



Resolución nº 32/2025, de noviembre de 2025

VISTOS los escritos presentados, en fecha 15 de octubre 2025 y el 12 de noviembre de 2025, en la Sede Electrónica del Ayuntamiento de Málaga (SEAM) –núm. registros 405858.01 y 447383.01-447412.01 del año 2025–, por la representación de la entidad VODAFONE ESPAÑA, S.A.U. (en adelante VODAFONE o la recurrente), por los que interponen sendos recursos administrativo especial en materia de contratación contra el informe técnico de 11 de julio 2025, que determina la exclusión de la empresa y la no valoración de determinadas páginas de la memoria técnica presentada; y contra el acuerdo de 23 de octubre 2025 de la Vicepresidenta del Consejo de Administración de la empresa municipal LIMPIEZA DE MÁLAGA, Sociedad Anónima Municipal (LIMASAM), en el que se aprueba la exclusión de VODAFONE y la declaración de desierta de la licitación del contrato de “SERVICIO INTEGRAL DE COMUNICACIONES UNIFICADAS (SERVICIOS DE TELEFONÍA DE SOBREMESA, MÓVIL, Y FAX; EL SERVICIO DE ACCESO A DATOS FIJOS Y MÓVILES; ASÍ COMO EL ACCESO A INTERNET), PARA LAS SEDES DE LIMASAM Y TODOS LOS COMPONENTES ACTIVOS QUE LE DAN SOPORTE”. Expt. 2024/PL061, convocado por la empresa LIMASAM, entidad constituida y perteneciente al Ayuntamiento de Málaga; por este Tribunal, en el día de la fecha de su firma electrónica, ha dictado la siguiente, RESOLUCIÓN:

1/24

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. En fecha 15 de enero 2025, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), con referencia: 27209-2025, y el mismo día, en el perfil de contratante del Consejo de Administración de LIMASAM alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP), el anuncio de licitación del contrato de comunicaciones aludido más arriba, anuncio que fue rectificado el 3 de febrero 2025, bajo tramitación por procedimiento abierto de carácter ordinario, con pluralidad de criterios de adjudicación, sujeto a regulación armonizada, con valor estimado fijado en 886.776,85 euros. Asimismo, en las mismas fechas, incluida la de rectificación del anuncio de licitación, también fueron publicados los pliegos y demás documentos que lo acompañan que rigen la licitación, que fueron puestos a disposición de las empresas interesadas, en el mismo perfil incluido en la PLACSP.

Venciendo el plazo de presentación de ofertas el 19 de febrero 2025 a las 23:59 horas, según recogen los anuncios de licitación y de los pliegos rectificados.

No habiéndose dividido en lotes el objeto del contrato de servicio licitado, según se especifica en el apartado 2 del documento “Memoria Justificativa”, publicado el 13 de enero 2025, en la PLACSP.

La licitación, según lo recogido en la indicada documentación, se rige por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) y demás disposiciones reglamentarias de aplicación, en cuanto que no se opongan a lo establecido en la norma legal.

Y, en la tramitación de este recurso, se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, lo prescrito por la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) y por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se prueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC).

SEGUNDO. A la licitación del contrato de servicio de telecomunicaciones, dentro del plazo publicado, se han presentado dos empresas, VODAFONE y Telefónica de España. Siendo, una vez abiertos los respectivos sobres, ambas excluidas según la propuesta contenida en el Informe de Valoración de los criterios de adjudicación cuantificables mediante juicio de valor, emitido el día 11 de julio 2025 por el Director del Departamento Técnico de LIMASAM, publicado en la PLACSP el 23 de septiembre 2025. Dándose la circunstancia de que VODAFONE, es la empresa que está prestando el servicio licitado en la actualidad.

2/24

TERCERO. Consta (acta publicada en la PLACSP el 23 de octubre 2025) que en fecha 26 de febrero 2025 se constituyó la Mesa de contratación de LIMASAM, para examinar la documentación presentada con sus ofertas por las referidas empresas licitadoras, y tras la apertura del Sobre electrónico nº 1, de documentación administrativa, se admitieron a las dos empresas presentadas, VODAFONE y Telefónica de España.

A continuación, tras la apertura del Sobre electrónico nº 2, relativo a la documentación sujeta a los criterios evaluables mediante juicio de valor, de las ofertas de las empresas licitadoras, se remitió su contenido para la valoración de conformidad con los pliegos, para ser examinada por los técnicos de LIMASAM.

Habiéndose solicitado a través de la PLACSP a las dos licitadoras, entre ellas a la recurrente (v. Doc. N° 3 del recurso), las aclaraciones pertinentes sobre los documentos aportados para justificar la puntuación de algunos de los criterios de adjudicación

recogidos en el **apartado 14** del "Cuadro de Características Particulares" (CCP), en concreto sobre los criterios de valoración de carácter subjetivo de la oferta de VODAFONE, se requirió lo siguiente:

→ En referencia al expediente 2024/PL061, para poder tomar en consideración su oferta, se les comunica la necesidad de solicitar la aclaración de los siguientes elementos, en el plazo de 3 días hábiles a contar desde el siguiente a la presente notificación.

1. Es necesaria una aclaración de si ofrece o no certificación en el fabricante de la solución de firewall, no queda claro en su memoria. (mencionado en página 43 PPT)
2. Es necesaria una aclaración sobre lo indicado en su memoria en la página 24 "Como mejora, Vodafone dejará los terminales móviles actuales que tiene LIMASAM (propiedad de Vodafone) como botiquín adicional". ¿Quiere esto decir que si no resulta adjudicatario retirará los móviles con los que cuenta en este momento LIMASAM?
3. Es necesaria una aclaración sobre la tabla de la página 8 en la que se ve que el caudal de la central es de 1GB (tipo 3) cuando en el PPT se exige un mínimo de 2GB (mencionado en página 12 PPT).

A efectos de las aclaraciones requeridas, téngase en cuenta que mediante la presente comunicación, en ningún modo, se habilita a la alteración o modificación del sentido de lo inicialmente ofrecido. En consecuencia, con estricta observancia del principio de igualdad de trato y de la inmutabilidad de la oferta, este órgano de contratación requiere aclarar lo anteriormente indicado siempre y cuando no dé lugar a una modificación de los términos de la oferta inicial. Así, como sostiene la doctrina, (por todas Resolución 44/2019 OARC de Euskadi) "es posible que los datos relativos a la oferta de un licitador puedan corregirse o completarse de manera puntual, en particular cuando sea evidente que requieren una mera aclaración o para subsanar errores materiales manifiestos".

Fecha final de respuesta

→ 14/04/2025 23:59

Cuestiones cumplimentadas por VODAFONE, en la plataforma de contratación el día 14 de abril 2025, con las siguientes respuestas:

"Se da respuesta a las cuestiones planteadas:

3/24

1. Es necesaria una aclaración de si ofrece o no certificación en el fabricante de la solución de firewall, no queda claro en su memoria. (mencionado en página 43 PPT)

Aclarar que Vodafone dispone del certificado de Fabricante, y se adjunta certificado pdf.

Y en cuanto a certificaciones en el fabricante para los usuarios, aclarar que se dan las siguientes certificaciones:

- FCF (Fortinet Certified Fundamentals), incluido examen e ilimitado en personas
- FCA (Fortinet Certified Associate), incluido examen e ilimitado en personas
- FCP (Fortinet Certified Professional), examen para 2 personas

2. Es necesaria una aclaración sobre lo indicado en su memoria en la página 24 "Como mejora, Vodafone dejará los terminales móviles actuales que tiene LIMASAM (propiedad de Vodafone) como botiquín adicional". ¿Quiere esto decir que si no resulta adjudicatario retirará los móviles con los que cuenta en este momento LIMASAM?

Es correcto.

3. Es necesaria una aclaración sobre la tabla de la página 8 en la que se ve que el caudal de la central es de 1GB (tipo 3) cuando en el PPT se exige un mínimo de 2GB (mencionado en página 12 PPT).

Como dijimos en la página 3 de la oferta técnica presentada, se aceptan todas las condiciones detalladas en el mismo, tanto en lo que se refiere al Pliego de Prescripciones Técnicas como al Pliego de Cláusulas Administrativas.

(Inserta imagen del apartado 1.1 de "Aceptación de Requisitos" de su oferta)

Se trata de una errata manifiesta y debía aparecer 2Gbps y no 1Gbps.

De hecho, el router que se oferta es para dar más de 1Gbps. Si de verdad se quisiera ofertar un 1Gbps se hubiera puesto un router con capacidad hasta sólo 1Gbps y más económico.”

