



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 1625/2025

Resolución nº 40/2026

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 16 de enero de 2026

VISTO el recurso interpuesto por D. V.T.B., en representación de ORANGE ESPAGNE, S.A.U., contra el acuerdo de adjudicación del lote 1 del contrato del “*Servicio de comunicaciones de datos, telefonía fija y telefonía móvil, para la UNED, por lotes*”, expediente AM 21/2025, convocado por el RECTORADO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA,, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA (UNED) convocó, mediante anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP) el 27 de abril de 2025, licitación para el contrato arriba nominado.

Posteriormente, mediante sendos anuncios publicados en la PCSP el 22 de mayo de 2025, procedió a la rectificación del anuncio de licitación y del pliego.

El valor estimado del contrato asciende a 9.178.600 euros y el plazo de finalización de presentación de ofertas vencía el 2 de junio de 2025.

El anuncio fue publicado en el DOUE el 28 de abril de 2025 y en el BOE el 7 de mayo de 2025.

Segundo. Conforme al cuadro resumen del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) dos son los lotes del contrato: Lote 1 “*Servicio de Comunicaciones de Datos que comprende la Red de Datos de la UNED y sus Centros Asociados, sede central Madrid, Centros Asociados, Península, Islas Baleares, Islas Canarias, Ceuta y Melilla*” y Lote 2 “*Comunicaciones de voz y servicio de CCoC que comprende los servicios de Comunicaciones de Voz (Fija y Móvil) de la UNED y servicio de Contact Center On Demand*”.

Conforme al apartado 6 de este Cuadro Resumen del PCAP, los criterios de valoración del contrato para el lote 1 son criterios cuantificables mediante fórmulas, 82 puntos y criterios de valoración sujetos a juicio de valor, 18 puntos.

En concreto, “*Deberá aportarse, en el sobre 2, la documentación relativa a todos los criterios de adjudicación CUYA CUANTIFICACION DEPENDE DE UN JUICIO DE VALOR: Proposición Técnica para el Contrato de SERVICIO DE COMUNICACIONES DE DATOS, TELEFONÍA FIJA Y TELEFONÍA MÓVIL PARA LA UNED (LOTE 1). La documentación incluida en este sobre tendrá carácter contractual.*”

Generales del Contrato

- *Topología de red*
- *Compromisos de Calidad de Servicio*
- *Plan de Garantía de Calidad del Servicio*
 - *Plan de Actuación de la Fase de Implantación*
 - *Plan de Gestión, operación y mantenimiento de la red*
 - *Plan de Mejora*
- *Recursos involucrados en el proyecto:*
 - *Descripción de la organización, medios humanos y materiales que el licitador prevé dedicar específicamente al proyecto.*
 - *Relación de infraestructuras de comunicaciones propias.*



- *Relación de empresas subcontratistas que propone para desarrollar los trabajos y porcentajes previstos de subcontratación (en caso de emplearse).*
 - *Cualificación del personal que el licitador destinará a los servicios prestados. –*
 - *La empresa designará a un responsable del proyecto ante la UNED, cuyos datos profesionales tendrán que figurar contenidos en la documentación técnica que se adjunta a la licitación, que estará en permanente contacto con el personal de la UNED designado en su momento para el seguimiento del proyecto.*
- *Líneas de comunicaciones por sede: formato tabla en la que se especifique por cada Centro la tecnología de acceso empleada, la velocidad de acceso, el caudal garantizado y las calidades de servicio.*
- *Equipamiento de comunicaciones ofertado por Centro.*

Oferta resumida. *Deberá incluir un resumen ejecutivo de la oferta con una extensión no superior a 10 páginas (más las tablas/gráficos necesarios), cuyo contenido se ordene según los siguientes aspectos:*

