

**Recurso 387/2025**  
**Resolución 451/2025**  
**Sección Tercera**

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

Sevilla, 25 de julio de 2025

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **SOLFIX ENGINEERING, S.L.**, (en adelante la recurrente) contra los pliegos del contrato de "Suministro, instalación y mantenimiento de un sistema de videovigilancia y control del tráfico en la ciudad de Lucena" (Expediente: SU-03/25), promovido por el Ayuntamiento de Lucena (Córdoba), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 20 de junio de 2025, en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público, se publicó el anuncio de licitación del contrato de suministros indicado en el encabezamiento de esta resolución, con tramitación ordinaria y procedimiento abierto.

Asimismo, el 23 de junio de 2025, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público un anuncio poniendo a disposición de los interesados los pliegos a través del correspondiente enlace.

Con posterioridad, se publicaron en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público, el 16 de julio de 2025, anuncio de rectificación del anuncio de licitación, ampliando el plazo de presentación de ofertas y anuncio incorporando el modelo de proposición económica subsanado, poniendo a disposición de los interesados los pliegos. El valor estimado del contrato asciende a 270.126,87euros.

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), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

**SEGUNDO.** El 11 de julio de 2025, la recurrente presentó en el registro de este Tribunal recurso especial en materia de contratación contra los pliegos, solicitando *“se declare la nulidad de la cláusula 11.2.3 del PCAP y del PPT en todo cuanto se refiere a la instalación de un videograbador en las dependencias de la policía local de Lucena”*.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, el 14 de julio de 2025 se dio traslado del recurso al órgano de contratación, requiriéndole la documentación necesaria para la tramitación y resolución del recurso, que ha tenido entrada en esta sede, con fecha 18 de julio, tras reiteración de la petición.

Mediante Resolución MC 100/2025, de 18 de julio, se acordó la suspensión del procedimiento de adjudicación.

El 18 de julio de 2025 se recibe comunicación del Ayuntamiento de Lucena informando de que a la fecha de adopción de la medida cautelar 100/2025, no se había presentado oferta alguna en la referida licitación.

## **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.**

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede a continuación, abordar la legitimación de la entidad ahora recurrente para la interposición del presente recurso especial, dado que la misma, según la documentación que obra en el expediente de contratación, no ha presentado oferta en el procedimiento de licitación.

En este sentido, el primer párrafo del artículo 48 de la LCSP establece que *«Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso»*.

En el supuesto examinado, la recurrente en su escrito de recurso impugna los pliegos que, entre otra documentación, rigen el presente procedimiento de licitación, por considerar que *“contienen una serie de cláusulas y omisiones que infringen de manera manifiesta el ordenamiento jurídico, en particular el Real Decreto 311/2022, que regula el Esquema Nacional de Seguridad (ENS), impidiendo la concurrencia en condiciones de igualdad y vulnerando los principios básicos de la contratación pública”*.

Por tanto, queda acreditada su legitimación para recurrir pues, precisamente, parte del contenido de los pliegos le provoca un perjuicio que pretende remediar con la interposición del recurso y el dictado de una eventual resolución estimatoria de sus pretensiones, que le permita licitar en condiciones de igualdad.

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

En el presente supuesto el recurso se interpone contra los pliegos en un contrato de suministro cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, 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.a) de la LCSP.

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

El recurso se ha interpuesto en plazo, de conformidad con lo estipulado en el artículo 50.1 b) de la LCSP.



**QUINTO. Fondo del asunto: sobre el motivo del recurso relativo a la infracción normativa por admitir la norma ISO 27001 o equivalente como alternativa al cumplimiento del Esquema Nacional de Seguridad.**

1. Alegaciones de la entidad recurrente.

La recurrente reproduce la cláusula 11.2.3 del pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante PCAP) relativa a otros requisitos de solvencia, indicando al respecto que *“la cláusula transcrita admite la norma ISO 27001 como equivalente al cumplimiento de las normas del Esquema Nacional de Seguridad, previsión que es a todas luces contraria a derecho por cuanto que ... el Esquema Nacional de Seguridad es una norma de derecho público de obligado cumplimiento para la administración pública y sus proveedores. Se trata de un conjunto de medidas y acciones que por ley deben tomar las administraciones para garantizar la seguridad de la información que manejan.*

*Cumplir con los preceptos del Esquema Nacional de seguridad es, como se ha dicho, obligatorio para todo el sector público y también para las soluciones tecnológicas (sistemas de información) de las entidades privadas, según disponen los apartados 1 y 3 del art. 2 del Real Decreto 311/2022”.* A continuación, transcribe tales apartados.