En fecha 11 de julio 2025, el Director del Departamento Técnico de LIMASAM, emite informe titulado “*Informe de Valoración de la documentación relativa a los criterios de adjudicación dependientes de juicios de valor*”, firmado en la fecha indicada, en el que respecto de la proposición técnica y las aclaraciones realizadas por VODAFONE, se concluye:

“De conformidad con lo previsto en el apartado “Funcionalidad y Características del Servicio”, incluido en las páginas 11 y 12 del PPT, “se requiere la conexión, para el servicio de datos, de las Sedes Remotas de LIMPIEZA de Málaga S.A.M. con la Red Corporativa del mismo. Para ello el adjudicatario deberá crear tantas redes privadas como requiera LIMPIEZA de Málaga S.A.M., de forma que únicamente las sedes de LIMPIEZA de Málaga S.A.M. podrán comunicarse entre sí. La conectividad para cada una de las sedes se refleja en la siguiente tabla:

Sede	Tipo De Vía	Vía	Número	C.P.	Tipo Sede
Central	Camino	Medioambiental	23	29010	Tipo 3

Los accesos y equipos MPLS deberán de soportar los siguientes requisitos: (...)Tipo 3 → caudal mínimo de 2 Gbps simétricos y 100% garantizados por fibra óptica dedicada con Backup por radioenlace en banda licenciada”.

4/24

Por lo tanto, el caudal mínimo obligatorio requerido para la sede central es de 2 Gbps.

Dicho lo anterior, en el proceso de apertura de sobres nº 2 se advirtió en las páginas 8, 10 y 12 de la propuesta presentada por el licitador la presentación de un valor inferior al requerido en pliegos.

A este respecto, y con carácter previo a poder proponer la exclusión del licitador por incumplimiento se le solicitó aclaración en estos términos:

“3. Es necesaria una aclaración sobre la tabla de la página 8 en la que se ve que el caudal de la central es de 1GB (tipo 3) cuando en el PPT se exige un mínimo de 2GB (mencionado en página 12 PPT). A efectos de las aclaraciones requeridas, téngase en cuenta que mediante la presente comunicación, en ningún modo, se habilita a la alteración o modificación del sentido de lo inicialmente ofertado. En consecuencia, con estricta observancia del principio de igualdad de trato y de la inmutabilidad de la oferta, este órgano de contratación requiere aclarar lo anteriormente indicado siempre y cuando no dé lugar a una modificación de los términos de la oferta inicial. Así, como sostiene la doctrina, (por todas Resolución 44/2019 OARC de Euskadi) “es posible que los datos relativos a la oferta de un licitador puedan corregirse o completarse de manera puntual, en particular cuando sea evidente que requieren una mera aclaración o para subsanar errores materiales manifiestos”.

El razonamiento explicativo de la solicitud formulada por LIMASAM radica en la necesidad de verificar la coherencia entre el valor real ofertado y el equipamiento técnico asociado .

Así las cosas, el licitador, en respuesta al requerimiento formulado expresó que se trata de una "errata manifiesta" y que "debía aparecer 2 Gbps" en lugar del valor inferior, ratificando su voluntad de aceptar todas las condiciones establecidas en los pliegos.

Tomando en consideración la contestación del licitador, se propone, no obstante, la exclusión de su propuesta. Para ello, hay que tener en cuenta la doctrina administrativa de aplicación al supuesto de hecho :

- Resolución 204/2025 TARCJ Andalucía: "*el límite a la aclaración está en el respeto al contenido de la oferta inicial como garantía y salvaguarda del principio de igualdad de trato entre las entidades licitadoras, de modo que ese contenido originario no podrá nunca modificarse o ampliarse por vía de aclaración. A efectos de llegar a esta conclusión debe partirse de la consideración de que, tanto la oferta técnica como la económica contiene la declaración de voluntad del licitador, de los términos y alcance de las obligaciones que asume, manifestando su disposición a obligarse con la Administración contratante en los concretos términos que, con sujeción a lo establecido en los pliegos, oferte en su proposición económica. En los casos en los que la oferta adolece de algún error, hay que valorar sus consecuencias jurídicas, y partiendo de lo ya abordado debemos plantearnos si cabe la aclaración, complementación, subsanación y corrección de las ofertas técnicas o económicas. Partiendo de que la entidad contratante no está en todo caso obligada a requerir la aclaración o subsanación de las ofertas técnicas y económicas defectuosas, algo que sí ocurre en el caso de la documentación administrativa. (...)*

Al respecto es necesario examinar, por tanto, cuáles son los requisitos que de acuerdo con la doctrina y jurisprudencia deben concurrir para afirmar que nos encontramos ante un error material (v.g., entre otras muchas, Resoluciones de este Tribunal números 5/2018, de 12 de enero, 95/2018, de 4 de abril, 55/2019, de 27 de febrero, 67/2019, de 14 de marzo y 144/2020, de 1 de junio). En dichas resoluciones se cita la Sentencia 69/2000, de 13 de marzo, del Tribunal Constitucional que se refiere al error material como «un mero desajuste o contradicción patente e independiente de cualquier juicio valorativo o apreciación jurídica, [que] no supone resolver cuestiones discutibles u opinables, por evidenciarse el error directamente». Asimismo, se cita la Sentencia, de 2 de junio de 1995 (RJ 1995/4619), del Tribunal Supremo que establece que «(...) el error material o de hecho se caracteriza por ser ostensible, manifiesto e indiscutible, implicando, por sí sólo, la evidencia del mismo, sin necesidad de mayores razonamientos, y exteriorizándose prima facie por su sola contemplación». Debe tratarse de «simples equivocaciones elementales de nombres, fechas, operaciones aritméticas o transcripciones de documentos». Debe apreciarse «teniendo en cuenta exclusivamente los datos del expediente administrativo en el que se advierte el error». En definitiva, de la doctrina y jurisprudencia expuesta se deduce que los simples errores materiales, de hecho o aritméticos, son aquellos cuya corrección no implica un juicio valorativo, ni exige operaciones de calificación jurídica, por evidenciarse el error directamente, sin que sea preciso acudir a ulteriores razonamientos, ni a operaciones valorativas o aclaratorias sobre normas jurídicas, ya que afectan a un determinado suceso de manera independiente a cualquier opinión y al margen de cualquier interpretación jurídica y de toda apreciación hermenéutica »

A la vista de lo expuesto, debe analizarse si el error alegado por el licitador puede ser considerado un error material, manifiesto e indiscutible, conforme a la doctrina y jurisprudencia aplicables, y si, en consecuencia, sería susceptible de subsanación sin vulnerar el principio de igualdad de trato e inmutabilidad de la oferta.

El licitador, ante el requerimiento de aclaración formulado, alega la existencia de una "errata manifiesta", indicando que en lugar de 1 Gbps debía haberse consignado 2 Gbps. Sin embargo, del análisis del contenido de su proposición técnica se constata que :

- El valor de 1 Gbps aparece de forma reiterada en varias páginas de la propuesta técnica (págs. 8, 10 y 12), lo que evidencia una voluntad expresa y mantenida, no un mero desliz aislado.
- El equipamiento técnico descrito en su oferta (configuración de red, tecnologías de acceso, etc.) guarda coherencia con el caudal ofertado (1 Gbps) y no con el exigido (2 Gbps), lo que refuerza que no se trata de un simple error tipográfico, sino de una oferta técnica coherente con un valor inferior al exigido.
- La afirmación ex post de que se trata de una errata no se sostiene a la luz de la documentación aportada, pues no concurre el carácter ostensible, manifiesto e indiscutible que exige la jurisprudencia (SSTC 69/2000 y STS 2/06/1995) para calificar un error como material. Muy al contrario, precisar que "debía decir 2 Gbps" requiere una reinterpretación del contenido de la oferta y una reconstrucción de la misma, lo que excede los márgenes de la subsanación permitida.

Como ha señalado el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía (TARCJA) en su Resolución 204/2025, la posibilidad de aclaración está limitada al respeto escrupuloso del contenido originario de la oferta, y no puede dar lugar a su modificación.

En virtud de lo anterior, cabe concluir que la discordancia entre el valor ofertado y el requerido en los pliegos no constituye un error material, sino una oferta técnica insuficiente respecto de un requisito mínimo de carácter obligatorio.

El intento del licitador de reconducir el error a una "errata" implica en realidad una modificación sustancial del contenido de la proposición técnica, lo que no resulta admisible conforme a la normativa ni a la doctrina consolidada del TARCJA.

Por tanto, procede la exclusión del licitador al haber presentado una oferta que:

- No guarda concordancia con las prescripciones técnicas establecidas en los pliegos,
- No puede entenderse como afectada por un error material subsanable, y
- No puede ser objeto de aclaración sin vulnerar los principios de igualdad de trato e inmutabilidad de la oferta."