- *Breve descripción de la solución técnica ofertada, indicando propuestas y mejoras ofertadas para la ejecución del proyecto y en la fase de operación.*
- *Características diferenciales de la Oferta.*
- *Resumen de la planificación de actividades e hitos prevista por el licitador.*
- *Apartado de observaciones, donde se reflejen aspectos de diferente índole tal que el licitador desee hacer constar.*

Oferta detallada. *Recogerá una descripción detallada de los siguientes elementos:*

- *Descripción detallada de la solución técnica ofertada, incluyendo el Plan de Garantía de Calidad del Servicio, y propuestas y mejoras ofertadas para la ejecución del proyecto y en la fase de operación.*

– Apartado de observaciones, donde se reflejen aspectos de diferente índole tal que el licitador desee hacer constar. Las observaciones que no aparezcan en dicho apartado no serán tenidas en cuenta, ni para la selección de ofertas ni para el posterior Contrato, si el licitador resultase el adjudicatario de la Oferta.

– Deberá especificar un plan de adaptación a cambios que contemple la posibilidad del traslado de una sede, de ampliación del ancho de banda, etc. Este plan debe relacionar los tiempos máximos para cada uno de los eventos relacionados en él.

....

De acuerdo con lo previsto en el artículo 146.3 de la LCSP se hace constar que en la fase de valoración técnica de las Ofertas será preciso alcanzar una puntuación mínima de 9 Puntos para continuar en el proceso selectivo, quedando excluidas las proposiciones que no alcancen dicha puntuación mínima. Los aspectos técnicos de las Ofertas deberán ser descritos, acreditados y documentados por los licitadores en el sobre 2 “DOCUMENTACIÓN TÉCNICA” de conformidad con las previsiones del pliego de prescripciones técnicas. Los aspectos técnicos serán evaluados en la forma que se indica en los Anexos correspondientes. La distribución de la puntuación por servicios se realizará como sigue:

1.Fase de implantación

1.1 Plan de Calidad.....2 puntos

2.Fase de operación

2.1.Ancho de banda, garantía caudal, tipo de red.....7 puntos

2.2.Formación.....1 punto

3.Mejoras

3.1.Mejoras Nodo Central.....1 punto

3.2. Mejoras Red de Centros y Extensiones.....	2 puntos
3.3. Mejoras Servicio.....	1 punto
4. SDWAN. Funcionalidad oferta de la solución SDWAN.....	4 puntos
Total puntos sujetos a juicios de valor.....	18 puntos

En particular, por lo que al criterio 2.1 se refiere, indica el PCAP:

“2.1. Ancho de banda, garantía caudal, tipo de red (7 puntos)

Se tendrá en cuenta el ancho de banda ofertado, el caudal garantizado y la tecnología utilizada para prestar el servicio. Las mejoras en cualquiera de los valores mínimos exigidos, supondrá una mejora en la valoración. También se valorará positivamente cualquier solución que, sin cambiar los caudales, implique más seguridad, disponibilidad, servicio real, etc.

Mejoras respecto de los mínimos solicitados en el ancho de banda ofertado (RED INTERCAMPUS). En caso de ofertar enlaces con anchos de banda superiores a lo solicitado el licitador deberá incluir sin coste añadido el equipamiento de comunicaciones necesario para conectar/adaptar a la red de la UNED los nuevos enlaces.

Se valorarán positivamente las mejoras en el ancho de banda ofertado (RED DE CENTROS). Se tendrá en cuenta a la hora de valorar las Ofertas la tecnología de acceso (fibra, cobre, radio, etc.) ofertada. En el caso de ofertar mejores velocidades se deberá entregar la relación de velocidades y porcentajes ofertados”.

Tercero. El 4 de junio de 2025, la mesa de contratación procedió a la apertura y calificación de la documentación administrativa de las tres empresas presentadas a la licitación, EVOLUTIO CLOUD ENABLER, S.A., ORANGE ESPAGNE, S.A.U. y TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U., siendo todas ellas admitidas.