Seguidamente, indica que *“la Norma **ISO 27001** es un estándar internacional de buenas prácticas voluntario que establece los requisitos mínimos que debe cumplir un Sistema de Gestión de la Seguridad de la Información (SGSI) para garantizar la correcta gestión y la seguridad de la información que se maneja en cualquier organización.*

*La principal diferencia es que el Esquema Nacional de Seguridad es una normativa española obligatoria para las administraciones públicas españolas y sus empresas proveedoras mientras que la norma ISO 27001 no es de obligado cumplimiento ni certificación si bien es posible que alguna organización solicite a un cliente o proveedor que cuente con una certificación ISO 27001 para trabajar con él.*

*Además, no son equivalentes, en tanto en cuanto, el ENS define 5 dimensiones de seguridad que han de garantizarse para los Sistemas de Información (que son Confidencialidad (C), Integridad (I), Trazabilidad (T), Autenticidad (A) y Disponibilidad (D)) mientras que la ISO 27001 se aplica únicamente a los Sistemas de Gestión de la Seguridad de la Información (y no a los Sistemas de Información en sí) y la gestión de la seguridad de la información permite garantizar únicamente la Confidencialidad, la Integridad y la Disponibilidad, pero no la Trazabilidad y la Autenticidad, no siendo por tanto equivalente a la certificación ENS categoría media”.*

Concluye indicando que *“conforme a todo ello, el apartado de la cláusula 11.2.3. arriba transcrito es nulo de pleno de derecho por vulnerar de forma flagrante el RD 311/2022 que regula el ENS al permitir que no se aplique una norma de obligado cumplimiento, vulnerando con ello el principio de jerarquía normativa y el art. 2 del RD 211/2022”.*

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación formula una alegación conjunta respecto a los tres motivos de impugnación al considerar que todos *“están relacionados con el cumplimiento del Esquema Nacional de Seguridad”.*

Así, indica que *“en primer lugar, hay que tener en cuenta que la cláusula 11.2.3 del PCAP, no establece requisitos de solvencia en los términos indicados en los artículos 87 LCSP (para la solvencia económica y financiera) y 89 LCSP (para la solvencia técnica en los contratos de suministros), ya que estos se recogen en las cláusulas 11.2.1 y 11.2.2 respectivamente. Por tanto, la cláusula 11.2.3 establece determinados requisitos complementarios, conforme a lo*



establecido en el artículo 76 LCSP, con la finalidad de que dichos requisitos o, en su caso compromisos, se integren en el contrato, atribuyéndoles el carácter de obligaciones esenciales, como establece el PCAP en su cláusula 25.

En consecuencia, no constituyéndose como criterio de solvencia el requisito de que la empresa adjudicataria cuente con el certificado acreditativo del cumplimiento del ENS nivel medio o, alternativamente, con la certificación de la norma ISO 27001 o equivalente, no procede la aplicación de lo dispuesto en el artículo 140.4 relativo a que las circunstancias relativa a la solvencia de los licitadores, deban concurrir en la fecha final de presentación de ofertas.

Por otra parte, hay que decir que la exigencia del cumplimiento del ENS o de la ISO 27001 no se exigen como medidas equivalentes, sino como medidas alternativas.

Así lo dice claramente la cláusula 11.2.3 del PCAP "... la empresa deberá contar con el certificado o acreditativo del cumplimiento del esquema nacional de seguridad con nivel medio o, **alternativamente**, deberá acreditar que está en posesión de la certificación correspondiente a la norma ISO 27001 o equivalente ...".

Y es que la intencionalidad de esta Administración al establecer dicha exigencia, persigue que la empresa que resultase adjudicataria del contrato acredite que ya adopta en su propia organización o, en su caso se comprometan a hacerlo, medidas de gestión de la seguridad de la información.

El cumplimiento del esquema nacional de seguridad, en alguno de sus niveles (básico, medio o alto), se realiza por una entidad determinada y respecto de una instalación concreta, y cuando la cláusula 11.2.3 del PCAP indica que la empresa deberá contar con el certificado acreditativo del cumplimiento del esquema nacional de seguridad con nivel medio, dicha exigencia se realiza respecto de las instalaciones propias de la empresa, y no respecto de las instalaciones que son objeto del presente contrato".

Seguidamente el órgano de contratación reproduce íntegramente el contenido de un informe emitido por el Jefe de la Sección de Informática, con fecha 17 de julio de 2025 y que se ha incorporado al expediente con motivo del presente recurso. Las conclusiones del citado informe son las siguientes:

“• El Pliego de Prescripciones Técnicas no hace referencia alguna al nivel de seguridad exigido para el conjunto de equipos, comunicaciones y tratamiento del sistema a implantar.

• Se propone que el nivel de seguridad ENS del sistema a implantar se puede considerar como BAJO.

• No obstante, a la vista del documento de análisis y valoración de riesgos que debe entregar el adjudicatario, se evaluarán e implantarán por parte de quien corresponda según el contrato las medidas adicionales de protección y seguridad exigidas y las que se estimen convenientes.

• El Ayuntamiento de Lucena deberá añadir las nuevas ubicaciones de cámaras a su Registro de Actividades de Tratamiento dentro de la actividad “Videovigilancia de Tráfico”, comunicándolo igualmente a su Delegado de Protección de Datos.

• Si en un futuro se pretendiera aumentar las funcionalidades del sistema (como introducción de reconocimiento facial) o interconectar con otros sistemas se deberá consultar con el Delegado de Protección de Datos y reevaluar el nivel de impacto ENS del sistema, aplicando las medidas de protección y seguridad que correspondan en consonancia a la nueva situación”.