6/24

Acordando, a la vista del referido informe, el órgano asistencial el 23 de octubre 2025 (Acta publicada en la PLACSP el mismo 23 de octubre 2025), como continuación de la sesión suspendida a la espera del informe de valoración de los técnicos de LIMASAM, la propuesta de exclusión de las licitadoras, en los términos siguientes:

5. Propuesta de exclusión y declaración de desierto

- 5.1. En virtud de lo expuesto en el punto anterior, se consideran inadmisibles las proposiciones siguientes, por los motivos expuestos en el informe de valoración de criterios subjetivos, publicado en la PLACSP y, en consecuencia, se propone la exclusión al órgano de contratación:

Licitador
Vodafone España, S.A.U.
Telefónica de España S.A.U.

- 5.2. Por lo tanto, la Mesa de Contratación acuerda proponer al Órgano competente en materia de contratación la adopción del siguiente acuerdo:

Resolución de declaración de desierto del expediente de adjudicación, al ser inadmisibles las propuestas presentadas al procedimiento

A su tenor la Vicepresidenta del Consejo de Administración de LIMASAM, en la misma fecha que la del acta de la Mesa de contratación, firma resolución en los siguientes términos:

III. DECLARO

PRIMERO.- Excluir a los licitadores siguientes por el incumplimiento de los pliegos que rigen la licitación:

Licitador
Vodafone España, S.A.U.
Telefónica de España S.A.U.

SEGUNDO.- Formalizar que la licitación de referencia queda desierta por inexistencia de ofertas válidas.

TERCERO.- Publicar la presente resolución en el perfil contratante de la Entidad y notificar a los interesados.

CUARTO.- Ordenar el inicio de nuevo expediente, mediante el procedimiento correspondiente.

CUARTO. La empresa VODAFONE, como hemos recogido en la cabecera de la resolución, ha presentado dos recursos en materia de contratación ante nuestro Tribunal Administrativo en materia de contratos públicos, uno el día 15 de octubre 2025, contra el informe técnico de 11 de julio 2025 publicado en la PLACSP el 23 de septiembre 2025, del Director del Departamento Técnico de LIMASAM, que propone la exclusión de la empresa y la no valoración de determinadas páginas de la memoria técnica presentada por la recurrente, y otro el 23 de octubre 2025, contra la resolución de la Vicepresidenta del Consejo de Administración de LIMASAM, publicada en la plataforma ese mismo día, en la que se acoge la propuesta de la Mesa de contratación, a tenor del informe técnico antes reseñado, que lleva a la exclusión de las únicas dos empresas licitadoras, y a la declaración de desierta de la licitación, por falta de existencia de ofertas válidas.

7/24

Siendo remitidos, por el Tribunal, ambos recursos al órgano de contratación para que de conformidad a lo dispuesto en el artículo 56.2 de la LCSP procediese, a remitir al órgano revisor administrativo el expediente y el informe preceptivo indicado en la aludida norma, y solicitando expresamente el pronunciamiento respecto de la posible tramitación acumulada de las dos impugnaciones, que ha sido acordada el día 21 de noviembre 2025, habiéndose comunicado a las partes.

El segundo escrito de recurso especial de VODAFONE, que básicamente reproduce el primero presentado, recoge en el Solicitud, lo siguiente:

"Que se tenga por interpuesto el recurso contra:

El acuerdo en el que se determina la Exclusión de VODAFONE ESPAÑA, S.A.U., de la licitación de referencia, y en el que además, se declara como desierta la licitación.

Y, previos los trámites oportunos se declare la nulidad de dicha resolución tanto en lo relativo al acuerdo de exclusión de VODAFONE (...) como en lo relativo a la declaración de desierta de la licitación, adjudicando la licitación a VODAFONE (...) al resultar la única oferta existente tras la exclusión del otro licitador.

Así como se resuelva cuanto proceda para la efectiva adopción de las medidas cautelares solicitada, interesando la suspensión del expediente de contratación."

De conformidad a los motivos que se recogen en el recurso, que analizaremos en la fundamentación.

QUINTO. En fecha 19 de noviembre 2025, el órgano de contratación de LIMASAM, a través de los servicios administrativos de la empresa municipal, ha remitido al Tribunal la documentación requerida, incluyendo un informe firmado en la misma fecha por el Director Gerente de la empresa municipal, en el que interesa la acumulación de los recursos, y que se inadmita el primero y desestime íntegramente el segundo por los motivos expuestos en el informe, sin que proceda la retroacción solicitada, ni la revocación de la exclusión de la recurrente.

Informe de oposición a los recursos acumulados que analizaremos en la fundamentación.

8/24

SEXTO. En fecha 24 de noviembre 2025, se ha acordado por el Tribunal la resolución desestimando la medida cautelar de suspensión solicitada por la recurrente, de conformidad a los fundamentos que consta en la misma, que damos por reproducidos, habiendo sido comunicada a las partes intervenientes en el procedimiento de recurso administrativo especial, y publicada en el expediente de contratación contenido en la PLACSP, en el mismo día, según lo establecido en el artículo 63.3 "in fine" de la LCSP.

SÉPTIMO. No se ha concedido traslado de los recursos acumulados, ni dado plazo para formular alegaciones a otros interesados, ya que no se van a tener en cuenta otros hechos, ni otras alegaciones que las que ha realizado la recurrente, o consta en el expediente administrativo remitido junto con el informe de 19 de noviembre 2025 aludido en el apartado fáctico QUINTO, ello en virtud de lo dispuesto en el artículo 82.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, como supletoria de la legislación de contratos a tenor de lo recogido en la Disposición Final Cuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), aquí aplicable, y en especial a tenor de lo dispuesto en el apartado 1º del artículo 56, de la LCSP, que dispone el procedimiento que debe seguirse para la tramitación de los recursos en materia de contratación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

La competencia de este Tribunal municipal, como órgano revisor administrativo especializado independiente, para resolver los recursos y reclamaciones en materia contractual en el Municipio de Málaga, deviene en primer lugar de lo establecido en el artículo 46 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP), Ley 9/2017, de 8 de noviembre; en segundo término, en el artículo 10.1 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía y, por último, en el artículo 4 del Reglamento Orgánico por el que se regula el Tribunal de Recursos Contractuales del Ayuntamiento de Málaga (TARCAM), publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Málaga de 31 de octubre de 2012, en todo en lo que no se oponga a la Ley citada en primer lugar.

Teniendo en cuenta que, según lo dispuesto en el artículo 47.1 de la propia LCSP, cuando se traten de recursos o reclamaciones interpuestos contra los actos de los poderes adjudicadores que no tengan la consideración de Administraciones Públicas (PANAP), tal y como consta en los anuncios de licitación y de los pliegos del expediente aprobado por el órgano de contratación de LIMASAM, la competencia para su conocimiento estará atribuida al órgano independiente que la ostente respecto de la Administración a la que esté vinculada la entidad autora del acto recurrido.

9/24

Rigiéndose los contratos de estos entes públicos conocidos como PANAP, por lo dispuesto en los artículos 316 a 320 de la LCSP y concordantes.

Es de reseñar que el Ayuntamiento de Málaga, ha establecido en su Sede Electrónica municipal (SEAM), la posibilidad de la presentación del recurso especial en materia de contratación, a través del canal electrónico siguiente:

(<https://sede.malaga.eu/es/tramitacion/administracion-publica/detalle-del-tramite/index.html?id=5898&tipoVO=5#!tab2>)

Y, habilitando los medios electrónicos, informáticos y telemáticos exigidos en la LCSP (artículo 54), además de la asignación de la dirección electrónica del Tribunal municipal: tarcaytomalaga@malaga.eu

SEGUNDO. Actos recurridos en los recursos acumulados. Consideraciones del Tribunal.

Procede determinar si los recursos presentados por VODAFONE, se refieren a alguno de los supuestos contemplados legalmente en la LCSP, y si se interponen contra

alguno de los actos susceptibles de impugnación en esta vía administrativa de recurso especial, de conformidad a lo establecido respectivamente en los **apartados 1 y 2 del artículo 44** de la LCSP.

Y, teniendo en cuenta lo establecido en el **artículo 44.1** de la LCSP, que dispone:

“1. Serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, los actos y decisiones relacionados en el apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran a los siguientes contratos que pretendan concertar las Administraciones Públicas o las restantes entidades que ostenten la condición de poderes adjudicadores:

- a) **Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a cien mil euros.”**

Se constata que el contrato que nos ocupa estaría dentro de los susceptibles del recurso especial, al tratarse de un contrato privado de servicio de telecomunicaciones, cuyo valor estimado supera los cien mil euros.

Los actos o actuaciones impugnadas en cada recurso, debemos analizar si están entre las recurribles en el **apartado 2, letra b, del artículo 44** de la LCSP, que establece como recurribles en el recurso especial, los siguientes actos de trámite:

- b) **Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos 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**

10/24

Al efecto, debemos tener en cuenta los actos objeto de cada recurso, y en el primer recurso presentado el 15 de octubre 2025, tenemos que se dirige contra **el informe de valoración** de fecha 11 de julio 2025 del Director del Departamento Técnico de LIMASAM, que hemos transscrito en el apartado fáctico TERCERO y concluye con una propuesta al órgano de asistencia en materia de contratos, acto que según reiterada doctrina de los órganos revisores en la materia, **no tiene el carácter de acto trámite cualificado**, como así lo hemos declarado de forma reiterada en nuestras resoluciones, entre otras, las nº 26/25 de 19 de septiembre, 12/25, de 22 de junio, 20/23, de 6 de septiembre y 19/23, de 17 de agosto, que pueden consultarse en el portal de transparencia del Ayuntamiento de Málaga, por lo que hace inadmisible el recurso contra dicho acto en concreto, al no estar comprendido en el supuesto contemplado en la norma, ya que la propuesta de exclusión contenida en el informe no determina la admisión o inadmisión del licitador, pues esa

decisión depende del órgano de contratación, que es el competente para aprobar o no la propuesta del informe.

Si lo es, el acuerdo de exclusión de los licitadores, incluido en la resolución de 23 de octubre 2025, dictada por la Vicepresidenta del Consejo de Administración de LIMASAM, acto objeto del recurso interpuesto el 12 de noviembre 2025, al considerarse como un acto trámite de carácter cualificado, en los términos que vienen considerando las resoluciones de los órganos revisores homónimos al nuestro, y así lo hemos considerado también en nuestras resoluciones.

Respecto, de la declaración de desierta de la licitación, en consonancia con lo establecido en el **artículo 150.3**, de la LCSP, que establece:

3. El órgano de contratación adjudicará el contrato dentro de los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la documentación. En los procedimientos negociados, de diálogo competitivo y de asociación para la innovación, la adjudicación concretará y fijará los términos definitivos del contrato.

No podrá declararse desierta una licitación cuando exista alguna oferta o proposición que sea admisible de acuerdo con los criterios que figuren en el pliego.

Es un acto, equiparable a la “adjudicación”, como acto finalizador del procedimiento de licitación, y así lo considera la doctrina de los órganos homónimos, y que a título de ejemplo, entre otras, se recoge en la **Resolución nº 346/2021, de 23 de septiembre**, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía (TARCJA), que mantiene:

“En el presente supuesto el contrato objeto de licitación es un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública. Asimismo, aun cuando el acto impugnado es la resolución declarando desierta la licitación, al tratarse de un acto finalizador del procedimiento de adjudicación es equiparable, a efectos del recurso especial, a la adjudicación. En tal sentido se viene pronunciando de modo reiterado y constante este Tribunal (v.g. Resoluciones 49/2018, de 23 de febrero y 35/2019, de 4 de febrero entre otras muchas) y el resto de Órganos de revisión de decisiones en materia contractual. Por tanto, el recurso presentado es procedente de conformidad con lo estipulado en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 c) de la LCSP.”

Por lo que, en el análisis de procedibilidad de los recursos acumulados, en conclusión, el primer recurso hay que declararlo inadmisible al dirigirse contra un acto trámite no cualificado y no susceptible del recurso especial, como es el informe de valoración de 11 de julio 2025, de conformidad al criterio y doctrina reiterada que venimos manteniendo y en aplicación del artículo 55.C de la LCSP.

Y, el segundo recurso interpuesto el 12 de noviembre 2025, si es admisible a examen, al comprender el acuerdo de exclusión de la recurrente, y la declaración de desierta de la licitación, equiparable al acto finalizador por naturaleza del procedimiento de licitación, la

“adjudicación”, de facto en su publicación en la PLACSP el 23 de octubre 2025, se ha efectuado bajo la forma de “anuncio de adjudicación”.

TERCERO. Legitimación para recurrir.

Conforme al **artículo 48** de la LCSP, que establece:

“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.”

El Tribunal, reconoce que la recurrente está legitimada para impugnar tanto el acuerdo de exclusión, como la declaración de desierta de la licitación, objetos del recurso. Sin olvidar, que en la actualidad la recurrente es la prestadora del servicio licitado al ente contratante LIMASAM.

CUARTO. Plazo para recurrir.

El recurso que hemos admitido se ha interpuesto dentro del plazo establecido, al no haber transcurrido los 15 días hábiles, desde el día siguiente al conocimiento por la parte de la recurrente del “anuncio de adjudicación” que contiene tanto el acuerdo de exclusión como la declaración de “desierta” de la licitación, que fue publicado en la PLACSP el día 23 de octubre 2025, habiéndose interpuesto el recurso ante la SEAM el 12 de noviembre 2025. Todo ello de conformidad con lo dispuesto en el **artículo 50.1.d)** de la LCSP, sin que conste en el expediente la notificación personal a la recurrente del acuerdo en los términos del artículo 151 de la LCSP.

12/24

QUINTO. Fondo del recurso. Alegaciones de las partes.

-i- Alegaciones de la empresa recurrente, que de forma extractada reseña lo siguiente:

-HECHOS:

«Tras la apertura del Sobre relativo a información valorada mediante juicios de valor, consta en la resolución impugnada incorporado, el Informe Técnico que se transcribe (DOCUMENTO Nº 2 BIS), y que sirve de fundamento para dictar la exclusión y la declaración de deserto.

Dicho la resolución aquí impugnada, con fundamento en un extracto de un Informe Técnico, argumenta la exclusión de la oferta de VODAFONE en un pretendido incumplimiento de los pliegos por parte de la solución técnica ofertada.

...//...

Según defiende el Informe Técnico que determina la exclusión acogido por la resolución impugnada, VODAFONE ofertó 1 Gbps para determinados servicios para los que tenía que haber ofertado 2 Gbps, indicando

además que no podía ser una errata porque aparecía en varias páginas, lo que más tarde veremos que es incierto.

Hay que señalar que previamente a realizar esta conclusión, se solicitó aclaración a VODAFONE sobre dicha circunstancia, quien, como indica el propio Informe Técnico, respondió a dicha aclaración, la cual adjuntamos como DOCUMENTO NÚMERO 3 BIS (con su justificante de presentación DOCUMENTO NÚMERO 3 TER).

Resaltar además, que cuando se realizó la pregunta a aclarar sobre si se ofertaba 1 Gbps o 2 Gbps, la pregunta iba expresamente referida a una página únicamente de la memoria técnica, la página 8, sin que nada se dijera sobre la página 10 y 12, en relación a las que en cualquier caso, como a continuación se alegará, no se presenta incoherencia alguna, tal y como podemos observar en el DOCUMENTO NÚMERO 3... »

[Siendo los documentos reseñados adjuntos al recurso, los siguientes:

- DOCUMENTO 3: requerimiento de aclaración que hemos insertado en el apartado fáctico TERCERO.
- DOCUMENTO 3 bis: las respuestas a las cuestiones solicitadas en el requerimiento de aclaraciones.
- DOCUMENTO 3 ter: el justificante de la presentación en la plataforma de contratación de las respuestas.]

-FUNDAMENTOS:

«Sobre la INEXISTENCIA DE INCUMPLIMIENTO DE REQUERIMIENTOS DEL PLIEGO SOBRE LA NECESIDAD DE OFERTAR EN DETERMINADOS SERVICIOS 2 Gbps Y NO 1 Gbps. NULIDAD DEL MOTIVO DE EXCLUSIÓN.

...//...

Conforme vimos en el Hecho Segundo también, en el propio Informe Técnico se indica que se le pidió aclaración a VODAFONE, siendo importante resaltar que en ese momento a VODAFONE sólo se le advirtió una página de su memoria técnica donde podía aparecer 1 Gbps como motivo de incumplimiento, en concreto la página 8 de la memoria técnica.

Conforme se indicó también en el Hecho Primero, VODAFONE contestó en relación a la aparición de esa mención a 1 Gbps en la página 8 indicando que era una errata y que como manifestó en su oferta, se acogía a todos los requerimientos del pliego, tal y como se recoge en el DOCUMENTO NÚMERO 3 BIS del presente Recurso.

...//...

Pues bien, como ahora analizaremos, es completamente erróneo que las menciones realizadas en las páginas 10 y 12 de la memoria técnica de VODAFONE supongan incumplimiento alguno, ni que tengan que ver con la mención a 1 Gbps de la página 8 de la memoria técnica, por lo que no pueden ser tenidas en cuenta para corroborar un incumplimiento sino todo lo contrario, para desmontar la justificación de exclusión.

