de marzo de 2025, solicitando a este Tribunal que con estimación del mismo se acuerde «*La anulación de la exclusión recurrida y la retroacción de las actuaciones hasta el momento previo a dicha exclusión, admitiendo la oferta presentada por Kapres Technology S.L., y procediendo, a tenor de que no se ha presentado ningún otro licitador, a proponer a Kapres Technology S.L., como adjudicataria del contrato al ser la única oferta presentada y cumplir con los requisitos exigidos en los pliegos.*».

En primer lugar, la recurrente señala una serie de hechos, en concreto indica que en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), dentro del cuadro resumen de condiciones, se recogen los requisitos mínimos técnicos para el lote 2, entre los cuales se exige:

*«Certificado del fabricante como experto en la solución SD-WAN Fortinet.  
Certificado del fabricante como integrador en la solución SD-WAN Fortinet.».*

Al respecto, manifiesta que el 10 de marzo de 2025 recibe un documento en el que se le solicita subsanar la “Capacidad de Obrar” y la “Solvencia Técnica/Económica-Trabajos realizados”; en dicha comunicación aparece entre otros el siguiente texto: «*Solvencia Técnica/Económica-Otros(Subsanable): Una vez comprobada la documentación por el técnico responsable del contrato, debe subsanar lo siguiente:*

*- Certificado Experto Fortinet  
- Certificado Integrador Fortinet  
(...).*».

Posteriormente, afirma el recurso que el 13 de marzo de 2025 presentó la documentación solicitada, en tiempo y forma, atendiendo la anterior subsanación; y finalmente, el día 14 de marzo de 2025, se le remite una nueva “Comunicación de admisión o exclusión definitiva”, en la que se le indica que ha sido excluida del proceso de licitación, al considerar que el certificado presentado por la empresa no cumple con lo exigido en los requisitos mínimos de solvencia técnica. (el subrayado es del recurso).

En primer lugar, la recurrente indica que la exclusión de su oferta no solo adolece de falta de motivación, sino que es prácticamente inexistente al limitarse a la siguiente frase anexa en el formulario de notificación: «*Una vez comprobado por el técnico responsable del contrato, el certificado que aportan, éste no cumple con lo exigido en este requisitos mínimo*». En este sentido, señala que su empresa no puede conocer cuál es la causa del incumplimiento descrito, puesto que la descripción que aparece en el PCAP sobre el certificado coincide con la que describe la empresa fabricante en su certificado aportado, pero además como se puede comprobar en el listado de empresas y certificados existentes en España que adjunta al recurso (“DOC9\_Listado de partners Fortinet Spain”), no coincide la descripción que el pliego realiza de los certificados exigidos, con ningún otro de los certificados descritos por la empresa fabricante y existentes en España, más que con los aportados por su empresa que acreditan ser “Experto en SD-WAN e Integrador por Fortinet”.

En segundo lugar, afirma el recurso la existencia de oscuridad tanto en los pliegos como en las comunicaciones que ha efectuado el órgano de contratación que no pueden favorecerle. En este sentido, señala que esta oscuridad se hace patente con la definición que aparece en el PCAP del certificado descrito: «*Certificado del fabricante como experto en la solución SD-WAN Fortinet. Certificado del fabricante como integrador en la solución*



*SD-WAN Fortinet*». Acto seguido, señala la recurrente que «*Si comparamos estas descripciones con las que aparecen en los certificados del fabricante*», figurando a continuación en el escrito de recurso una impresión de determinada página web en la que destaca la recurrente lo siguiente: «*Business Model: Integrator, MSSP*» y «*Specializations: SD-WAN, SASE*».

Posteriormente, manifiesta la recurrente que a mayor abundamiento la mesa de contratación en su comunicación de 10 de marzo de 2025 vuelve a confundir cuando describe dichos certificados con otra expresión diferente: «*Certificado Experto Fortinet. Certificado Integrador Fortinet.*». Tras lo expuesto, entiende el recurso que esta oscuridad generada por las distintas definiciones del certificado no puede beneficiar al órgano de contratación, permitiendo la exclusión de la oferta de su empresa cuando sí que se ha acreditado el requisito.

Y, en tercer lugar, la recurrente considera suficientemente acreditado que su empresa ha presentado el certificado existente en nuestro país que corresponde al exigido.