Prosigue el órgano de contratación indicando que “Actualmente existen dos vías diferenciadas para los procedimientos de certificación del esquema nacional de seguridad:



- *Certificación de Conformidad, válida para todas las categorías del sistema (BÁSICA, MEDIA y ALTA). En este caso es necesario contar con una entidad de certificación acreditada.*
- *Declaración de Conformidad, únicamente válida para sistemas de categoría BÁSICA. En este caso no es necesario contar con una certificación externa.*

*Así lo determina el artículo 38 del Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad”, que reproduce.*

*A este respecto indica que “como informa el Jefe de Sección de Informática, para la instalación que se pretende realizar en este Ayuntamiento sería suficiente el cumplimiento de requisitos de seguridad nivel básico y, en todo caso, esto queda supeditado al análisis y valoración de riesgos que, conforme se indica en el pliego de prescripciones técnicas particulares, deberá de entregar el contratista, identificando los riesgos asociados a la instalación, a fin de que este Ayuntamiento pueda, posteriormente, adoptar las medidas que en su caso estime convenientes”.*

*Concluye manifestando que “por tanto, no solo no se le exige al contratista que la instalación que ejecute con motivo del cumplimiento del objeto del contrato esté certificada en el ENS nivel medio, sino que al considerarse suficiente para dicho sistema el nivel básico dicha certificación no es necesaria”.*

### 3. Consideraciones del Tribunal.

Expuestas las alegaciones de las partes, este Tribunal identifica las siguientes cuestiones que deben abordarse para resolver el recurso.

Interesa, en primer término, determinar qué consideración debe tener el certificado acreditativo del cumplimiento del esquema nacional de seguridad (en adelante ENS) con nivel medio exigido en el PCAP, y si hay o no una obligación de disponer, en el momento de finalización del plazo de presentación de ofertas, del citado certificado.

Seguidamente, hay que considerar si es posible que tal certificado pueda ser sustituido por la certificación correspondiente a la norma ISO 27001 o equivalente, relativa a los sistemas de tratamiento de la información.

Y, en tercer lugar, respecto a la condición especial de ejecución incluida en la cláusula 11.2.3 del PCAP nos pronunciaremos en el fundamento de derecho siguiente.

Respecto al certificado acreditativo del cumplimiento del ENS con nivel medio, el órgano de contratación indica en su informe que *“la cláusula 11.2.3 establece determinados requisitos complementarios, conforme a lo establecido en el artículo 76 LCSP, con la finalidad de que dichos requisitos o, en su caso compromisos, se integren en el contrato, atribuyéndoles el carácter de obligaciones esenciales, como establece el PCAP en su cláusula 25”.*

Pues bien, analizado el contenido del PCAP se observa que los requisitos de acreditación de la solvencia económica y financiera y de la solvencia técnica o profesional están recogidos en las cláusulas 11.2.1 y 11.2.2, respectivamente y que la cláusula 11.2.3 denominada *“otros requisitos”*, viene a incluir, por un lado, la adscripción a la ejecución del contrato de los medios personales o materiales suficientes para ello, a los que refiere el artículo 76 de la LCSP, y por otro lado, además, incluye dos requisitos de obligado cumplimiento, distintos de la solvencia y de los medios materiales y personales:



- El estar inscrita la empresa en el **registro de Empresas Instaladoras de Telecomunicaciones** del Ministerio para la transformación digital o en el Registro autonómico equivalente, para instalaciones tipo C (sistemas audiovisuales) y tipo F (infraestructuras de telecomunicación de nueva generación y de redes de telecomunicaciones de control, gestión y seguridad en edificaciones o conjunto de edificaciones).

- Y la obligación de contar con el certificado acreditativo del cumplimiento del **esquema nacional de seguridad con nivel medio** o, alternativamente, el estar en posesión de la certificación correspondiente a la **norma ISO 27001** o equivalente, relativa a los sistemas de tratamiento de la información. Respecto a este requisito, además de ser de obligado cumplimiento, se indica a continuación que *“en todo caso y al objeto de permitir la mayor concurrencia posible, se permitirá que los licitadores que carezcan de esta acreditación (esquema nacional de seguridad o ISO 27001 o equivalente) formalicen, en el supuesto de resultar adjudicatarios, un compromiso de acreditar dicha circunstancia en el plazo máximo de un año desde la formalización del contrato correspondiente, lo que se considerara condición especial de ejecución conforme a lo previsto en la cláusula 25 de este pliego”*.

Y en la cláusula 25 se establece como condición especial de ejecución la siguiente: *“conforme se indica en la cláusula 11.2.3 de este pliego, en el supuesto de que el adjudicatario no acredite el cumplimiento del esquema nacional de seguridad con nivel medio, o alternativamente estar en posesión de la certificación correspondiente a la norma ISO 27001 o equivalente, deberá acreditar alguna de dichas circunstancias en el plazo máximo de un año desde la formalización del contrato”*.