Así, en la página 10 de la memoria técnica no se hace ninguna oferta de Gbps concreta, sino que únicamente se describen las características de los accesos y que los accesos ethernet van entre 1Gbps y 10Gbps, lo que en ningún momento conlleva un incumplimiento del pliego. Veamos lo que se indicaba en la página 10 de la memoria técnica de VODAFONE (el resaltado amarillo es nuestro)

En cuanto a la mención en la página 12 de la memoria a un acceso de 1Gbps para la conexión a internet, esta es escrupulosamente cumplidora con lo exigido en el Pliego de Prescripciones Técnicas. Así, en concreto en la página 15 del PPT,

VODAFONE oferta en la página 12 de la memoria técnica lo que requiere expresamente el órgano de contratación para la sede central.

...//...

Así, el equipamiento oferta es un equipamiento que ampara la prestación del servicio a 2 Gbps como ahora veremos.

En primer lugar, conforme se describe en la oferta técnica, el CPE Huawei NE8000F1A dispone de puertos de 40 GbEthernet, y de 10GEther, por lo que cumple sobradamente con los 2Gbps requeridos en el pliego, y con capacidad de escalar hasta los 10Gbps.

En cuanto al CPE H3C MSR1104 conforme se indica en la descripción cuenta con 4 puertos LAN de 1 Gigabitethernet, y de 2 puertos/interfaces WAN de 1 Gigabitethernet (cobre1000BT, y Fibra Optical 1000B). El equipo (conforme se confirma via mail con fabricante que aportamos como DOCUMENTO NÚMERO 4 al presente Recurso) permite una configuración activo-activo agregación de interfaces con protocolo LACP de ambos interfaces WAN con los que cuenta y donde se conectarían los 2Gbps (1+1Gbps) del acceso radioenlace en las interfaces de entrega indicadas. Por lo que el CPE también prestaría el servicio en dicha configuración de 2 Gbps.

En cuanto al mail del fabricante (h3c), que aportamos como DOCUMENTO NÚMERO 4 al presente Recurso, éste reitera la validez de la configuración a 2 Gbps de los equipos propuestos, y para ello, sobre el mail remitido por el personal de VODAFONE en fecha 1 de octubre de 2025, indica que “el bus del backplane es de 2 Gbps”, a la pregunta de “2.- ¿Podéis confirmarnos si el backplane del equipo es de 2 Gbps?».

Resaltar que todo esto lo habría aclarado debidamente VODAFONE si el técnico hubiera indicado que veía incoherencias a su juicio también en la página 10 y 12 en el momento de pedir las aclaraciones y no sólo indicar la de la página 8.

AD CAUTELAM. SOBRE LA NO VALORACIÓN DEL CONTENIDO DE LOS FOLIOS 51 Y SIGUIENTES DE LA OFERTA TÉCNICA DE VODAFONE.

...//...

Pues bien, VODAFONE cumplió estrictamente el número de folios que debían ser dedicados a los contenidos que el PCAP indica que deben contener la memoria técnica conforme a lo que hemos visto en el cuadro anterior, e incluso sólo dedicó al contenido de la misma 49 folios de los 50 posibles.

Lo único que le ha ocurrido al técnico es que no ha advertido que en la página 50 de la memoria técnica se ha incluido un contenido relacionado con la cobertura, que no es parte del contenido de la memoria técnica que no podía superar los 50 folios, por lo que se considera que sólo se tiene que tener en cuenta en cuanto a si se cumple el límite de 50 páginas o no al contenido que se menciona en el cuadro, de forma que si el contenido que se establece en el cuadro de la memoria técnica se ha incluido en 49 páginas, en ningún caso se puede incumplir el límite de folios máximos de la memoria técnica contando contenido que no se indica en el cuadro.»

14/24

Finalmente el escrito incluye el párrafo del Solicito, que hemos reseñado “*ut supra*” de forma literal en el apartado fáctico CUARTO,

-ii- Alegaciones del órgano de contratación (OC), recogemos aquí la exposición formulada en informe firmado el 19 de noviembre 2025 por el Director Gerente de LIMASAM, en el interesa la desestimación integra del recurso, a tenor de las siguientes consideraciones:

«INADMISIÓN DEL RECURSO ESPECIAL FRENTE AL INFORME SUBJETIVO. ACTO NO RECURRIBLE

Como continuación a lo descrito en los Antecedentes de Hecho y en la alegación Primera del presente escrito, consideramos oportuno explicar el proceder de LIMASAM en lo que concierne al recurso expuesto en al antecedente de hecho Sexto.

Así, como se ha indicado, la entidad VODAFONE ESPAÑA, S.A.U., interpuso recurso especial en materia de contratación **frente al informe técnico de valoración de fecha 11 de julio de 2025**, en el que se contiene una **propuesta de exclusión** de su oferta. Así se recoge expresamente en el encabezado del escrito de interposición, ...//...

Sin embargo, conforme al artículo 44.2 LCSP, dicho informe de valoración de la documentación relativa a los criterios de adjudicación dependientes de juicios de valor y de conformidad con el pliego de prescripciones técnicas no es en ningún caso un acto recurrible. Según el citado precepto podrán ser objeto del recurso las siguientes actuaciones: [transcribe literal las letras del apartado 2]

Ahora bien, el acto impugnado en el presente caso —el informe técnico de valoración relativo a criterios sujetos a juicio de valor— **no constituye acto definitivo ni de trámite cualificado** en los términos del artículo 44.2.b) LCSP.

Se trata de un **documento técnico de carácter interno y auxiliar, que carece de efectos decisarios propios**, cuya única finalidad es asistir al órgano de contratación o a la mesa de contratación en su proceso deliberativo, es una mera propuesta para la Mesa de contratación que, a su vez, debe proponer al órgano de contratación la exclusión del licitador. **Solo la confirmación de la exclusión por el órgano de contratación, mediante un Acuerdo o Resolución puede ser un acto definitivo recurrible.**

En este sentido, la Resolución 203/2022 del Órgano Administrativo de Recurso Contractuales de Euskadi confirma que el informe de valoración de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor no figura entre los actos recurribles vía recurso especial en materia de contratación citados en la Ley de Contratos: *[transcribe párrafo]*

En el presente supuesto, el informe recurrido **se limita a proponer** la exclusión de VODAFONE y, en ningún caso, **acuerda** dicha exclusión. Así lo deja expresamente indicado su redactor en el apartado IV, al afirmar: *"Tomando en consideración la contestación del licitador, se propone, no obstante, la exclusión de su propuesta"*. Se trata, por tanto, de una **propuesta técnica no vinculante**, cuya eventual eficacia solo se produce si es ratificada mediante un acuerdo formal del órgano de contratación, el cual sí constituiría un acto impugnable. *[inserta parte del informe]* Por tanto, quedaba más que acreditado que no estamos ante un acto impugnable, si no ante una actuación interna de impulso procedimental, carente de efectos definitivos, cuya validez solo puede cuestionarse, en su caso, en el marco del recurso que se interponga contra la resolución de exclusión o adjudicación adoptada por el órgano de contratación.

...//...

En este sentido, el significado de las construcciones verbales es importante para esclarecer si estamos o no frente a un acto de trámite cualificado, ya que no es lo mismo ser competente para señalar o indicar los licitadores que deben quedar excluidos de un procedimiento de contratación, que acordar expresamente la exclusión de los licitadores de una licitación.

Y es que, el órgano de asistencia, en el supuesto de haber observado algún incumplimiento de requisitos previstos en el PCAP, **lo máximo que puede hacer – y en efecto, así se ha hecho en el presente supuesto - es identificar a los licitadores respecto de los cuales procedería su exclusión, elevando la correspondiente propuesta al órgano de contratación, pero no excluirlos.**

...//...

En consecuencia, procedía y **procede declarar la inadmisión del recurso especial** interpuesto por VODAFONE ESPAÑA, S.A.U., al dirigirse contra un acto que no reviste naturaleza recurrible en los términos legalmente establecidos, **sin entrar en el análisis de fondo** de las alegaciones formuladas por la parte recurrente.

SOBRE LA EXCLUSIÓN POR INCUMPLIMIENTO DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS ESENCIALES DEL PLIEGO

La propuesta de exclusión de la oferta técnica presentada por la entidad recurrente, VODAFONE ESPAÑA, S.A.U., se fundamenta en **el incumplimiento expreso, claro y acreditado de uno de los requisitos mínimos de carácter técnico establecidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas, en concreto, el caudal mínimo exigido para la conexión de la sede central de LIMASAM, fijado en 2 Gbps simétricos y garantizados**, tal como se detalla en el apartado 5.1.1 del PPT: *[copia parte del PPT]*

Este requisito no es una recomendación ni una mera preferencia del órgano de contratación, sino una **condición técnica mínima**, establecida para asegurar el correcto desempeño de los servicios contratados, dada la importancia operativa de la sede central. La inclusión de este umbral en **el pliego convierte su cumplimiento en obligatorio y excluyente**, conforme a lo previsto en el artículo 139.1 de la LCSP, que impone el respeto estricto a los requisitos técnicos mínimos establecidos en los pliegos como condición sine qua non para la admisión de las ofertas.

No obstante la claridad del pliego, la **oferta técnica presentada por la entidad recurrente** indica, en al menos tres ocasiones (págs. 8, 10 y 12 del documento técnico), un **caudal de 1 Gbps** para la conexión de la sede central, valor que no solo resulta **notoriamente inferior al requerido**, sino que **se presenta de forma reiterada y**



coherente a lo largo del documento técnico, lo que excluye por completo la posibilidad de que se trate de un simple error tipográfico o de una omisión material aislada.

Lejos de obedecer a una errata puntual, la descripción técnica de la solución propuesta por Vodafone se encuentra **alineada con este valor inferior de caudal**, tanto en la configuración de la infraestructura de red como en el tipo de equipamiento ofertado. Este aspecto ha sido debidamente recogido y analizado en el informe técnico que sirve de base a la propuesta de exclusión, sin que se haya producido ninguna valoración subjetiva o interpretación dudosa, sino una constatación objetiva del contenido de la oferta.

Tras el requerimiento formulado por el órgano de contratación, con el fin de comprobar si se trataba efectivamente de un error material manifiesto, VODAFONE respondió alegando que el valor de 1 Gbps era una “**errata manifiesta**” y que, en realidad, “**debía aparecer 2 Gbps**”, mostrando su voluntad de asumir plenamente las condiciones del pliego.

Sin embargo, esta explicación no puede ser acogida favorablemente, por cuanto se recoge en el informe de valoración de la documentación relativa a los criterios de adjudicación dependientes de juicios de valor *[inserta parte del informe]*

La exclusión de la oferta de un licitador por incumplimiento del PPT ha sido reiteradamente avalada por la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC). Así, en su Resolución 315/2025, de 6 de marzo, el Tribunal recuerda que: *[inserta parte del texto]*

Este es precisamente el caso que nos ocupa. El contenido de la oferta técnica de VODAFONE **se opone abiertamente** a un requerimiento técnico esencial de los pliegos, por lo que la propuesta de su exclusión no solo es procedente, sino **jurídicamente obligada**. De no hacerlo así, el órgano de asistencia incuraría en una **quiebra del principio de igualdad de trato**, al permitir que una oferta que no cumple con las condiciones mínimas pueda competir en desigualdad con aquellas que sí las respetan.

Por lo tanto, ante la doctrina expuesta, que pone de manifiesto el necesario cumplimiento de los pliegos -y, en particular, del PPT-, como ley del contrato, la única posibilidad de actuación que tenía el órgano de asistencia es proponer la exclusión del recurrente, sin posibilidad de subsanación, para así no incurrir en desigualdad para con el resto de licitadores o potenciales licitadores.

SOBRE LA IMPROCEDENCIA DE VALORAR DOCUMENTACIÓN QUE EXCEDE EL LÍMITE MÁXIMO ESTABLECIDO EN LOS PLIEGOS

En primer lugar, debe recordarse que **los pliegos de cláusulas administrativas y técnicas tienen fuerza vinculante** para todas las partes del procedimiento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, que establece lo siguiente: *[inserta texto]*

Este precepto consagra el principio de vinculación a los pliegos, por el cual éstos se erigen en la ley del contrato y vinculan por igual al órgano de contratación y a todos los licitadores. Su contenido resulta, por tanto, inalterable una vez presentada la oferta, y no puede reinterpretarse a conveniencia del licitador en fase de valoración.

La oferta de la entidad recurrente fue presentada sin formular salvedad ni reserva alguna sobre los términos del pliego, **aceptando expresamente el límite de 50 páginas para la memoria técnica**. En consecuencia, no puede pretender posteriormente que se valoren documentos que no se ajustan a dicha condición formal, cuya obligatoriedad era conocida, clara e inequívoca.

...//...

Tampoco puede sostenerse, como hace la recurrente, que el límite deba aplicarse solo a los contenidos expresamente indicados en el apartado 14.1, permitiendo exceder las 50 páginas para añadir contenidos adicionales, como la cobertura. **Tal interpretación supone una alteración unilateral del contenido del pliego, rompiendo el principio de igualdad y contradiciendo el propio texto del CCP, que establece el límite de forma absoluta y sin excepciones.**

...//...

En consecuencia, la actuación del órgano de contratación ha sido escrupulosamente respetuosa con los pliegos, con la normativa aplicable y con los principios que rigen la contratación pública. El límite formal de 50 folios es claro, objetivo y vinculante, y su incumplimiento por parte de la recurrente solo puede traducirse en la no valoración del contenido en exceso, tal como prevén expresamente los pliegos. Pretender ahora reinterpretar dicha cláusula supone alterar ex post las reglas del procedimiento, rompiendo el principio de igualdad y creando un precedente contrario al interés público.

DE LA IMPOSIBILIDAD DE PROCEDER A LA SUBSANACIÓN O ACLARACIÓN DE LA OFERTA

...//...

La **subsanación o aclaración de ofertas técnicas** está sujeta a límites claramente definidos en la LCSP y en la doctrina de los órganos de control. En este sentido, resulta esencial recordar que **solo caben aclaraciones que no impliquen modificación sustancial del contenido de la oferta inicialmente presentada, ya que lo contrario supondría vulnerar los principios esenciales del procedimiento de contratación pública**, como son el de igualdad, transparencia e inmutabilidad de la oferta.

El **Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Andalucía (TARCJA)**, en su **Resolución 204/2025**, señala expresamente: *[inserta parte del texto]*

...//...

Para que una oferta técnica sea susceptible de aclaración o subsanación, debe tratarse de un **error material, ostensible, manifiesto e indiscutible**, como recogen las Sentencias del **Tribunal Constitucional (STC 69/2000)** y del **Tribunal Supremo (STS de 2 de junio de 1995, RJ 1995/4619)**.

Sin embargo, en el presente caso, el valor incorrecto (1 Gbps) se repite varias veces en la oferta técnica, la infraestructura propuesta está dimensionada en coherencia con ese caudal inferior y la afirmación posterior del licitador, indicando que “debía decir 2 Gbps”, requiere una reinterpretación completa del contenido técnico, es decir, modifica sustancialmente la solución presentada.

...//...

Por tanto, **no estamos ante un error tipográfico o un lapsus numérico, sino ante una oferta técnicamente coherente con un valor inferior al exigido por los pliegos, lo que impide su subsanación o rectificación tras la apertura del sobre técnico.**

Por ello, la alegación de VODAFONE ESPAÑA, S.A.U., en este punto carece de sustento. **Aceptar la corrección del caudal ofertado por vía de “subsanación” no sería una mera aclaración formal, sino una alteración sustancial del contenido técnico de su oferta, que afectaría a un requisito mínimo y esencial del contrato.**

En consecuencia, no se trataba de un error material corregible sin consecuencias, sino de un **incumplimiento técnico esencial que, por su propia naturaleza, no puede ser enmendado ex post** sin vulnerar los principios que rigen la contratación pública.»

En el apartado del Sollicito, del informe del órgano de contratación, se pide la desestimación integral del recurso por los motivos expuestos.

SEXTO. Consideraciones del Tribunal sobre el objeto de la controversia.

Una vez analizados el cumplimiento de los requisitos de admisión del recurso y reseñados los argumentos y alegaciones de las partes que han intervenido en el procedimiento de recurso administrativo especial y teniendo en cuenta la regulación contenida en los pliegos que rigen la contratación, donde ha acaecido la resolución que aprueba la exclusión de las empresas licitadoras, incluida la recurrente, y la declaración de desierta de la licitación, impugnada en esta sede, pliegos que no olvidemos constituyen la "*lex contractus*", que han devenido firmes al no haber sido impugnados por los licitadores y, por tanto, deben respetarse en sus requisitos y procedimiento fijado para resolver la licitación, teniendo en cuenta que según el **artículo 139.1** de la LCSP, la presentación de las proposiciones implica su aceptación incondicionada por las empresas licitadoras, por lo que, en virtud del principio de "*pacta sunt servanda*", debemos estar a su contenido publicado en la plataforma de contratación, que vincula tanto a las empresas licitadoras como al propio órgano de contratación que los aprobó, al tenor de lo recogido en la **Sentencia del TGUE de 28 de junio de 2016 –Asunto EUIPO- (T-652/2014)**, al siguiente tenor:

"§ 78. Por otro lado, si la EUIPO no se hubiera atenido a las condiciones que ella misma había fijado en los documentos del procedimiento de licitación, habría vulnerado el principio de igualdad de trato entre los licitadores y su actuación habría afectado negativamente a una competencia sana y efectiva. En este sentido, la jurisprudencia ha precisado que, cuando, en el marco de un procedimiento de licitación, el órgano de contratación define las condiciones que pretende imponer a los licitadores, se autolimita en el ejercicio de su facultad de apreciación y no puede ya apartarse de las condiciones que de este modo ha definido con respecto a cualquiera de los licitadores sin vulnerar el principio de igualdad de trato entre los licitadores (sentencia de 20 de marzo de 2013, *Nexans France/Empresa Común Fusion for Energy*, T-415/10, EU:T:2013:141, apartado 80). Así pues, el hecho de que el órgano de contratación se aparte de los documentos de licitación aceptando ofertas que no correspondan al objeto del contrato tal y como éste se define en dichos documentos es inconciliable con los principios de transparencia y de igualdad de trato ([sentencia de 13 de septiembre de 2011 \(TJCE 2011, 262\)](#), *Dredging International y Ondernemingen Jan de Nul/EMSA*, T-8/09, EU:T:2011:461, apartado 70)." 18/24

A). El Tribunal ha constatado que en los pliegos aprobados se contienen las siguientes condiciones o especificaciones a las que tenemos que atender para resolver la controversia que se plantea en el recurso, en orden a anular la exclusión acordada y la subsiguiente declaración de desierta de la licitación.

En el Pliego de Prescripciones Técnicas, aprobado en el expediente de contratación que nos ocupa, encontramos las siguientes condiciones, así en el **apartado 2**, del PPT, respecto del "Objeto del contrato", se recoge:

“Esta Red Corporativa de interconexión deberá ofrecer todos los servicios alojados en el Centro de Proceso de Datos de LIMPIEZA de Málaga S.A.M. a todas las dependencias convirtiendo todas las sedes en una única dependencia virtual de forma que se consideren como llamadas corporativas a efectos técnicos y económicos todas aquellas con origen y destino entre líneas fijas y móviles de titularidad de LIMPIEZA de Málaga S.A.M. De este modo se deben cumplir los objetivos de reducción del gasto y homogeneización de las infraestructuras en un entorno gestionado de forma centralizada.

Así mismo el operador garantizará la continuidad del servicio en el caso de una falla, indisponibilidad o desastre en el Centro de Proceso de Datos de LIMPIEZA de Málaga S.A.M.

Se necesita un caudal suficiente para navegar y publicar en Internet para toda la Organización con una velocidad y calidad del servicio constantes y adecuadas, tomando como mínimo aceptable los caudales y las calidades de estos de los que dispone actualmente LIMPIEZA de Málaga S.A.M.” (las negritas son nuestras)

En el **apartado 3**, con el título “**Alcance**”, se recoge:

“Los licitadores presentarán una única oferta que incluya todos los servicios cumpliendo con las condiciones que se exponen a continuación y se detallan más adelante.

El objetivo de este contrato es disponer de un acceso eficaz y eficiente a servicios de telecomunicaciones públicos de calidad, y de acuerdo con las necesidades y requisitos que se plantean en este documento. Para la prestación de los servicios descritos se requiere la dotación, instalación, configuración, puesta en marcha, gestión y mantenimiento de todos los elementos que constituyan estos servicios por cuenta de la empresa adjudicataria, garantizando su plena operatividad durante todo el periodo de vigencia del contrato.” (las negritas son nuestras)

19/24

“Será causa de exclusión directa no cumplir con lo indicado en este pliego.” (ídem)

En el **apartado 5**, bajo el título “**Servicios de datos**”, se establece:

“El objeto es la prestación del servicio de datos a LIMPIEZA de Málaga S.A.M. El adjudicatario deberá proporcionar la conectividad necesaria con las redes públicas para permitir que los usuarios de LIMPIEZA de Málaga S.A.M. puedan acceder a la red corporativa o de otras redes externas, nacionales o internacionales.

Este apartado tiene por objeto la prestación de los siguientes servicios:

- **Interconexión de las Sedes Remotas** con la Red Corporativa LIMPIEZA de Málaga S.A.M. mediante un servicio de interconexión de Sedes Remotas.
- **Accesos a Internet centralizado** para la navegación de los usuarios de LIMPIEZA de Málaga S.A.M.
- **Accesos a Internet temporales o definitivos** para la navegación de los usuarios conectados o no a la Red Corporativa.”

“El listado de las sedes de la que se compone la red de datos de LIMPIEZA de Málaga S.A.M. es:

Central	Camino	Medioambiental	23	29010	Fibra óptica Dedica + Radioenlace
---------	--------	----------------	----	-------	---

En el subapartado 5.1.1 “**Interconexión de Sedes**”, “**Funcionalidad y Características del Servicio**”, se recoge:

“LIMPIEZA de Málaga S.A.M. dispone en la actualidad de una Red Corporativa para el servicio de datos, basada en tecnología VPN-IP a través de una MPLS, que interconecta todas las sedes.

Se requiere la conexión, para el servicio de datos, de las Sedes Remotas de LIMPIEZA de Málaga S.A.M. con la Red Corporativa del mismo. Para ello el adjudicatario deberá crear tantas redes privadas como requiera LIMPIEZA de Málaga S.A.M., de forma que únicamente las sedes de LIMPIEZA de Málaga S.A.M. podrán comunicarse entre sí. La conectividad para cada una de las sedes se refleja en la siguiente tabla:

Central	Camino	Medioambiental	23	29010	Tipo 3
----------------	---------------	-----------------------	-----------	--------------	---------------

Los accesos y equipos MPLS deberán de soportar los siguientes requisitos:

- Tipo 1 → caudal mínimo de 600 Mbps simétricos por fibra óptica con un Backup que commute de forma automática con tecnología 4G o 5G.
- Tipo 2 → caudal mínimo de 1 Gbps simétricos y 100% garantizado (por fibra óptica) con un Backup que commute de forma automática con tecnología 4G o 5G.
- Tipo 2R → caudal mínimo de 1 Gbps simétricos y 100% garantizado (por radioenlace) con un Backup que commute de forma automática con tecnología 4G o 5G.
- **Tipo 3 → caudal mínimo de 2 Gbps simétricos y 100% garantizados por fibra óptica dedicada con Backup por radioenlace en banda licenciada.**
- Tipo 4 → capacidad de transmisión de datos ilimitada, sin reducción de velocidad al pasar un consumo de dato, con tecnología 5G.”

En el subapartado 5.1.1.2 “*Especificaciones técnicas*”, se recoge:

20/24

“Especificaciones sobre interconexión

Los accesos y equipos MPLS deberán de soportar los siguientes requisitos:

- Tipo 1 → caudal mínimo de 600 Mbps simétricos por fibra óptica con un Backup que commute de forma automática con tecnología 4G o 5G.
- Tipo 2 → caudal mínimo de 1 Gbps simétricos y 100% garantizado (por fibra óptica) con un Backup que commute de forma automática con tecnología 4G o 5G.
- Tipo 2R → caudal mínimo de 1 Gbps simétricos y 100% garantizado (por radioenlace) con un Backup que commute de forma automática con tecnología 4G o 5G.
- **Tipo 3 → caudal mínimo de 2 Gbps simétricos y 100% garantizados por fibra óptica dedicada con Backup por radioenlace en banda licenciada.**
- Tipo 4 → capacidad de transmisión de datos ilimitada, sin reducción de velocidad al pasar un consumo de dato, con tecnología 5G.”

“Funcionalidad y Características del Servicio

Actualmente, LIMPIEZA de Málaga S.A.M. dispone de un acceso principal por fibra dedicada en la sede Central de 1Gbps y un acceso de Backup por tecnología radio por espectro licenciado de 1 Gbps.” (ídem.)

La empresa VODAFONE, en su oferta de memoria técnica, hace la siguiente propuesta:

En el apartado 4.1 de “*Servicios de Datos*”, recoge:

“4.1.1.2 Diseño solución para LIMASAM –pág. 8 de la Memoria–

Vodafone propone el siguiente diseño para las siguientes sedes/usuarios/clientes de LIMASAM, teniendo en cuenta que esta solución está preparada para la posible evolución de las sedes, tanto en capacidad como en tecnología.

Se ha contemplado un diseño con **Topología de red Mallada**, lo que permite la comunicación entre las sedes, conforme se solicita en el PPT. Esta topología permite añadir nuevas conexiones a la VPN de LIMASAM de forma transparente para el resto de las conexiones existentes. También permite que el ámbito de las comunicaciones entre las diferentes sedes sea local para LIMASAM.