## 2. Alegaciones del órgano de contratación.

En cuanto al fondo de la controversia, el órgano de contratación en su informe al recurso afirma que FORTINET es una empresa de ciberseguridad que ofrece productos y servicios para proteger redes, dispositivos, aplicaciones y datos y que, dentro de su objeto social también se dedica a la formación en distintas áreas facilitando acreditación sobre dicha formación, es decir por un lado está la formación y por otra la venta de productos o dispositivos y aplicaciones de origen tecnológico. En este sentido, señala que los certificados FORTINET cuentan con dos niveles, de integrador y de experto, siendo ambos los requeridos en el PCAP.

En cuanto al certificado aportado por la recurrente, indica el informe al recurso que del propio tenor literal del mismo se desprende que es un certificado de revendedor (“Reseller”), que no entra a valorar su legitimidad, pero sí ha de indicar que en ningún caso esa certificación es la requerida a la empresa licitadora, recogándose expresamente en los pliegos que las certificaciones requeridas son la de “Integrador y Experto en Fortinet”, debiendo destacar que ambas se tratan de certificaciones personales y nominativas, así aparece dispuesto en la página web de la entidad fabricante (...), donde además se describen los conocimientos necesarios para su obtención.

Sobre ello, el informe al recurso tras introducir una imagen extraída de la página web oficial de la empresa fabricante, manifiesta que del tenor literal de la misma se desprende sin género de duda alguna, que nos encontramos ante certificaciones que evalúan distintos niveles específicos de experiencia y conocimientos en ciberseguridad, además del carácter personal y nominativo que deben tener tales certificados como anteriormente ya se ha hecho referencia. Además de lo expuesto, el informe al recurso añade que se vuelve a adjuntar imagen donde aparecen las compañías que a criterio de la empresa fabricante poseen la categoría de “experto” para mayor ratificación, donde se puede apreciar que no se encuentra la hoy recurrente, dado que la misma no dispone de dicho grado de certificación.

Al respecto, afirma el órgano de contratación en su informe al recurso que el PPT es muy nítido al respecto, recogiendo en su página 42 que «*Este servicio debe ser atendido por profesionales con los certificados requeridos en este lote, especialmente las certificaciones del fabricante de la solución existente (integrador y experto)*», por lo que no se puede llegar a otra conclusión que la exclusión de la impugnante por no estar debidamente certificada para aspirar a la adjudicación correspondiente, puesto que no cuenta con garantía suficiente de disponer de personas profesionales aptas con la correspondiente acreditación requerida para el desarrollo de una actividad tan compleja y específica como la que aquí nos trae causa.



En cuanto a la denuncia de la recurrente de la oscuridad en los pliegos y en las comunicaciones que se le han efectuado, el informe al recurso cita y reproduce el artículo 50.1.b) de la LCSP tras lo cual señala que en el perfil de contratante se anuncia la licitación en fecha 24 de enero del presente año, habiendo dispuesto la hoy recurrente hasta el día 14 de febrero para haberse pronunciado sobre esta cuestión que hoy trae a colación entendemos que, de manera improcedente, por lo que la presentación del recurso sobre la oscuridad de cualquier elemento que forme parte del contenido de los pliegos como es el caso, es totalmente extemporánea, por lo que debe inadmitirse sin entrar en el fondo del asunto.

Acto seguido, de forma subsidiaria manifiesta el informe al recurso que en ningún caso se puede deducir de ambos pliegos dicha opacidad, pues siempre ha mantenido la diligencia debida tanto durante la realización de los mismos como en su aprobación, sin llegar a considerar la opacidad de ninguna cláusula ni referencia en los mismos porque evidentemente son inexistentes.

Por último, manifiesta el informe al recurso que especial mención merece que, a fecha de 10 de marzo, ya se requirió subsanación a la impugnante con relación a los requisitos mínimos recogidos en el PCAP, que reproduce, y aunque también la recurrente aporta certificado “Fortinet”, ya se han indicado anteriormente las consideraciones por las que se desestima dicha documentación y por tanto se procedió a su exclusión.