Ante tal regulación del PCAP cabe preguntarse por la naturaleza del certificado acreditativo del cumplimiento del ENS, si estamos ante un requisito de solvencia técnica, o ante una condición especial de ejecución, o bien, ante una condición técnica de obligado cumplimiento.

Respecto a la solvencia hay que indicar que, aunque la exigencia del certificado está establecida como un subapartado de la cláusula 11.2 de la solvencia, no es menos cierto que no es uno de los requisitos de acreditación de la solvencia que, como hemos indicado, están recogidos en las cláusulas 11.2.1 y 11.2.2. del PCAP. Esta circunstancia ha sido reconocida por el órgano de contratación en sus alegaciones.

En cuanto a la consideración como condición especial de ejecución, observamos que la cláusula 11.2.3 del PCAP considera al certificado acreditativo del cumplimiento del ENS como un requisito de obligado cumplimiento y a continuación, permite que, si no se dispone del mismo, el adjudicatario presente un compromiso de acreditar dicha circunstancia en el plazo máximo de un año desde la formalización del contrato, considerándolo como condición especial de ejecución, lo que este Tribunal considera que es contradictorio.

Haciendo un resumen de lo analizado hasta el momento nos encontramos con la circunstancia de que el certificado acreditativo del cumplimiento del ENS, está referido en el PCAP de un modo, cuando menos, incoherente, así:

- Se incluye como un subapartado dentro de la cláusula de solvencia.
- Se establece como un requisito de obligado cumplimiento, aunque se permite su sustitución por la certificación correspondiente a la norma ISO 27001 o equivalente.
- Se considera como condición especial de ejecución al permitirse que pueda sustituirse por un compromiso del adjudicatario de acreditarlo en un año desde la formalización del contrato.



Para que este Tribunal pueda determinar la calificación que le merece la exigencia del certificado acreditativo del cumplimiento del ENS, hemos de acudir a la legislación sectorial.

En primer lugar, hay que indicar que el artículo 156.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece que *“el Esquema Nacional de Seguridad tiene por objeto establecer la política de seguridad en la utilización de medios electrónicos en el ámbito de la presente Ley, y está constituido por los principios básicos y requisitos mínimos que garanticen adecuadamente la seguridad de la información tratada”*.

Seguidamente, hemos de acudir a la norma sectorial sobre esta materia, que no es otra que el Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad y, en lo que aquí interesa, a lo establecido en su artículo 2.3 que, al regular su ámbito de aplicación, dispone lo siguiente:

*«3. Este real decreto también se aplica a los sistemas de información de las entidades del sector privado, incluida la obligación de contar con la política de seguridad a que se refiere el artículo 12, cuando, de acuerdo con la normativa aplicable y en virtud de una relación contractual, presten servicios o provean soluciones a las entidades del sector público para el ejercicio por estas de sus competencias y potestades administrativas.*

*La política de seguridad a que se refiere el artículo 12 será aprobada en el caso de estas entidades por el órgano que ostente las máximas competencias ejecutivas.*

*Los pliegos de prescripciones administrativas o técnicas de los contratos que celebren las entidades del sector público incluidas en el ámbito de aplicación de este real decreto contemplarán todos aquellos requisitos necesarios para asegurar la conformidad con el ENS de los sistemas de información en los que se sustenten los servicios prestados por los contratistas, tales como la presentación de las correspondientes Declaraciones o Certificaciones de Conformidad con el ENS”*

Y su artículo 38 regula los procedimientos de determinación de la conformidad con el ENS, estableciendo que *“los sistemas de información comprendidos en el ámbito del artículo 2 serán objeto de un proceso para determinar su conformidad con el ENS. A tal efecto, los sistemas de categoría MEDIA o ALTA precisarán de una auditoría para la certificación de su conformidad, sin perjuicio de la auditoría de la seguridad prevista en el artículo 31 que podrá servir asimismo para los fines de la certificación, mientras que los sistemas de categoría BÁSICA solo requerirán de una autoevaluación para su declaración de la conformidad, sin perjuicio de que se puedan someter igualmente a una auditoría de certificación”*.

Así, el ENS persigue asegurar la seguridad de la información tratada por medios electrónicos, no de una forma abstracta sino puesto en conexión con la naturaleza de los servicios o suministros que vayan a prestarse, los cuales se encuentran descritos en el objeto del contrato, por ello, la certificación prevista en dicho artículo 38 es exigible a los sistemas de información de entidades privadas, cuando vayan a prestar servicios o proveer soluciones a las entidades del sector público, como ocurre en el presente contrato.

Pues bien, como hemos visto, la conformidad con el ENS es exigible por imperativo legal, respecto de los sistemas de información a suministrar que vienen determinados por el objeto del contrato, y en la contratación objeto de recurso se ha establecido en la cláusula 11.2.3 la exigencia de la certificación de conformidad con el ENS en su categoría nivel medio, atendiendo a lo previsto en el objeto del contrato, en relación con lo dispuesto en el anexo I del citado Real Decreto 311/2022, que regula las *“Categorías de seguridad de los sistemas de información”*.



Por ello, este Tribunal entiende que la acreditación de contar con la correspondiente certificación de cumplimiento del ENS por las entidades privadas que pretendan licitar a contratos como el presente, donde hay una prestación de servicios de información para el ejercicio por las entidades públicas de sus competencias y potestades administrativas, debe configurarse como un requisito de “habilitación profesional”, al ser una obligación legal establecida en una legislación sectorial.

A mayor abundamiento, igual consideración debe merecer el requisito de obligado cumplimiento establecido en la cláusula 11.2.3 del PCAP, relativo a la inscripción de la empresa en el Registro de Empresas Instaladoras de Telecomunicaciones del Ministerio para la Transformación Digital o en el Registro autonómico equivalente.

Esta consideración supone, a juicio de este Tribunal, que nos encontramos en el ámbito normativo establecido por el artículo 65.2 de la LCSP, que dispone que *“los contratistas deberán contar, asimismo, con la habilitación empresarial o profesional que, en su caso, sea exigible para la realización de las prestaciones que constituyan el objeto del contrato”*.

Así, hay que entender la habilitación empresarial o profesional como un requisito especial de capacidad de los contratistas, complementario al general de tener capacidad de obrar, una suerte de “capacidad de obrar administrativa específica”, como se refiere a ella la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid, en su informe 6/2010, de 21 de diciembre.

Por ello, no podemos confundirla con la solvencia, así, la necesidad de contar con una determinada habilitación empresarial o profesional para el ejercicio de una profesión o para la realización de una prestación *“hace referencia más que a la capacitación técnica o profesional, a la aptitud legal para el ejercicio de la profesión de que se trata... en consecuencia es un requisito de legalidad y no de solvencia en sentido estricto”* (Informe 1/2009, de 25 de septiembre, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado).

Por tanto, es un requisito que hay que comprobar previamente al de solvencia, (al igual que la capacidad de obrar y la ausencia de prohibición de contratar), ya que, si un licitador no tiene la habilitación necesaria para realizar el objeto del contrato, da igual lo solvente que pueda llegar a ser, cuestión que no habría ya, ni siquiera, que verificar.

La habilitación empresarial o profesional debe ser exigida por una norma de carácter imperativo y vinculante, reguladora de las actividades que están sometidas a una habilitación o autorización específica para su ejercicio, como ocurre en el presente supuesto. Consecuentemente, con carácter general, no es necesario su exigencia en los pliegos al hacerlo ya la normativa, por lo que, aunque nada dijera al respecto el pliego, dicha habilitación sería exigible.

No obstante, en el supuesto analizado, de acuerdo con lo establecido en el tercer párrafo del citado artículo 2.3 del Real Decreto 311/2022, sí deben indicarse en los pliegos *“los requisitos necesarios para asegurar la conformidad con el ENS de los sistemas de información en los que se sustenten los servicios prestados por los contratistas”*.

Así, en el contrato objeto de recurso, el órgano de contratación, aunque no en el lugar más correcto, como ya hemos indicado, ha establecido tal habilitación en la cláusula 11.2.3, exigiendo la certificación de conformidad con el ENS en su categoría nivel medio.



En este sentido, en la Resolución 532/2022, de 13 de mayo, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante TACRC), en un contrato donde se exigía a los licitadores “*disponer de la certificación de nivel alto en el Esquema Nacional de Seguridad en lo referente a los sistemas/servicios de ciberseguridad*”, se indica que “*hemos de considerar que la exigencia del certificado, si bien va referida en el PCAP a la solvencia de la empresa, representa una necesaria habilitación lo que conecta con la capacidad del licitador para desarrollar la correcta ejecución de la prestación que constituye el objeto del contrato, pues la certificación representa un elemento necesariamente integrado en el contenido de la oferta que resulta necesario para que el contratista ejecute la prestación*”.

Por ello, no podemos atender las alegaciones del órgano de contratación de que “*la cláusula 11.2.3 establece determinados requisitos complementarios, conforme a lo establecido en el artículo 76 LCSP, con la finalidad de que dichos requisitos o, en su caso compromisos, se integren en el contrato, atribuyéndoles el carácter de obligaciones esenciales, como establece el PCAP en su cláusula 25*”, ya que, como hemos indicado, la referencia al artículo 76 se refiere al compromiso de adscripción de medios personales o materiales suficientes y la referencia al certificado del ENS es un requisito de obligado cumplimiento.

Tampoco podemos estar de acuerdo con la conclusión de las alegaciones del órgano de contratación, cuando indica que, “*por tanto, no solo no se le exige al contratista que la instalación que ejecute con motivo del cumplimiento del objeto del contrato esté certificada en el ENS nivel medio, sino que al considerarse suficiente para dicho sistema el nivel básico dicha certificación no es necesaria*”.