La solución VPN MPLS, permite separar tráfico por VLAN en cada Sede, así como diferenciar los tráficos en diferentes VRFs dentro de la misma VPN MPLS

“4.1.1.3 Mapa de accesos –pág. 8 de la Memoria–

Sede	Acceso principal	Caudal	% Garantía	CPE principal	Acceso backup	CPE backup	Tipo
Central	PaP Fibra Óptica	1G	100%	Huawei NE8000F1A	Radio Enlace 1G	H3C MSR1104	Tipo 3

“4.1.1.4 Tipos de acceso

La conexión física de cada una de las sedes de LIMASAM debe realizarse mediante un acceso de datos.

En función de las características de cada sede (necesidad de ancho de banda y ubicación física), se utilizará la **solución tecnológica más apropiada**: Acceso Dedicado punto a punto, Acceso Fibra, Acceso móvil con la **infraestructura disponible más eficiente**: Fibra dedicada, Radio enlace Ethernet, FTTH Vodafone, FTTH indirecto, 4G/5G”

21/24

“4.1.1.4.1 Accesos dedicados Ethernet (Tipo 2, 2R y 3) –pág. 9 y 10 de la Memoria–

Fibra punto a punto: Conecta la sede de LIMASAM mediante una fibra dedicada propia de Vodafone, y dispone del máximo nivel de rendimiento y fiabilidad. Requiere la proximidad de un ramal de fibra que permita extender la red de fibra hasta la sede del cliente. Permite caudales 1 Gbps de forma estándar, y hasta 10 Gbps bajo demanda.

Radioenlace: Conecta la sede de LIMASAM mediante un equipo radio que comunica con un punto de concentración de red de Vodafone.” (subrayado y negrita son nuestras)

“4.1.1.5 Equipo de cliente (CPE) –pág. 10 de la Memoria–

Equipo de cliente (CPE) Es el dispositivo físico situado en la sede de cliente que termina la VPN y se conecta con la red de la sede de LIMASAM. Siendo en este caso los routers suministrados y gestionados por Vodafone.

Destacar, que para la sede central se ha dimensionado un equipo Huawei NE8000F1A, con capacidad de tráfico hasta los 10Gbps sin cambiar nada, lo que permite un escalado de los caudales de la sede Central sin necesidad de cambiar el CPE.” (las negritas son nuestras)

“4.1.2 Accesos a Internet centralizado –pág. 12 de la Memoria–

Para la solución conjunta VPN/Internet, LIMASAM tendrá concentrado todo su tráfico Internet en su sede “Central”. Separando el tráfico VPN del de INTERNET, haciéndolo pasar por el NGFW.

Por otro lado, se consigue el mejor rendimiento y el mejor aprovechamiento de las infraestructuras cuando el servicio de Internet se ofrece conjuntamente con la VPN MPLS de Vodafone.

Sede	Acceso principal	Caudal	Caudal garantizado	CPE principal	Acceso backup	CPE backup	
Central	PaP Óptica	Fibra	1G	100%	Huawei NE8000F1A	Radio Enlace 1G	H3C MSR1104S-W

Debemos partir, cómo se recoge en la propia Memoria Técnica de VODAFONE (v. pág. 12), que dicha empresa de telecomunicaciones es la actual prestataria del servicio al ente contratante LIMASAM, por lo que las características y condiciones de la actual “Red Corporativa” de la empresa municipal, que se describe en el PPT, es conocida al detalle por la recurrente, por lo que conoce o al menos debe conocer, que en la actualidad la empresa del Ayuntamiento, en su sede **Central** sita en Camino Medioambiental (CP 29010), tiene una red de acceso a internet por fibra dedicada de 1 gigabit por segundo (1Gbps) como así se recoge en el apartado 5.1.2 “Conexión a Internet” *“Funcionalidades y Características del Servicio”*, del PPT que hemos arriba reseñado.

Por lo que, debemos dar la razón al informe técnico de valoración de 11 de julio 2025, recogido en el apartado fáctico TERCERO, de que no cuadra que cuando en la memoria de VODAFONE se alude en varias de sus páginas que para la sede Central de LIMASAM, el caudal de datos que se propone es de 1G (un gigabit) o 1Gbps “de forma estándar”, pueda ser una “errata” del documento de la recurrente, siendo significativo que el posible aumento del caudal o de la velocidad de la transmisión de datos según la memoria -v. pág. 10- hasta los 10 Gbps, sea “bajo demanda”, es decir a petición *ex post* adjudicación del órgano de contratación, sin respetar la indicación recogida en los apartados 5.1.1, “Interconexión de Sedes”, *“Funcionalidad y Características del Servicio”*, y subapartado 5.1.1.2 “Especificaciones técnicas”, del PPT que establece para dicha sede Central, el **mínimo de 2 Gbps de caudal de datos**, al tenor siguiente:

- **Tipo 3 → caudal mínimo de 2 Gbps simétricos y 100% garantizados por fibra óptica dedicada con Backup por radioenlace en banda licenciada.**

Por lo que, no respetándose por VODAFONE, lo indicado en el pliego técnico, era procedente de conformidad a lo recogido en el propio PPT, en su **apartado 3 “Alcance”**, acordar su exclusión.

Sin que sea, admisible que la recurrente haga una relectura interesada de la memoria, para intentar justificar que el dato de 1 Gbps, recogido al menos en dos páginas del documento, sea un simple error mecanográfico en el documento analizado.

Por tanto, debemos rechazar la impugnación de la exclusión de la recurrente, pues la misma está ajustada a lo previsto en el pliego aplicable, y a la que nos lleva la determinación del principio "*lex contractus*".

B). La confirmación de la exclusión acordada por el órgano de contratación, de la empresa VODAFONE, conlleva que sea licita la declaración de **desierta** de la licitación, al no haber ninguna oferta o proposición admisible ajustada a los criterios establecidos en los pliegos, de conformidad a lo establecido en el artículo 150.3 de la LCSP, que "*a sensu*" contrario recoge:

“No podrá declararse desierta una licitación cuando exista alguna oferta o proposición que sea admisible de acuerdo con los criterios que figuren en el pliego.”

C). Sin que el documento nº CUATRO, adjunto al recurso, un correo electrónico remitido al representante de VODAFONE el 1 de octubre 2025, por el fabricante-distribuidor del dispositivo “H3C-MSR1104”, ofertado como “backup” para la sede Central de LIMASAM , comporte ninguna corrección o enmienda del caudal de 1Gbps recogido en la Memoria Técnica de la recurrente en contra, como hemos recogido, de lo expresamente exigido en el PPT. Teniendo en cuenta, además, que la “bus del backplane de 2 Gbps” del indicado dispositivo significa que esa es su capacidad máxima de transmisión de datos interna, lo que equivale a un caudal interno “máximo”, y no mínimo como se exige en el PPT, lo que podría provocar “cuellos de botella” si el tráfico interno de datos excediera de dicha velocidad.

23/24

A tenor de lo expuesto, y teniendo en cuenta los antecedentes y fundamentos reseñados y vistos los preceptos legales de aplicación y la jurisprudencia y doctrina administrativa de aplicación, este Tribunal,

RESUELVE

PRIMERO.- Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto el 12 de noviembre 2025 en nombre y representación de **VODAFONE ESPAÑA, S.A.**, contra la resolución de 23 de octubre 2025, de la Vicepresidencia del Consejo de Administración de LIMASAM, por la que se acuerda la exclusión de la recurrente, y la declaración de desierta de la licitación del contrato de “*SERVICIO INTEGRAL DE COMUNICACIONES UNIFICADAS (SERVICIOS DE TELEFONÍA DE SOBREMESA, MÓVIL, Y FAX; EL SERVICIO DE ACCESO A DATOS FIJOS Y MÓVILES; ASÍ COMO EL ACCESO A INTERNET), PARA LAS SEDES DE LIMASAM Y TODOS LOS COMPONENTES ACTIVOS QUE LE DAN SOPORTE*”. Expt. 2024/PL061, convocado por el Consejo de Administración de la empresa LIMPIEZA DE MÁLAGA, Sociedad Anónima Municipal, resolución que se confirma, inadmitiendo el otro recurso acumulado, interpuesto el 15 de octubre 2025.

SEGUNDO.- Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP, y sin que ninguna de las partes intervenientes lo haya solicitado.

NOTIFÍQUESE por el Secretario habilitado de este Tribunal, la presente resolución a las partes interesadas que han intervenido en este procedimiento.

Recordando que esta resolución según lo dispuesto en el artículo 59.1 de la LCSP, es definitiva en la vía administrativa y contra la misma sólo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo en Málaga 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.

Publíquese la presente resolución en el perfil del ente contratante de LIMASAM en la Plataforma de Contratación del Sector Público, a los efectos de lo previsto en el artículo 63.3 de la LCSP.

En Málaga, a la fecha de su firma electrónica,

El Presidente del Tribunal,

Salvador Romero Hernández