## **SEXTO. Consideraciones del Tribunal.**

**Primera.** Sobre la falta de motivación de la exclusión de la oferta de la entidad ahora recurrente.

Como se ha expuesto en el fundamento anterior, el 14 de marzo de 2025 el órgano de contratación acuerda la exclusión de la oferta de la entidad ahora recurrente. El citado acuerdo de exclusión le fue comunicado a través de la PCSP dicho día en los siguientes términos: «*Solvencia Técnica/Económica-Otros(No Subsancable): Una vez comprobado por el técnico responsable del contrato, el certificado que aportan, éste no cumple con lo exigido en este requisitos mínimo.*».

Al respecto, la cláusula 4.1 “Requisitos mínimos” del PCAP clasifica dichos requisitos mínimos en administrativos para los lotes 1, 2 y 3 y técnicos para cada uno de los tres lotes, de tal forma que para el lote 2 establece los siguientes requisitos técnicos:

«- *El licitador deberá aportar las siguientes certificaciones en vigor, emitidas por entidad acreditada: ISO 9001, ISO 14001, ISO 27001 o Certificado de Conformidad con el Esquema Nacional de Seguridad (Nivel Medio).*

- *Certificado del fabricante como experto en la solución SD-WAN Fortinet.*

- *Certificado del fabricante como integrador en la solución SD-WAN Fortinet.*

- *El licitador deberá demostrar experiencia previa en la prestación de servicios similares al del objeto de este lote, prestado en el curso de los 3 últimos años. Para acreditar este requisito, el licitador deberá aportar certificado de buena ejecución, emitido por el cliente receptor del servicio, que acrediten lo requerido.*». (el subrayado es nuestro).

Dicha exigencia se repite exactamente dentro del apartado “Requisitos mínimos técnicos Lote 2” del cuadro resumen de condiciones del PCAP.

En relación con lo expuesto, el 10 de marzo de 2025 la entidad ahora recurrente recibe comunicación del órgano de contratación (Comisión Ejecutiva), a través de la PCSP, en la que se le informa que está admitida provisionalmente y se le requiere que aporte entre otras la siguiente documentación: «*Solvencia Técnica/Económica-Otros(Subsancable): Una vez comprobada la documentación por el técnico responsable del contrato, debe subsanar lo siguiente:*



- *Certificado Experto Fortinet*  
- *Certificado Integrador Fortinet*  
(...).

Tras la remisión por la entidad ahora recurrente de la documentación que estimó necesaria, a través de la PCSP se le comunica a dicha entidad la exclusión de su oferta al lote 2 acordada por el órgano de contratación (Comisión Ejecutiva), el 14 de marzo de 2025, con el siguiente tenor: «*Solvencia Técnica/Económica-Otros(No Subsanable): Una vez comprobado por el técnico responsable del contrato, el certificado que aportan, éste no cumple con lo exigido en este requisitos mínimo.*».

Al respecto, la recurrente indica que la exclusión de su oferta no solo adolece de falta de motivación, sino que es prácticamente inexistente. En este sentido, señala que su empresa no puede conocer cuál es la causa del incumplimiento descrito, puesto que la descripción que aparece en el PCAP sobre el certificado coincide con la que describe la empresa fabricante en su certificado aportado, pero además como se puede comprobar en el listado de empresas y certificados existentes en España que adjunta al recurso (“DOC9\_Listado de partners Fortinet Spain”), no coincide la descripción que el pliego realiza de los certificados exigidos, con ningún otro de los certificados descritos por la empresa fabricante y existentes en España, más que con los aportados por su empresa que acreditan ser “Experto en SD-WAN e Integrador por Fortinet”.

Pues bien, respecto a la normativa aplicable en materia de contratación a la notificación de los actos de adjudicación, y en concreto a los de las exclusiones de las entidades licitadoras o de sus ofertas, se ha pronunciado este Tribunal en varias ocasiones, entre otras en las Resoluciones 111/2017 de 25 de mayo, 169/2017 de 11 de septiembre, 247/2018 de 7 de septiembre, 174/2020, de 1 de junio, 348/2020 de 22 de octubre, 356/2020 de 29 de octubre, 409/2021 de 21 de octubre, 180/2022 de 11 de marzo, 172/2023 de 17 de marzo y 521/2023 de 2 de octubre.