Y es que, como ya hemos indicado, la cláusula 11.2.3 del PCAP, exige la certificación de conformidad con el ENS en su categoría nivel medio, circunstancia que no puede desvirtuarse, en modo alguno, con la aportación en sede de recurso de un informe técnico extemporáneo, del Jefe de la Sección de Informática del Ayuntamiento, donde, sin referirse al PCAP, indica que “*el Pliego de Prescripciones Técnicas no hace referencia alguna al nivel de seguridad exigido para el conjunto de equipos, comunicaciones y tratamiento del sistema a implantar*”, para concluir proponiendo que “*que el nivel de seguridad ENS del sistema a implantar se puede considerar como BAJO*”.

En este sentido, la posibilidad de subsanar, modificar o completar la documentación en vía de recurso es radicalmente contraria a la filosofía más íntima de los procedimientos para la adjudicación de contratos públicos, pues rompe frontalmente con los principios de no discriminación, igualdad de trato y transparencia. Al respecto, como ya ha señalado este Tribunal en numerosas ocasiones, valga por todas las Resoluciones 218/2018, de 13 de julio y 257/2018, de 19 de septiembre, o la 233/2019, de 16 de julio, el recurso especial en materia de contratación o la resolución del mismo no puede ser un instrumento para subsanar los defectos en la documentación presentada por las entidades licitadoras o a incluir por el órgano de contratación en el procedimiento de licitación ya que no es ese su fin, en tanto que se trata de una vía para reparar las infracciones del ordenamiento jurídico en que incurran los poderes adjudicadores en los procedimientos de contratación dentro de su ámbito de actuación definido en el artículo 44 de la LCSP (v.g., entre otras, Resoluciones 386/2019 de 14 de noviembre, 119/2020 de 21 de mayo, 138/2021 de 15 de abril, 320/2021 de 10 de septiembre y 163/2025 de 14 de marzo).

A este respecto, y en sentido similar, la Resolución 149/2024, de 8 de febrero del TACRC indica que “*lo que no es admisible es que en sede del presente recurso se presente nuevos documentos (documentos nº 3 y 4º) ya que como se expuso en la Resolución 1167/2017, de 12 de diciembre, –en un criterio que se mantiene en la más reciente nº 146/2023, de 9 de febrero–, los documentos presentados fuera del plazo de subsanación otorgado dentro del*



establecido reglamentariamente, incluso presentados en vía de este recurso, “resultan manifiestamente extemporáneos”, por contrarios al texto del Reglamento y al principio de igualdad de trato entre los licitadores: “... En tal sentido, cabe citar la resolución 747/2016 de este Tribunal, en la que se afirmaba que por razones de seguridad jurídica no cabe sino “admitir y calificar únicamente la suficiencia de los documentos presentados por los licitadores dentro de plazo, siendo completamente extemporánea su aportación en sede de recurso”.

En lo referente a si es posible que la certificación de conformidad con el ENS pueda ser sustituida por la certificación correspondiente a la norma ISO 27001 o equivalente, relativa a los sistemas de tratamiento de la información, hay que decir que, respecto a la acreditación del cumplimiento del ENS, de acuerdo con su normativa reguladora, no cabe una sustitución o equivalencia.

Así, como ya hemos indicado, el ENS es aplicable por imperativo legal tanto al sector público, como a los sistemas de información de las entidades del sector privado.

El ENS establece un marco común de principios básicos, requisitos y medidas de seguridad para ofrecer la protección adecuada de la información tratada y los servicios prestados. El objeto de dicha normativa es asegurar el acceso, la confidencialidad, la integridad, la trazabilidad, la autenticidad, la disponibilidad y la conservación de los datos, la información y los servicios utilizados por medios electrónicos que se gestionen por las administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias y su acreditación no puede sustituirse por certificados equivalentes o medios alternativos.

Por su parte, como indica la recurrente, la norma ISO 27001 es un estándar internacional de buenas prácticas voluntario que establece los requisitos mínimos que debe cumplir un Sistema de Gestión de la Seguridad de la Información (SGSI) para garantizar la correcta gestión y la seguridad de la información que se maneja en cualquier organización que, a diferencia del ENS, no es de obligado cumplimiento ni certificación, por ello no puede equipararse a un requisito de habilitación, necesario para la ejecución del contrato.

Por tanto, este Tribunal considera que, en el presente contrato, la certificación de conformidad con el ENS, no debe ser un requisito para acreditar la solvencia, como ya hemos analizado, ni una condición especial de ejecución, sino que debe considerarse un requisito de capacidad del licitador, de habilitación para realizar la prestación objeto del contrato, al ser una obligación legal establecida en la legislación sectorial y, consecuentemente, su incumplimiento en la fecha final de presentación de ofertas originaría la exclusión de la empresa de la licitación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 140.4 de la LCSP, por lo que este motivo de recurso debe estimarse, a los efectos de modificar en su caso el PCAP en este sentido.

## **SEXTO. Fondo del asunto: sobre el motivo del recurso relativo a la nulidad de la cláusula 11.2.3 del PCAP por infracción directa del artículo 140.4 de la LCSP y vulneración manifiesta del principio de igualdad.**

### 1. Alegaciones de la entidad recurrente.

La recurrente indica que “la misma cláusula 11.2.3 del PCAP, ubicada dentro del epígrafe 11.2 "Solvencia", incurre en otra causa de nulidad al establecer que: *“...al objeto de permitir la mayor concurrencia posible, se permitirá que los licitadores que carezcan de esta acreditación (esquema nacional de seguridad o ISO 27001 o equivalente) formalicen, en el supuesto de resultar adjudicatarios, un compromiso de acreditar dicha circunstancia en el plazo máximo de un año desde la formalización del contrato...”*



Al respecto, considera que “esta disposición es radicalmente nula por contravenir de forma directa e indiscutible lo dispuesto en el artículo 140.4 de la LCSP, que establece con carácter imperativo:

4. Las circunstancias relativas a la capacidad, solvencia y ausencia de prohibiciones de contratar a las que se refieren los apartados anteriores, deberán concurrir en la fecha final de presentación de ofertas y subsistir en el momento de perfección del contrato”.

Continua manifestando que “el propio órgano de contratación califica la certificación ENS como un requisito de aptitud, incluyéndola en la cláusula de solvencia junto a otras habilitaciones profesionales. Por tanto, no se trata de una mera condición de ejecución, sino de una circunstancia que acredita la aptitud del licitador. Al permitir que dicha circunstancia se acredite con hasta un año de posterioridad a la fecha de formalización del contrato la cláusula 11.2.3 del PCAP infringe de manera frontal una norma de obligado cumplimiento como es el artículo 140.4 de la LCSP.

Además, esta previsión vulnera de forma flagrante el **principio de igualdad de trato y no discriminación** (art. 1 LCSP). En esa misma cláusula 11.2.3, se exige como requisito de solvencia que “La empresa deberá estar inscrita en el registro de Empresas Instaladoras de Telecomunicaciones...”.

Para este requisito de inscripción, que posee la misma naturaleza de habilitación profesional que la certificación ENS, el órgano de contratación no permite moratoria alguna.

Un licitador que no sea instalador de telecomunicaciones en la fecha de presentación de ofertas será excluido. Sin embargo, a un licitador que no cumple con el ENS se le permite concurrir, generándole una ventaja competitiva indebida y rompiendo la igualdad entre los licitadores. Y todo ello sin entrar en el análisis de que la previsión en cuestión supone un **riesgo para el interés público** en la medida en que permite que un sistema de seguridad crítico opere durante un año entero sin las garantías legales mínimas, tratando datos sensibles de los ciudadanos de forma insegura.

La certificación relativa al ENS ha sido configurada inequívocamente por el órgano de contratación como un **requisito de solvencia** por lo que se incluye en la cláusula 11.2. del PCAP, de manera que el órgano de contratación está vinculado por sus propios actos y no puede definir un requisito como de solvencia y, a la vez, eximirlo del régimen jurídico imperativo que la LCSP establece para todos los requisitos de solvencia”.

Concluye indicando que “el apartado en cuestión la cláusula 11.2.3 del PCAP es nula de pleno derecho por ser contraria al artículo 140.4 de la LCSP y por vulnerar el principio de igualdad de trato”.

## 2. Alegaciones del órgano de contratación.

Nos remitimos a lo indicado por el órgano de contratación en sus alegaciones recogidas en el fundamento de derecho quinto.

## 3. Consideraciones del Tribunal.

Al haber considerado este Tribunal en el fundamento de derecho quinto que la certificación de conformidad con el ENS debe considerarse un requisito de capacidad del licitador, de habilitación para realizar la prestación objeto del contrato, al ser una obligación legal establecida en la legislación sectorial, su incumplimiento en la fecha final de presentación de ofertas originaría la exclusión de la empresa de la licitación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 140.4 de la LCSP, por lo que este motivo de recurso debe estimarse, a los efectos de modificar, en su caso, el PCAP en este sentido.



**SÉPTIMO. Fondo del asunto: sobre el motivo del recurso relativo a la nulidad del PPT por exigir una condición de ejecución contraria al ENS, al imponer la instalación de equipos críticos en dependencias municipales no certificadas.**

1. Alegaciones de la entidad recurrente.

La recurrente indica que *“El PPT impone una condición que, en la práctica, hace imposible el cumplimiento del propio Esquema Nacional de Seguridad que dicen exigir, generando una contradicción insalvable.*

*El Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares (PPTP) establece de forma explícita en su página 4 que el equipamiento central del sistema debe ubicarse en dependencias municipales. Concretamente, señala que se instalará “...un videograbador, que estará ubicado en las dependencias de la Jefatura de Policía Local de Lucena...” y que “El Centro de Control a instalar en las dependencias de la Policía Local, es el lugar de implantación del sistema de procesamiento de datos...”.*

*El Esquema Nacional de Seguridad, en su concepción integral de la seguridad, no certifica equipos o software de forma aislada sino sistemas de información por lo que el entorno físico donde se alojan los sistemas de información deberán cumplir con las medidas de seguridad adecuadas a su categoría. El Anexo II del RD 311/2022 contempla una familia completa de medidas de protección para las instalaciones e infraestructuras, la familia [mp.if], que incluye, entre otras:*

- [mp.if.1] Áreas separadas y con control de acceso.
- [mp.if.3] Acondicionamiento de los locales.
- [mp.if.4] Garantías en el suministro de energía eléctrica.
- [mp.if.5] Protección frente a incendios.