Cuarto. En sesión de 12 de junio de 2025, la mesa de contratación procedió a la apertura de los sobres con los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor de las empresas admitidas.

La documentación fue remitida a los técnicos del Centro de Tecnología de la UNED para su correspondiente evaluación.

Quinto. Emitido el informe técnico el 30 de junio de 2025, la valoración en él recogida fue la siguiente: EVOLUTIO CLOUD ENABLER, S.A., 6,82 puntos, ORANGE ESPAGNE, S.A.U. 11,78 puntos y TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U. 16,44 puntos. Se propuso la exclusión de EVOLUTIO CLOUD ENABLER, S.A. por no haber alcanzado la puntuación mínima de 9 puntos en la valoración total de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor.

Sexto. El 4 de julio de 2025, la mesa de contratación procedió a la apertura de los sobres con los criterios evaluables automáticamente o mediante fórmula de las dos empresas admitidas ORANGE ESPAGNE, S.A.U. y TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U.

La documentación fue remitida a los técnicos del Centro de Tecnología de la UNED para su correspondiente evaluación.

Una vez emitido el informe técnico, la mesa de contratación lo hizo suyo por lo que ORANGE ESPAGNE, S.A.U. obtuvo 80,85 puntos y TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U. 82 puntos.

En el lote 1, la puntuación final obtenida fue la siguiente: ORANGE ESPAGNE, S.A.U. 92,63 puntos (11,78 por criterios sujetos a juicio de valor y 80,85 por precio) y TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U. 98,44 puntos (16,44 por criterios sujetos a juicio de valor y 82 por precio).

La mesa de contratación propuso como adjudicataria a TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U.

Séptimo. El 19 de septiembre de 2025, el Rectorado de la UNED, en relación con el lote 1, acordó la exclusión de EVOLUTIO CLOUD ENABLER, S.A. por no haber obtenido la

puntuación mínima de 9 puntos en la valoración total de los criterios de adjudicación sujetos a juicios de valor y el otorgamiento de la adjudicación del contrato del “*Servicio de comunicaciones de datos, telefonía fija y telefonía móvil, para la UNED, por lotes*” a favor de TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U al obtener su oferta la mayor puntuación y ser la de mayor relación calidad-precio.

El anuncio de adjudicación fue publicado en la PCSP el 19 de septiembre de 2025.

Octavo. ORANGE ESPAGNE, S.A.U. interpuso recurso especial en materia de contratación, ante este Tribunal, el 10 de octubre de 2025.

Noveno. Recibido en este Tribunal el expediente, el órgano de contratación acompañó el informe a que se refiere el artículo 56.2 de 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 Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP) y 28.4 del Reglamento de los Procedimientos Especiales de Revisión de decisiones en material contractual y de Organización del Tribunal Central de Recursos Contractuales (RPERMC).

Décimo. El recurso fue trasladado a los interesados para posibles alegaciones el 27 de octubre de 2025, habiendo presentado escrito TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U. el 31 de octubre de 2025, en el que explica que las alegaciones de la recurrente se basan en incumplimiento de la normativa sectorial y en defensa de la competencia, no en legalidad estrictamente contractual. Procede por ello, afirma la citada empresa, su desestimación ya que el recurso especial no puede ser una vía indirecta para corregir incumplimientos sectoriales cuyo conocimiento correspondería a las autoridades reguladoras. En todo caso, defiende TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A., su oferta es replicable por cualquier operador, tanto disponiendo de red propia como apoyándose en ofertas mayoristas vigentes, buena prueba de lo cual es que tanto ORANGE ESPAGNE, S.A.U. como TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U. han realizado oferta económicas muy similares en el procedimiento de licitación (51.800 euros/mes y 50.875 euros/mes, respectivamente).

Undécimo. Con fecha 30 de octubre de 2025, la Secretaría General del Tribunal, por delegación de éste, acordó mantener la suspensión del lote 1 del expediente de

contratación, producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

A los anteriores hechos le son de aplicación los siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso se interpone ante este Tribunal que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47.1 de la LCSP.

