



Recurso nº 541/2026

Resolución nº 1216/2026

Sección 1ª

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 16 de julio de 2026.

VISTO el recurso interpuesto por Dª. I.D.C. en representación de TELEFÓNICA SOLUCIONES DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA, S.A.U., TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U. y TELEFÓNICA MÓVILES ESPAÑA, S.A.U., y por D. D.C.P., en representación de TELEFÓNICA IoT & BIG DATA TECH, S.A.U., todas ellas en compromiso de constituir una UTE, contra la exclusión del lote 1 del procedimiento “*Contrato de suministro y servicios de comunicaciones unificadas y ciberseguridad para la Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre, S.M.E., S.A.-Lote 1: Comunicaciones de Voz y Datos*”, expediente 20251063-V, convocado por SOCIEDAD ESTATAL DE INFRAESTRUCTURAS DEL TRANSPORTE TERRESTRE, S.M.E., S.A. (SEITTSA), el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. En el DOUE de 31 de diciembre de 2025 tuvo lugar la publicación de la licitación que nos ocupa.

Se trata de un contrato mixto de suministro y servicios de los servicios y de las soluciones necesarios para garantizar la operatividad, seguridad, disponibilidad, gestión y supervisión de sus infraestructuras tecnológicas y de comunicaciones, asegurando la continuidad de la actividad y la adecuación al marco normativo y de seguridad vigente.

La licitación se encuentra sujeta a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.



El contrato tiene un valor estimado de 3.667.646,51 euros, IVA excluido, un plazo de ejecución de 39 meses y la licitación se divide en dos lotes: Lote 1: Comunicaciones de Voz y Datos, y lote 2: Servicios de Ciberseguridad.

La selección del licitador se produce a través de un procedimiento abierto en que se combinan un criterio automático (Precio: 55 puntos) y criterios de calidad: 45 puntos, distribuidos en: Certificación ENS nivel alto: 10 puntos, certificado ISO 27001: 5 puntos y criterios evaluables mediante juicio de valor: 30 puntos.

Segundo. Por su interés a los efectos de resolver el presente recurso especial, debemos comenzar señalando que el pliego de cláusulas administrativas particulares admite expresamente la concurrencia en UTE en compromiso de constitución, remitiéndose al artículo 69.3 LCSP. Exige la identificación de todas las empresas integrantes, los porcentajes de participación y la designación de un representante único. La escritura de constitución de la UTE solo se exige en fase de formalización del contrato, no en la licitación.

En relación con la presentación de ofertas (Cláusula 12 del cuerpo del pliego) se establece que *“Esta licitación tiene carácter electrónico.*

Los Pliegos y demás documentación complementaria se pondrán a disposición de los licitadores a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público, garantizando así el acceso a los mismos por medios electrónicos.

En este procedimiento de licitación no se admitirán aquellas ofertas que no sean presentadas a través de los medios descritos.

El plazo de presentación de proposiciones será el que figure en el anuncio en la Plataforma de Contratación del Sector Público. Las ofertas deberán enviarse a través de la “Herramienta de Preparación y Presentación de Ofertas”. No se admitirán proposiciones que no estén presentadas en dicho plazo.

Los licitadores deberán preparar y presentar obligatoriamente sus ofertas de forma electrónica a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público



(<https://contrataciondelestado.es>), de acuerdo con lo previsto en la Guía de los Servicios de Licitación Electrónica para Empresas que podrán encontrar en el siguiente enlace: <https://contrataciondelestado.es/wps/portal/guiasAyuda>

En la citada guía se documenta cómo el licitador debe preparar y enviar la documentación y los sobres que componen las ofertas mediante la “Herramienta de Preparación y Presentación de Ofertas”, que se pone a su disposición y que se arrancará automáticamente en su equipo local siguiendo las instrucciones que figuran en la guía de referencia.

A estos efectos, es requisito inexcusable ser un usuario registrado de la Plataforma de Contratación del Sector Público y rellenar tanto los datos básicos como los datos adicionales (Ver Guía de Utilización de la Plataforma de Contratación del Sector Público para Empresas - Guía del Operador Económico) disponibles en el anterior enlace.

Se recomienda a los licitadores la presentación de las ofertas con antelación suficiente, a los efectos de la correcta utilización de la “Herramienta de Preparación y Presentación de Ofertas” ya mencionada, y de poder solventar cualquier duda de funcionalidad de la misma. Asimismo, y ante cualquier dificultad técnica que surja de la utilización de la citada “Herramienta de Preparación y Presentación de Ofertas”, deberán ponerse en contacto con el buzón de soporte a usuarios: licitacionE@minhfp.es.

En el caso de que cualquiera de los documentos de una oferta no pueda visualizarse correctamente, se permitirá que, en un plazo máximo de 24 horas desde que se le notifique dicha circunstancia, el licitador presente en formato digital el documento incluido en el fichero erróneo. El documento presentado posteriormente no podrá tener ninguna modificación respecto al original incluido en la oferta. Si el órgano de contratación comprueba que el documento ha sido modificado, la oferta del licitador será excluida.

En caso de producirse alguna discrepancia entre los datos incorporados manualmente por el licitador en la Plataforma de Contratación del Sector Público y los que se recojan en cualquier documento anexo, se tendrán en cuenta los datos incorporados manualmente a la Plataforma de Contratación del Sector Público.



Todos los archivos electrónicos o sobres deberán ir firmados electrónicamente por el representante del licitador.

Asimismo, toda la documentación contenida en cada uno de los archivos electrónicos o sobres deberá ser firmada manual o electrónicamente.

Las proposiciones se presentarán redactadas en castellano o, en su caso, acompañadas de traducción jurada, en el lugar y dentro del plazo señalado en el anuncio publicado en el Perfil de Contratante del órgano de contratación y en el Diario Oficial de la Unión Europea (en adelante DOUE).

Cuando, por causas técnicas no imputables al licitador, éste no pueda presentar su oferta dentro del plazo, el órgano de contratación podrá ampliar el plazo de presentación de las ofertas, para todos los licitadores por igual”.

En cuanto al archivo electrónico o sobre 1 (cfr. cláusula 17) se exige que contenga:

“En su caso, el compromiso de constituirse en unión temporal de empresas (UTE), que indicará los nombres y circunstancias de los que la constituyan y la participación de cada uno [artículo 69.3 LCSP]. Este documento deberá estar firmado por los representantes de cada una de las empresas componentes de la unión”.

Tercero. A la licitación se presentaron oferta 4 licitadores.

Entre ellos, presenta oferta TELEFÓNICA SOLUCIONES DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA, S.A. La documentación refiere a la Unión Temporal de Empresas UTE TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U. - TELEFÓNICA MÓVILES ESPAÑA, S.A.U. -TELEFÓNICA SOLUCIONES DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA, S.A.U. - TELEFÓNICA IOT& BIGDATA TECH S.A.U.

La Declaración responsable complementaria expresa que “DECLARA que SI pertenece al grupo de empresas TELEFONICA S.A.U., en el sentido del artículo 42 del Código de Comercio.



A efectos del artículo 149.3 de la LCSP, las empresas pertenecientes al mismo grupo empresarial concurren conjuntamente a esta licitación mediante una Unión Temporal de Empresas (UTE), identificándose las entidades que la integran.

Se aporta DEUC suscrito por las cuatro empresas

Según la declaración por la que se compromete la constitución de una Unión Temporal de Empresas (Anexo XI p.73 de la documentación administrativa) se nombra representante de la Unión al Sr. D. P.J de la V. G.

La oferta se presenta (se sube a la Plataforma de Contratación) en representación de TELEFÓNICA SOLUCIONES DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA, S.A.

En consecuencia, la mesa de contratación acuerda la exclusión expresando que (el subrayado es nuestro):

“Si bien la presentación formal se ha realizado exclusivamente a nombre de TELEFÓNICA SOLUCIONES DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA, S.A., en la documentación interna aportada se manifiesta la voluntad de concurrir como Unión Temporal de Empresas (UTE). Dicha manifestación interna no puede sustituir la exigencia legal de una presentación formal, expresa e inequívoca, en los términos previstos por la Ley de Contratos del Sector Público, debiendo quedar registrada la oferta a nombre del licitador que efectivamente participa en la licitación. En este caso, no consta presentada oferta alguna por la UTE, al no figurar ésta inscrita como licitador en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP), lo que impide determinar su identidad jurídica a efectos del procedimiento y, por ende, considerar válidamente formulada su participación.”

Cuarto. Contra su exclusión, el 31 de marzo de 2026 se interpuso recurso por la representación de las tres primeras sociedades (TELEFÓNICA SOLUCIONES DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA, S.A.U, TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U., TELEFÓNICA MÓVILES ESPAÑA, S.A.U) y de la última (TELEFÓNICA IoT & BIG DATA TECH,) diciendo actuar “*ambos comparecientes en nombre y representación de la*



Unión Temporal de Empresas a constituir por las citadas mercantiles". Se remiten al anexo XI compromiso de adscripción temporal.

La recurrente sostiene que la exclusión no es conforme a Derecho. En primer lugar, invoca la vulneración del artículo 69 de la LCSP, que permite la concurrencia a licitación de UTE en constitución sin exigir su formalización ni su inscripción como entidad diferenciada, siendo suficiente la identificación de todos los integrantes, sus porcentajes de participación y el nombramiento de un representante único, extremos que se cumplieron mediante los DEUC individuales y el Anexo XI.

En segundo lugar, argumenta que la eventual incorrecta configuración de la oferta en la PLACSP constituye un defecto meramente formal o técnico, subsanable conforme al artículo 141.2 LCSP, y no un defecto esencial que justifique la exclusión. La decisión impugnada vulnera además los principios de proporcionalidad y favor participationis, de acuerdo con la doctrina reiterada de los tribunales administrativos de contratación, que rechazan interpretaciones excesivamente formalistas cuando no existe duda sobre la identidad del licitador ni sobre la modalidad de concurrencia.

Por último, se denuncia la incoherencia del órgano de contratación, que en el lote 2 del mismo expediente concedió trámite de subsanación por incidencias documentales de naturaleza similar.

Quinto. Tras el requerimiento efectuado por la Secretaría, se ha remitido el expediente y el informe del artículo 56 de la LCSP por el órgano de contratación.

El órgano de contratación justifica la exclusión porque la oferta fue presentada electrónicamente en la PLACSP únicamente por una de las empresas (TELEFÓNICA SOLUCIONES) y no por la UTE como tal, ni con la firma o identificación electrónica de todos sus integrantes. Esto supone un incumplimiento sustancial del artículo 139 LCSP y del pliego, ya que la correcta identificación del licitador es un elemento esencial de la proposición, no subsanable. La aportación de DEUC individuales o del compromiso de constitución de UTE no puede corregir ex post la identidad del sujeto que presentó formalmente la oferta, pues ello vulneraría los principios de igualdad, transparencia y seguridad jurídica.



Continúa rechazando la alegada analogía con el lote 2, donde sí se permitió subsanación, al tratarse allí de defectos meramente documentales, manteniéndose en todo momento correctamente identificada la identidad del licitador. En el lote 1, por el contrario, el defecto afecta directamente a un elemento esencial e insubsanable, por lo que no existe incoherencia ni vulneración del principio de igualdad de trato. Finalmente, el informe aclara que no procede la suspensión automática del procedimiento, ya que el recurso se dirige contra un acuerdo de exclusión y no contra la adjudicación, conforme al artículo 53 LCSP.

Sexto. El 14 de abril de 2026 se dio traslado para alegaciones sin que las hayan formalizado

Séptimo. El 16 de abril de 2026 se acordó por la secretaria general por delegación del Tribunal la concesión de la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, en relación con el lote 1, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para conocer del recurso interpuesto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 LCSP.

Segundo. El recurso se ha interpuesto en el plazo señalado en el artículo 50.1 c) LCSP.

Tercero. El art. 44 LCSP 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.



(...)

2. Podrán ser objeto del recurso las siguientes actuaciones:

(...)

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.”

Con arreglo a este precepto, el recurso tiene por objeto la exclusión del recurrente en el marco de la licitación de un contrato mixto de servicios y suministros, cuyo valor estimado supera los 100.000€.

Cuarto. A tenor del art. 48 LCSP: *“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”.*

La legitimación de la recurrente quien impugna su exclusión de la licitación resulta acorde a dicho precepto.

Quinto. Llegados a este punto procede determinar si, tal como invoca el recurrente, la incorrecta expresión de quien sea el licitador es subsanable o, como invoca el órgano de contratación, no es este un extremo subsanable.

A tales efectos, y a la luz de las alegaciones obrantes en autos, procede precisar que no concurre en la presente controversia problema alguno de representación o de presentación de la oferta; del mismo modo, parece clara la voluntad (en la documentación anexa a los



DEUCs) de concurrir a la licitación como una UTE pero lo que no consta es la expresión formal de que es esta UTE quien “sube” la oferta a la plataforma de contratación, sino que esta actuación, expresión de la voluntad de concurrir, se realiza identificando como licitadora a una de las cuatro empresas en UTE y no a la UTE misma.

No existe tampoco controversia alguna sobre si la UTE pudiera haber concurrido a la licitación, y a que la misma presentó la documentación acreditativa de esta voluntad (los DEUC de los administradores de las cuatro integrantes y el compromiso de constitución de la UTE), sino que lo que ocurre es que no se concurrió a la licitación formalmente en representación de la UTE sino en representación (presentación de la documentación) de una de sus integrantes.

El punto de referencia de la controversia viene constituido por el art. 139 LCSP: *“1. Las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna, así como la autorización a la mesa y al órgano de contratación para consultar los datos recogidos en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público o en las listas oficiales de operadores económicos de un Estado miembro de la Unión Europea.*

2. Las proposiciones serán secretas y se arbitrarán los medios que garanticen tal carácter hasta el momento de apertura de las proposiciones, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 143, 175 y 179 en cuanto a la información que debe facilitarse a los participantes en una subasta electrónica, en un diálogo competitivo, o en un procedimiento de asociación para la innovación.

3. Cada licitador no podrá presentar más de una proposición, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 142 sobre admisibilidad de variantes y en el artículo 143 sobre presentación de nuevos precios o valores en el seno de una subasta electrónica. Tampoco podrá suscribir ninguna propuesta en unión temporal con otros si lo ha hecho individualmente o figurar en más de una unión temporal. La infracción de estas normas dará lugar a la no admisión de todas las propuestas por él suscritas.



4. En la proposición deberá indicarse, como partida independiente, el importe del Impuesto sobre el Valor Añadido que deba ser repercutido.”

Con fundamento en este precepto el órgano de contratación mantiene la juridicidad de la exclusión y se opone al recurso.

Asiste la razón al órgano de contratación en que el acto por el que se concurre a la licitación resulta relevante, pues es una manifestación de voluntad que identifica a los licitadores. Sin embargo, debemos encuadrar el acto de “subir la oferta” a la plataforma de contratación en sus justos términos. Este acto identifica al licitador, pero esta identificación no se produce exclusivamente del acto de presentación de la documentación sino de la documentación misma presentada.

Por ello, el error en la identificación del licitador no conlleva automáticamente la exclusión del procedimiento, si la identidad puede deducirse claramente del resto de la documentación aportada, tal y como sucede en el caso que nos ocupa y reconoce el órgano de contratación en su informe al recurso y en la decisión de excluir a las empresas integrantes de la UTE.

En este sentido debemos recordar que la documentación presentada es la establecida en el artículo 140.1 e) de la LCSP y que se da cumplimiento a lo exigido en el artículo 69.3 párrafo segundo LCSP.

A mayor abundamiento, la doctrina del Tribunal es eminentemente antiformalista, constituyendo el límite de este antiformalismo la variabilidad de la oferta.

Podemos traer a colación, si bien la controversia se produce en otro momento de la licitación y con relación a la oferta en sentido objetivo nuestra resolución de 16 de enero de 2026, nº 71/2026 en la cual expresábamos la posibilidad de su aclaración, siempre con el límite de que no supusiese modificación de oferta. Esta doctrina aplicada al aspecto objetivo de la oferta puede ser aplicada, “mutatis mutandis” a la controversia que nos ocupa atinente al sujeto que la presenta.



No se trata aquí de dar la oportunidad a un tercero, que nada tiene que ver con la licitación, de que entre en la misma, formulando una oferta cuando no lo ha hecho y en tal sentido, variando la oferta sino permitir la subsanación de un extremo, la identidad de quien presenta la oferta, cuando de la documentación presentada, resulta acreditada su voluntad de participar en la licitación.

En consecuencia, procede la anulación del acuerdo de exclusión, retrotrayendo las actuaciones, para que se admita la oferta presentada en nombre de la UTE a constituir por TELEFÓNICA SOLUCIONES DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA, S.A.U, TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U., TELEFÓNICA MÓVILES ESPAÑA, S.A.U y TELEFÓNICA IoT & BIG DATA TECH, S.A.U

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Estimar el recurso interpuesto por D^a. I.D.C. en representación de TELEFÓNICA SOLUCIONES DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA, S.A.U., TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U. y TELEFÓNICA MÓVILES ESPAÑA, S.A.U., y por D. D.C.P., en representación de TELEFÓNICA IoT & BIG DATA TECH, S.A.U., todas ellas en compromiso de constituir una UTE, contra la exclusión del lote 1 del procedimiento “*Contrato de suministro y servicios de comunicaciones unificadas y ciberseguridad para la Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre, S.M.E., S.A.-Lote 1: Comunicaciones de Voz y Datos*”, expediente 20251063-V, convocado por SOCIEDAD ESTATAL DE INFRAESTRUCTURAS DEL TRANSPORTE TERRESTRE, S.M.E., S.A. (SEITTSA).

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

LAS VOCALES