*Por tanto, para que el sistema de videovigilancia en su conjunto pueda obtener una certificación de conformidad con el ENS en Categoría MEDIA, es un requisito sine qua non que las dependencias de la Jefatura de Policía Local donde se ubicarán el servidor y el videograbador cumplan, a su vez, con todas las medidas de seguridad que el ENS exige para dicha categoría.*

*A esta situación se suma el hecho, fácilmente constatable a través del listado público de entidades certificadas que mantiene el Centro Criptológico Nacional (CCN), que el Ayuntamiento de Lucena no posee actualmente ninguna certificación de conformidad con el ENS (se acompaña listado como documento número 4).*

*En consecuencia, el órgano de contratación está creando una situación de cumplimiento imposible: exige a los licitadores que oferten una solución que cumpla con el ENS, pero les obliga a instalar sus componentes críticos en una ubicación que no cumple con el ENS, lo que contamina e invalida la seguridad y la certificación de todo el sistema.*

*Un adjudicatario diligente se vería forzado, desde el primer día de ejecución, a incumplir la normativa, al no poder garantizar la seguridad integral que la ley exige.*

*Esta situación se podría haber evitado si los pliegos, en lugar de exigir un grabador físico en dependencias no preparadas, hubieran contemplado soluciones alternativas y plenamente conformes a Derecho, como un sistema de almacenamiento basado en la nube que sí estuviera certificado con el ENS en la categoría adecuada, evitando los costes al Ayuntamiento de tener que certificar esas dependencias de conformidad con el ENS en categoría media”.*

Concluye indicando que *“el PPT debe ser anulado en cuanto a la expuesto por imponer una obligación de ejecución que es, en sí misma, contraria a la propia normativa de seguridad que pretenden aplicar y que es de cumplimiento obligatorio”.*



## 2. Alegaciones del órgano de contratación.

Nos remitimos a lo indicado por el órgano de contratación en sus alegaciones recogidas en el fundamento de derecho quinto.

## 3. Consideraciones del Tribunal.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 2.1 del Real Decreto 311/2022, el mismo “*es de aplicación a todo el sector público*”, por lo que el Ayuntamiento de Lucena debe cumplir con la regulación del ENS.

En este contrato hay que tener en cuenta que una eventual interconexión entre los sistemas de la entidad adjudicataria y los del Ayuntamiento podría hacer posible que un incidente de seguridad que tuviera su origen en los sistemas de información de la entidad adjudicataria pudiera trasladarse a los sistemas de información de la entidad contratante. Por ese motivo, cuando existe tal interconexión es necesario que los sistemas de información tanto del Ayuntamiento como de la entidad adjudicataria cumplan los requerimientos del ENS.

A este respecto, la recurrente indica que “*para que el sistema de videovigilancia en su conjunto pueda obtener una certificación de conformidad con el ENS en Categoría MEDIA, es un requisito sine qua non que las dependencias de la Jefatura de Policía Local donde se ubicarán el servidor y el videograbador cumplan, a su vez, con todas las medidas de seguridad que el ENS exige para dicha categoría. A esta situación se suma el hecho, fácilmente constatable a través del listado público de entidades certificadas que mantiene el Centro Criptológico Nacional (CCN), que el Ayuntamiento de Lucena no posee actualmente ninguna certificación de conformidad con el ENS (se acompaña listado como documento número 4)*”.

Examinado el documento número 4 aportado, el mismo consta de dos páginas en las que se relaciona un listado de Ayuntamientos con una dirección electrónica y dos fechas, pero sin ningún encabezamiento ni ningún otro indicio que nos indique a qué se refiere, por lo que no puede verificarse la afirmación de la recurrente sobre la no conformidad de las instalaciones del Ayuntamiento de Lucena con el ENS, por tanto, este motivo de recurso debe desestimarse.

### **OCTAVO. Efectos de la estimación parcial del recurso.**

La corrección de las irregularidades cometidas, y que han sido analizadas y determinadas en los fundamentos de derecho quinto y sexto de esta resolución, debe llevarse a cabo anulando el PCAP que, entre otros documentos, rige el procedimiento de adjudicación del contrato citado en el encabezamiento, conforme a lo establecido en dichos fundamentos de derecho, así como los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación, debiendo, en su caso, convocarse una nueva licitación.

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 **SOLFIX ENGINEERING, S.L.**, contra los pliegos del contrato de "Suministro, instalación y mantenimiento de un sistema de videovigilancia y control del tráfico en la ciudad de Lucena" (Expediente: SU-03/25), promovido por el



Ayuntamiento de Lucena (Córdoba), y, en consecuencia, anular dichos pliegos para que por el órgano de contratación se proceda en los términos expuestos en el fundamento de derecho octavo de esta resolución.

**SEGUNDO.** De conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP, levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación acordada mediante Resolución MC 100/2025, de 18 de julio.

**TERCERO.** 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 partes 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.