Segundo. El recurso ha sido interpuesto contra la adjudicación acordada en el seno de un contrato de servicios cuyo valor estimado excede de 100.000 euros, lo que permite la interposición de este recurso especial al amparo de lo dispuesto en los artículos 44.1.a) y 44.2.c) de la LCSP.

Tercero. El recurso ha sido interpuesto en plazo ya que el acuerdo de adjudicación fue publicado en la PCSP el 19 de septiembre de 2025 y ORANGE ESPAGNE, S.A.U. (no consta en el expediente remitido acreditación de cuando se produjo efectivamente la notificación del acuerdo) interpuso recurso especial en materia de contratación el 10 de octubre de 2025.

Cuarto. En cuanto a la legitimación, conforme al artículo 48 de la LCSP, ORANGE ESPAGNE, S.A.U. solicita la exclusión de TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U. del procedimiento por lo que, dada su condición de segunda mejor clasificada, podría devenir adjudicataria (ORANGE ESPAGNE, S.A.U. 92,63 puntos y TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U. 98,44 puntos). Se le ha de reconocer por ello legitimación activa para sostener sus pretensiones de anulación.

Quinto. Explica ORANGE ESPAGNE, S.A.U. en su recurso que el objeto del contrato es la prestación de servicios de telecomunicaciones, actividad sujeta a regulación sectorial específica en la que los operadores con poder significativo en el mercado están sometidos a obligaciones adicionales en materia de fijación de precios y replicabilidad de sus ofertas minoristas. El objeto de estas exigencias es preservar la competencia efectiva en el

mercado y evitar prácticas de estrechamiento de márgenes, garantizando que los servicios ofertados por el operador con posición dominante en el mercado puedan ser igualados por otros operadores.

En este caso, conforme al PPT, los accesos a cada uno de los centros de la UNED deben cumplir con unos requisitos mínimos de velocidad de acceso y caudal. De igual modo, la resolución de la CNMC de 29 de marzo de 2022, por la que se aprueba la definición y análisis del mercado mayorista de sobre el mercado de acceso de alta calidad al por mayor designa a TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U. como operador con poder significativo de mercado y le obliga a ofrecer los servicios de líneas arrendadas mayoristas terminales a precios regulados, prohibiendo expresamente aquellas prácticas que puedan suponer un riesgo para la libre competencia. En concreto le impone obligaciones específicas destinadas a garantizar la replicabilidad de sus ofertas minoristas y la transparencia en sus condiciones minoristas, con el fin último de preservar la competencia efectiva.

Conforme al informe técnico de valoración de las ofertas de 30 de junio de 2025, en el criterio 2.1 (ancho de banda, garantía de caudal, tipo de red), TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U. *“mejora la conexión en el 99 % de las sedes (159). Con un aumento significativo del caudal en 154 de ellas del caudal garantizado”*. Sin embargo, explica la recurrente, el precio ofertado por TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U. para el conjunto de todos los servicios, incluyendo los de las mencionadas sedes, asciende a 50.875 euros/mes mientras que el precio regulado mínimo del servicio mayorista que está obligada a facilitar a otros operadores y que satisface los requisitos técnicos exigidos (en particular, de garantía de caudal), solo para las 154 sedes mejoradas, aplicando las condiciones de la oferta mayorista vigente, supondría ya una cuota de alta de 109.090,52 euros y una cuota mensual de 54.549,88 euros. Esto es, en su opinión, la oferta minorista presentada por TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U. no resulta replicable por otros operadores que accedan al mercado a través de los servicios mayoristas regulados.