En este sentido, en lo que aquí interesa, el artículo 151.2.b) de la LCSP impone expresamente al órgano de contratación la obligación de notificar la adjudicación a las entidades licitadoras excluidas, indicando entre otras cuestiones los motivos por los que no se haya admitido su oferta. Dice así dicho artículo 151 respecto de la resolución y notificación de la adjudicación:

*«1. La resolución de adjudicación deberá ser motivada y se notificará a los candidatos y licitadores, debiendo ser publicada en el perfil de contratante en el plazo de 15 días.*

*2. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado 1 del artículo 155, la notificación y la publicidad a que se refiere el apartado anterior deberán contener la información necesaria que permita a los interesados en el procedimiento de adjudicación interponer recurso suficientemente fundado contra la decisión de adjudicación, y entre ella en todo caso deberá figurar la siguiente:*

*(...)*

*b) Con respecto a los licitadores excluidos del procedimiento de adjudicación, los motivos por los que no se haya admitido su oferta, incluidos, en los casos contemplados en el artículo 126, apartados 7 y 8, los motivos de la decisión de no equivalencia o de la decisión de que las obras, los suministros o los servicios no se ajustan a los requisitos de rendimiento o a las exigencias funcionales; y un desglose de las valoraciones asignadas a los distintos licitadores, incluyendo al adjudicatario.».*

Asimismo, el artículo 44.2 de la citada LCSP en su apartado b) establece que podrán ser objeto de recurso «*Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que éstos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan*



*indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En todo caso se considerará que concurren las circunstancias anteriores en 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, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149».*

En consecuencia, la LCSP establece dos posibilidades de recurso especial contra los actos de exclusión, por un lado, contra el acto de adjudicación y, por otro lado, contra el de trámite cualificado. Estas dos posibilidades son subsidiarias, no siendo por tanto acumulativas, de tal manera que en el caso de que la mesa o, en su caso, el órgano de contratación no notifique de forma individual a la entidad licitadora su exclusión, esta podrá impugnarla en el acto de adjudicación; sin embargo, si se produce la notificación individual a la entidad licitadora de la exclusión de su oferta previamente a la adjudicación del contrato, esta está obligada a recurrirla so pena de dejar firme su exclusión. En este último sentido, se manifiesta el artículo 19.3 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual, aprobado por Real Decreto 814/2015 de 11 de septiembre, al disponer que *«Cuando el acto de exclusión de algún licitador del procedimiento de adjudicación se notifique previamente al acto de adjudicación, el recurso contra la exclusión deberá interponerse dentro del plazo de quince días hábiles a contar desde el siguiente a aquél en que se hubiera recibido por el licitador la notificación del acto de exclusión.»*

En el supuesto examinado queda claro, como se ha expuesto, que la exclusión de su oferta le fue notificada a la ahora recurrente con carácter previo a la adjudicación, debiendo combatirla, si esa era su intención, como de hecho hizo, dentro del plazo de quince días hábiles a contar desde el siguiente a aquél en que hubiera recibido la notificación del acto de su exclusión. Dicha notificación, para que permita a la entidad licitadora excluida poder interponer un recurso suficientemente fundado contra su exclusión, deberá ser motivada y contener la información necesaria para ello, incluidos los motivos por los que no se haya admitido su oferta, debiendo por tanto el acuerdo de exclusión de la oferta de la ahora recurrente cumplir con dichos requisitos.

En definitiva, en los supuestos como el que se examina, en el que el acto de exclusión se ha notificado previamente al de adjudicación, aquel debe contener la motivación contenida en el citado artículo 151.2.b) de la LCSP.

Así las cosas, procede examinar si el acuerdo de 14 de marzo de 2025 por el que se excluye la oferta de la ahora recurrente del procedimiento de licitación, respecto del lote 2, está motivado en los términos descritos en el mencionado artículo 151.2.b) de la LCSP.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de julio de 1981 señalaba que la motivación es un medio técnico de control de la causa del acto, de ahí que no se trate de un simple requisito meramente formal sino de fondo, que no se cumple mediante el empleo de cualquier fórmula convencional, sino que ha de ser suficiente, esto es, ha de dar razón plena del proceso lógico y jurídico determinante de la decisión. Asimismo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 35/2002 declaraba que *«la existencia de una motivación adecuada y suficiente, en función de las cuestiones que se susciten en cada caso concreto, constituye una garantía esencial para el justiciable, ya que la exteriorización de los rasgos más esenciales del razonamiento que han llevado a los órganos judiciales a adoptar su decisión permite apreciar su racionalidad, además de facilitar el control de la actividad jurisdiccional de los Tribunales superiores y consecuentemente, mejorar las posibilidades de defensa por parte de los ciudadanos de sus derechos mediante el empleo de los recursos que en cada supuesto litigioso procedan»*. Igualmente, dicho Tribunal Constitucional en su Sentencia 258/2007 de 18 de diciembre de 2007, afirmaba que *«(...) una indefensión constitucionalmente relevante no tiene lugar siempre que se vulneren cualesquiera normas procesales, sino solo cuando con esa vulneración se aparejan consecuencias prácticas consistentes en la privación del derecho de defensa y en un perjuicio real y efectivo de los intereses del afectado por*



*ella (...). Este Tribunal sigue reiterando que para que una irregularidad procesal o infracción de las normas de procedimiento alcance relevancia constitucional debe producir un perjuicio real y efectivo en las posibilidades de defensa de quien las denuncie».*

Asimismo, la Sala Tercera del Tribunal Supremo en su Sentencia 647/2013, de 11 de febrero de 2013, indicaba que la exigencia constitucional de motivación no impone una argumentación extensa, ni una respuesta pormenorizada, punto a punto. Solo una motivación que por arbitraria deviniese inexistente o extremadamente formal quebrantaría el artículo 24 de la Constitución. La motivación puede ser escueta y concisa siempre que de su lectura se pueda comprender la reflexión tenida en cuenta para llegar al resultado o solución contenida en el acto. También, como señalaba la Sentencia del citado Tribunal Supremo de 30 de enero de 2014 (Recurso de casación 3415/12), recogiendo en este punto doctrina anterior del propio Tribunal, *«la motivación del acto administrativo cumple diferentes funciones. Ante todo y desde el punto de vista interno viene a asegurar la seriedad en la formación de la voluntad de la Administración. Pero en el terreno formal -exteriorización de los fundamentos por cuya virtud se dicta un acto administrativo- no es solo, como subraya el Tribunal Constitucional, una elemental cortesía sino que constituye una garantía para el administrado que podrá así impugnar en su caso el acto administrativo con posibilidad de criticar las bases en que se funda; en último término la motivación es el medio que posibilita el control jurisdiccional de la actuación administrativa, pues, como quiera que los Jueces y Tribunales han de controlar la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de esta a los fines que la justifican -artículo, 106.1 Constitución-, la Administración viene obligada a motivar las resoluciones que dicte en el ejercicio de sus facultades, con una base fáctica suficientemente acreditada y aplicando la normativa jurídica adecuada al caso cuestionado, sin presuponer, a través de unos juicios de valor sin base fáctica alguna, unas conclusiones no suficientemente fundadas en los oportunos informes que preceptivamente ha de obtener de los órganos competentes para emitirlos, los cuales, a su vez, para que sean jurídicamente válidos a los efectos que aquí importan, han de fundarse en razones de hecho y de derecho que los justifiquen.»*

Por último, abundando en el criterio expuesto, la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea, de 13 de diciembre de 2013, dictada en el asunto T-165/2012, viene a sostener que la finalidad de la motivación es mostrar de forma clara e inequívoca el razonamiento de la persona autora del acto, para, por un lado, permitir a las personas interesadas conocer las razones de la medida adoptada con el fin de defender sus derechos y, por otro lado, permitir al juzgador ejercer su control (sentencias del Tribunal de 14 de julio de 1995, Koyo Seiko/Consejo, T-166/94, Rec. p. II-2129, apartado 103, y de 19 de marzo de 2010, Evropaïki Dynamiki Comisión, citada en el apartado 49 supra, apartado 134). Posteriormente la sentencia de dicho Tribunal General de 14 de diciembre de 2017, dictada en el asunto T-164/15, insiste en aquella finalidad de la motivación señalando que el hecho de que no se pueda exigir al órgano de contratación que efectúe un análisis comparativo detallado de las ofertas seleccionadas, no puede conducir a que los comentarios enviados a las entidades licitadoras no muestren clara e inequívocamente su razonamiento.

En definitiva, a la luz, de la doctrina jurisprudencial expuesta y de lo dispuesto en el 151.2.b) de la LCSP -que exige la motivación del acto de exclusión y determina la información que debe facilitarse a las entidades licitadoras excluidas para permitirles la interposición de un recurso fundado- ha de analizarse ahora si, en el supuesto examinado, concurre la motivación necesaria para garantizar el adecuado derecho de defensa de la recurrente.

En este sentido, como se ha expuesto, a través de la PCSP se le comunica a la entidad ahora recurrente, respecto del lote 2, la exclusión de su oferta acordada por el órgano de contratación (Comisión Ejecutiva) el 14 de marzo de 2025 con el siguiente tenor: *«Solvencia Técnica/Económica-Otros(No Subsanable): Una vez comprobado por el técnico responsable del contrato, el certificado que aportan, éste no cumple con lo exigido en este requisitos mínimo.»*



Partiendo, pues, de que la motivación de la exclusión que conoce la ahora recurrente es la ya indicada, se ha de concluir que aquella es notoriamente insuficiente para poder rebatir el acto impugnado, pues se desconocen por completo las razones por las que la mesa y el órgano de contratación han considerado incorrecta la documentación aportada por la recurrente. En concreto, se desconoce entre otras consideraciones si la mesa o el órgano de contratación entienden que la documentación aportada tiene o no el carácter de certificado tal y como se exige, o bien que el certificado remitido no es de la empresa fabricante o no se emite a favor de la entidad licitadora, o no se refiere a la “solución SD-WAN Fortinet” o no acredita el carácter de entidad experta o integradora o ambas cosas de la empresa ahora recurrente, o si adolece de alguna incidencia formal que impida su aceptación.

Así pues, la indefensión provocada a la recurrente al notificarle la causa de su exclusión del lote 2 no admite cuestionamiento. Igualmente, es reseñable destacar que dicha falta de motivación respecto a las causas de exclusión de la recurrente se traslada a este Tribunal, que no puede valorar si la actuación de la mesa o del órgano de contratación es conforme a derecho, pues con la motivación contenida en el acuerdo de exclusión no es posible conocer los argumentos o razones que les han llevado a adoptar tal decisión de considerar incorrecta la documentación aportada por la entidad ahora recurrente.

Y ello, por cuanto el acuerdo recurrido carece de concreción alguna, incumpliendo la exigencia de motivación que toda resolución administrativa debe contener, conforme a lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 151.2 de la LCSP, pues debe entenderse que cuando el acto de exclusión de la oferta sea susceptible de recurso especial independiente, como sucede en el supuesto examinado, por haberse notificado a la recurrente la resolución recurrida en la que se acuerda tener por excluida su oferta, se impone su motivación como mínimo en los términos que recoge el citado artículo 151.2 de la LCSP para la exclusión, debiendo por ello expresarse al menos en forma resumida las razones por las que no se haya admitido su oferta.

Es en el informe al recurso, como se ha expuesto en el apartado 2 del fundamento anterior y se da aquí por reproducido, donde el órgano de contratación pone de manifiesto el razonamiento que ha motivado la exclusión de la entidad ahora recurrente. Sin embargo, la motivación del acto, en este caso la exclusión, bien sea adoptado por la mesa o por el órgano de contratación ha de ser expresa y previa al escrito de impugnación, y no posterior en el informe al recurso.

En efecto, no es posible admitir determinadas alegaciones vertidas en el informe al recurso, que vienen a poner de manifiesto razonamientos no recogidos en la documentación que, formando parte del procedimiento de licitación, le ha sido notificada a la hoy recurrente, y ello es así por cuanto la justificación o motivación de la mesa o del órgano de contratación debe ser expresa y previa al recurso, y no posterior a él, pues la falta de ésta, en los términos puestos de manifiesto en el informe al recurso, sin que este Tribunal prejuzgue su conformidad a derecho, ha privado a la recurrente de poder discutir o estimar si a su juicio la motivación de la exclusión de su oferta del procedimiento de adjudicación, respecto del lote 2, es o no apropiada (v.g. por todas Resoluciones 507/2022 de 28 de octubre, 220/2023 de 12 de mayo, 339/2023 de 23 de junio y 218/2024 de 24 de mayo, de este Tribunal).

Procede, pues, estimar en los términos expuestos la denuncia de la recurrente en la que afirma que la exclusión de su oferta no solo adolece de falta de motivación, sino que es prácticamente inexistente y, en consecuencia, anular el acto impugnado.

**Segunda.** Sobre la denuncia de la recurrente de oscuridad en los pliegos y en las comunicaciones que se le han efectuado.



Como se ha reproducido anteriormente, señala la recurrente que esta oscuridad se hace patente con la definición que aparece en el PCAP de los certificados exigidos, comparándola con las descripciones con las que aparecen en los certificados de la empresa fabricante. Asimismo, manifiesta la recurrente que a mayor abundamiento la mesa de contratación en su comunicación de 10 de marzo de 2025 vuelve a confundir cuando describe dichos certificados con otra expresión diferente: «*Certificado Experto Fortinet. Certificado Integrador Fortinet.*».

Tras lo expuesto, entiende el recurso que esta oscuridad generada por las distintas definiciones del certificado no puede beneficiar al órgano de contratación, permitiendo la exclusión de la oferta de su empresa cuando sí que se ha acreditado el requisito.

Pues bien, como se ha reproducido en la consideración anterior, la cláusula 4.1 “Requisitos mínimos” del PCAP para el lote 2 establece que las entidades licitadoras deberán aportar en lo que aquí interesa los siguientes requisitos técnicos: «*Certificado del fabricante como experto en la solución SD-WAN Fortinet*» y «*Certificado del fabricante como integrador en la solución SD-WAN Fortinet*». Asimismo, la mesa de contratación cuando requiere a la entidad ahora recurrente para que aporte dichos certificados utiliza las siguientes expresiones: «*Certificado Experto Fortinet*» y «*Certificado Integrador Fortinet*».

Al respecto, en cuanto a lo exigido en la citada cláusula 4.1 del PCAP ninguna oscuridad se aprecia, dado que de forma clara se exige a las entidades licitadoras un certificado de la empresa fabricante de la solución SD-WAN Fortinet, en un caso como experto y en otro como integrador, sin que el hecho de que pudiese aportarse en una misma certificación ambas cualidades, de experto y de integrador, vicie de oscuridad tal exigencia en los términos denunciados por la recurrente.

En cuanto al requerimiento que efectúa la mesa de contratación, ciertamente como indica la recurrente podría haberse redactado con una mayor claridad incluyendo las expresiones que se señalan en la citada cláusula 4.1 del PCAP, y no utilizar las expresiones «*Certificado Experto Fortinet*» y «*Certificado Integrador Fortinet*», sin embargo, no cabe duda que la mesa de contratación se refería a los certificados exigidos para el lote 2 en dicha cláusula del PCAP; de hecho la recurrente según ella misma manifiesta en su escrito de recurso aporta aquella documentación que entiende suficiente para acreditar la exigencia de ambos certificados.

Sobre la cuestión, este Órgano ha de poner de manifiesto como muchas otras veces (v.g. Resoluciones 120/2015, de 25 de marzo, 221/2016, de 16 de septiembre, 200/2017, de 6 de octubre, 333/2018, de 27 de noviembre, 250/2019, de 2 de agosto, 113/2020, de 14 de mayo, 297/2020, de 8 de septiembre, 3/2021, de 14 de enero y 615/2022, de 16 de diciembre, entre otras muchas), que los pliegos son la ley del contrato entre las partes y que una vez aprobados y aceptados por las entidades licitadoras, vinculan tanto a éstas como al órgano de contratación redactor de sus cláusulas. En definitiva, los pliegos son la ley del contrato entre las partes y la presentación de proposiciones implica su aceptación incondicionada por las entidades licitadoras, por lo que, en virtud del principio de “pacta sunt servanda”, y teniendo en cuenta que la recurrente no impugnó en su día la cláusula 4.1 del PCAP, necesariamente ha de estarse ahora a su contenido.

Claramente, si dicha cláusula 4.1 del PCAP en los términos denunciados le resultaba oscura a la entidad ahora recurrente pudo impugnar los pliegos poniendo de manifiesto esta cuestión, o pudo realizar una consulta al órgano de contratación durante el plazo de presentación de proposiciones, pero esta no manifiesta en su escrito de recurso nada sobre estas cuestiones ni este Tribunal tiene constancia de que así lo haya hecho. Sobre las consultas se prevé en la cláusula 3 del PCAP que: «*Cualquier consulta relacionada con el objeto del presente pliego deben efectuarse a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público*», sin embargo y como se ha indicado, este Tribunal no tiene constancia de que la entidad ahora recurrente hiciera uso de estas posibilidades en los extremos que ahora cuestiona.



En definitiva, la interpretación más razonable a la vista de la configuración del PCAP era entender que las entidades licitadoras debían de aportar certificación de la empresa fabricante como experto y como integrador en la solución SD-WAN Fortinet, bien en uno solo o en dos certificados; y si la recurrente tuvo dudas sobre esta cuestión tenía mecanismos que le habrían permitido aclararla, pero no los utilizó, quedando firme los pliegos que como se ha manifestado constituyen la ley entre las partes siendo vinculante su contenido tanto para las entidades licitadoras como para el propio órgano de contratación.

En cualquier caso, de las actuaciones realizadas por la entidad ahora recurrente no se desprende que la pretendida oscuridad en la configuración del PCAP le supusiese un impedimento a la hora de presentar la oferta, ni en la aportación de documentación que realiza a requerimiento de la mesa de contratación, ni en la formulación del recurso especial que se examina.

En consecuencia, con base en las consideraciones realizadas, procede desestimar en los términos expuestos la denuncia de la recurrente de oscuridad en las expresiones de los mencionados certificados requeridos en la cláusula 4.1 del PCAP.

**Tercera.** Sobre la afirmación de la recurrente de que ha acreditado el requisito exigido en la cláusula 4.1 del PCAP.

Tal y como se ha indicado en las dos consideraciones anteriores, la cláusula 4.1 “Requisitos mínimos” del PCAP para el lote 2 establece que las entidades licitadoras deberán aportar en lo que aquí interesa los siguientes requisitos técnicos: «*Certificado del fabricante como experto en la solución SD-WAN Fortinet*» y «*Certificado del fabricante como integrador en la solución SD-WAN Fortinet*».

Al respecto considera la empresa recurrente, con base en las alegaciones reproducidas en el fundamento quinto al que nos remitimos y damos por reproducido, suficientemente acreditado que su entidad ha presentado el certificado existente en nuestro país que corresponde al exigido en la licitación.

Pues bien, la estimación del motivo de recurso analizado en la consideración primera del presente fundamento de derecho, y con ello la anulación del acuerdo de exclusión de la oferta, para que se proceda por la mesa o por el órgano de contratación a efectuar una adecuada motivación de la exclusión de la oferta de la entidad ahora recurrente, supone que en el nuevo acuerdo de exclusión que se adopte se deberá reflejar al menos en forma resumida las razones por las que no se ha admitido su oferta. En ese sentido, una vez aprobada el nuevo acuerdo de exclusión será cuando se pueda apreciar si el mismo está lo suficientemente motivado en los términos que demanda la recurrente, quien podrá interponer un nuevo recurso si persiste en que su oferta cumple con los requisitos exigidos, respecto del lote 2, en la cláusula 4.1 del PCAP o si se ha producido alguna otra circunstancia que traiga causa de la nueva justificación realizada.

#### **SÉPTIMO. Sobre los efectos de la estimación del recurso.**

La estimación del recurso interpuesto trae consigo que la corrección de las infracciones legales cometidas deba llevarse a cabo anulando el acuerdo impugnado, así como los actos que traigan causa de aquel, con retroacción de las actuaciones al momento previo a la exclusión, para que se proceda a efectuar una adecuada motivación de dicha exclusión de la oferta de la entidad ahora recurrente, con continuación del procedimiento de licitación en su caso.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal



## ACUERDA

**PRIMERO.** Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **KAPRES TECHNOLOGY S.L.**, contra acuerdo de 14 de marzo de 2025 del órgano de contratación de exclusión de su oferta del procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicio de comunicaciones fijas y móviles, mantenimiento de equipos de seguridad perimetral, mantenimiento de la red SD-WAN y puesta en marcha de DLP Guardium para GIAHSA», expediente 2186/2024, respecto del lote 2, promovido por la Comisión Ejecutiva de Gestión Integral del Agua de Huelva (GIAHSA) y, en consecuencia, anular el acto impugnado para que por el órgano de contratación se proceda conforme a lo expuesto en los fundamentos de derecho sexto y séptimo de la presente resolución.

**SEGUNDO.** De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

**NOTIFÍQUESE** la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su 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.