Por todo ello, en opinión de ORANGE ESPAGNE, S.A.U., al haber sido adjudicado el lote 1 a una oferta manifiestamente anticompetitiva, el órgano de contratación ha incumplido su obligación de velar por la salvaguarda de la libre competencia, ex artículo 132.3 de la LCSP, por lo que la adjudicación realizada infringe el ordenamiento jurídico y debe ser declarada

nula procediendo a la exclusión de la oferta presentada por la adjudicataria por incumplimiento de la normativa sectorial y de competencia.

Sexto. Explica el órgano de contratación en su informe de fecha 16 de octubre de 2025, como el procedimiento de licitación busca un mejor nivel de prestación de servicios de comunicaciones y un abaratamiento de costes. En concreto, el lote 1 comprende los servicios de comunicaciones de datos e integra los servicios de conexión a la red privada virtual y los servicios de conexión a la Red Corporativa de las sedes de la UNED.

En lo relativo a las alegaciones de la recurrente de incumplimiento de la normativa de competencia por parte de la empresa adjudicataria, TELEFÓNICA DE ESPAÑA S.A.U., al haber presentado una oferta no replicable económicamente por otros operadores utilizando los servicios mayoristas regulados (como el servicio ORLA) y que vulnera las normas de competencia y los principios establecidos en la LCSP, indica el informe desconocer el tipo de servicios mayoristas regulados que están siendo ofertados por los licitadores ya que los pliegos no exigen dichas referencias en los servicios y/o precios ofertados.

Por lo que al criterio de adjudicación sujeto a juicio de valor 2.1 (ancho de banda, garantía de caudal, tipo de red) discutido por la recurrente se refiere, defiende el informe del órgano de contratación su valoración conforme a los pliegos, siendo que su comprobación, en todo caso, deberá realizarse en fase de ejecución del contrato y no en fase de presentación de ofertas.

Por lo demás, recalca el informe, la valoración técnica realizada no llega a ser cuestionada realmente por la recurrente que basa sus alegaciones exclusivamente en la existencia de posibles conductas anticompetitivas que no pueden ser examinadas por este Tribunal, como así ha declarado en varias resoluciones, sin perjuicio de que si se apreciara una posible infracción de la legislación de defensa de la competencia, pudiera ser comunicada al órgano competente en materia de competencia conforme al artículo 132.2 de la LCSP. Sin embargo, en este caso, defiende el órgano de contratación, no existe indicio alguno de una posible infracción de la legislación de defensa de la competencia que aconseje su comunicación a las autoridades competentes en esta materia.

Por todo ello solicita la desestimación del recurso.

Séptimo. Expuestas así las posturas de las partes procede resolver la controversia que, en este caso, se contrae a un único motivo de impugnación de la adjudicación por parte de la recurrente, consistente en que la oferta presentada por TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U. no resulta replicable por otros operadores que accedan al mercado a través de los servicios mayoristas regulados.

El motivo de recurso no combate la valoración realizada o algún aspecto del acuerdo de adjudicación que incumpliera lo ordenado en los pliegos de aplicación, sino que se considera que la oferta de la adjudicataria es inviable por motivos estrictamente relacionados con la legislación específica sectorial. Dicha alegación se realiza huérfana de soporte probatorio.

Por otra parte, la defensa esgrimida por la adjudicataria, TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A., quien señala que su oferta es replicable por cualquier operador, tanto disponiendo de red propia como apoyándose en ofertas mayoristas vigentes, parece refrendarse en el hecho de que tanto ORANGE ESPAGNE, S.A.U. como TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U. han realizado ofertas económicas muy similares en el procedimiento de licitación (51.800 euros/mes y 50.875 euros/mes, respectivamente).

Atendido lo anterior, el recurso debe ser desestimado

Por lo expuesto,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. V.T.B., en representación de ORANGE ESPAGNE, S.A.U., contra el acuerdo de adjudicación del lote 1 del contrato del “*Servicio de comunicaciones de datos, telefonía fija y telefonía móvil, para la UNED, por lotes*”.

Segundo. Levantar la suspensión del lote 1 del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.



Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f y 46.1 de la Ley 29 / 1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES