



Recurso nº 1184/2025

Resolución nº 1382/2025

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 02 de octubre de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. V.T.B., en representación de ORANGE ESPAGNE, S.A.U., contra los pliegos que han de regir la licitación del contrato de “*Servicios de telecomunicaciones de la Seguridad Social*”, expediente 2025/7018, convocado por la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. La Gerencia de Informática de la Seguridad Social (en adelante GISS) anunció en la Plataforma de Contratación del Sector Público el día 8 de julio de 2025, la licitación pública del contrato arriba nominado, a tramitar mediante procedimiento abierto, para la adjudicación del contrato arriba indicado, con un valor estimado que asciende a 219.290.684,77 euros.

Segundo. La licitación se lleva a cabo de conformidad con los preceptos 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 del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP) y con las demás normas de desarrollo aplicables a los poderes adjudicadores que tienen el carácter de Administración Pública.

Tercero. El día 29 de julio de 2025, se interpuso por la mercantil ORANGE ESPAGNE, S.A.U., (en adelante ORANGE) recurso especial en materia de contratación, ante el Registro General Electrónico de la Administración General del Estado. Entiende la empresa que los Pliegos son contrarios a Derecho por varios motivos:



En primer lugar, critica que se exija un acuerdo con el operador del servicio para la implantación del nuevo contrato, así como la imposición de un plazo de implantación. Según la recurrente, los pliegos del expediente de contratación imponen al nuevo adjudicatario la obligación de garantizar la continuidad del servicio desde el inicio del contrato, sin prever mecanismos que aseguren la colaboración del operador saliente (TELEFÓNICA). Esta exigencia, unida a un plazo de implantación de tan solo cuatro meses, configura, en su opinión, una barrera de entrada que puede restringir injustificadamente la participación de nuevos licitadores y favorece a la actual adjudicataria.

El recurso cita el Informe de la CNMC de 18 de septiembre de 2024, que recomienda establecer plazos de implantación de entre 9 y 12 meses para contratos de similar complejidad, con el objetivo de evitar restricciones artificiales a la competencia y garantizar la neutralidad competitiva. Asimismo, se cita la resolución de este Tribunal número 1137/2015 que advierte que los plazos de implantación excesivamente cortos pueden favorecer al operador saliente, especialmente cuando los nuevos licitadores dependen de acuerdos con éste para la provisión de servicios, lo que limita la libre concurrencia y vulnera el principio de igualdad de trato.

En segundo lugar, critica la reducción del criterio económico en los criterios de adjudicación y la modificación de las fórmulas de ejecución. Según el recurso, los pliegos introducen una disminución significativa de la ponderación del precio respecto a la licitación de 2021, en favor de criterios sujetos a juicio de valor, lo que reduce el impacto de las ofertas más competitivas en términos económicos. Además, las nuevas fórmulas de valoración económica aplicadas atenúan las diferencias de puntuación entre ofertas con distintos niveles de descuento, lo que desincentiva la presentación de propuestas agresivas en precio y limita la capacidad del componente económico para discriminar entre ofertas. El efecto conjunto de ambas modificaciones introducidas en los Pliegos conlleva menor ponderación del precio y fórmulas menos sensibles al descuento, compromete el principio de selección de la oferta económicamente más ventajosa y puede restringir la competencia efectiva, según la recurrente.

En último y tercer lugar, se invoca una falta de justificación a la hora de permitir la presentación de una oferta integradora por todos los lotes, requisito exigido por el artículo



99.5 de la LCSP, que impone que el expediente de contratación contenga una motivación suficiente sobre su idoneidad y las ventajas que reporta para el interés público. En el expediente la memoria justificativa publicada, alega la recurrente, no contiene una motivación concreta ni acredita beneficios económicos o técnicos derivados de la admisión de ofertas integradoras, lo que impide verificar si la medida responde a una necesidad objetiva o si introduce un sesgo estructural que favorece al operador incumbente.

Cita el recurrente la doctrina de este Tribunal, en particular las resoluciones 1065/2022 y 710/2024, según la cual toda cláusula que pueda limitar la concurrencia esté debidamente justificada en la documentación preparatoria del contrato, siendo esta omisión causa suficiente para la anulación de los pliegos.

Cuarto. Se ha recibido por este Tribunal el expediente administrativo, así como el correspondiente informe emitido por el órgano de contratación.

En el informe se indica que procede la inadmisión del recurso al no haber presentado ORANGE su oferta en el expediente de contratación, y haber invocado la mera vinculación del objeto social con el objeto del contrato para justificar la legitimación lo que confiere un interés legítimo. Se invoca la doctrina consolidada de este Tribunal en particular las resoluciones 1020/2023, 1512/2022, 710/2024, que establecen que la legitimación para recurrir los pliegos exige, como regla general, la presentación de oferta, salvo que se acredite que los pliegos contienen cláusulas discriminatorias que impiden concurrir. En el presente caso, según el órgano de contratación ORANGE no ha identificado ninguna cláusula que le imposibilite participar, ni ha alegado impedimentos objetivos de solvencia o capacidad técnica.

Subsidiariamente, en cuanto al fondo de las alegaciones, el órgano de contratación se opone a su estimación por los siguientes motivos:

En relación con la continuidad del servicio y la duración del plazo de implantación, defiende los pliegos indicando que la cláusula impugnada no impone acuerdos concretos con el operador saliente, sino que exige al adjudicatario garantizar la continuidad, pudiendo hacerlo con medios propios, sin que pueda la GISS intervenir en los acuerdos que se celebren entre operadores privados, por tratarse de un mercado regulado. Sobre el plazo



de implantación se indica que este ha sido evaluado técnicamente como adecuado y coincide con el previsto en el contrato actualmente en vigor. Además, se indica que el equipamiento necesario para la prestación del servicio está disponible y puede ser reutilizado por cualquier operador, lo que facilita la transición. Finalmente, se aportan en el informe datos técnicos sobre tiempos de provisión de servicios en cada lote, que demuestran la viabilidad del despliegue en el plazo previsto.

En cuanto a la ponderación de los criterios de adjudicación y la fórmula económica, se indica que la estructura de criterios se ajusta al artículo 145 LCSP, y que las fórmulas utilizadas desincentivan ofertas excesivamente agresivas en precio, que podrían comprometer la calidad del servicio. No se otorga una ventaja competitiva para el operador incumbente, ya que todos los licitadores disponen de la misma información técnica y pueden proponer soluciones alternativas.

Y, finalmente, sobre la justificación de la oferta integradora, se afirma que está así prevista en el artículo 99.5 LCSP y en el RD 541/2001, y cumple todos los requisitos legales, sin que limite la concurrencia, ya que varios operadores pueden licitar a todos los lotes, incluso mediante UTE. Su motivación económica es suficiente, pues la oferta integradora será adjudicada solo si resulta más ventajosa que la suma de las ofertas individuales, y que las sinergias derivadas de la prestación conjunta de servicios pueden mejorar la eficiencia y la calidad, sin necesidad de una justificación adicional en los pliegos.

Quinto. La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso a los licitadores el 13 de agosto de 2025, a los efectos de formular las alegaciones que a su derecho convinieran, habiendo hecho uso de este trámite la UTE TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U., TELEFÓNICA MÓVILES DE ESPAÑA, S.A.U. y TELEFÓNICA SOLUCIONES DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA, S.A.U., que se opone a la estimación del recurso por los siguientes motivos:

Sobre la obligación de procurar la continuidad del servicio, indica que el contrato vigente ya impone a la actual adjudicataria (TELEFÓNICA) la obligación de facilitar a la GISS toda la información técnica y administrativa relevante para futuras licitaciones, así como la cesión del equipamiento instalado, que queda en propiedad de la GISS. Además, La Ley



General de Telecomunicaciones (LGT) y la normativa europea imponen a los operadores obligaciones de colaboración, acceso no discriminatorio y continuidad del servicio. Por lo que estas obligaciones no requieren previsión expresa en los pliegos.

Por otro lado, TELEFÓNICA, como operador con poder significativo de mercado, está obligada a permitir el acceso a sus infraestructuras en condiciones equitativas, conforme a la normativa de competencia y los precios de los servicios mayoristas están regulados por la CNMC y son públicos, lo que impide que pueda imponer condiciones económicas arbitrarias.

En relación con el plazo de implantación, defiende que el plazo total de seis meses es razonable, proporcional y técnicamente viable, conforme a los estándares del sector, y que los servicios objeto del contrato son replicables por cualquier operador con capacidad suficiente. Además, el equipamiento existente puede ser reutilizado por cualquier licitador, lo que facilita la transición. Finalmente, se cita la resolución número 874/2019, ya desestimó una alegación similar formulada por ORANGE en otro expediente, considerando acreditada la viabilidad técnica del plazo.

En cuanto a los nuevos criterios de adjudicación, se indica que su configuración queda bajo la discrecionalidad del órgano de contratación y que los criterios económicos siguen teniendo un peso significativo, especialmente en los lotes de mayor valor (Lotes 1 y 3), negando que los criterios subjetivos benefician a la actual adjudicataria.

Por último, defiende la legalidad de la posibilidad de presentar una oferta integradora por todos los lotes, pues la doctrina del Tribunal (resoluciones 710/2024, 874/2019, entre otras) avala la legalidad de esta figura sin exigir una motivación adicional en los Pliegos, ya que su justificación se basa únicamente en criterios económicos que no requieren de una especial motivación.

Sexto. Por resolución de la Secretaria General, dictada por delegación del Tribunal, de 13 de agosto de 2025, se concedió la medida provisional consistente en la suspensión del procedimiento de contratación, con la excepción del plazo de presentación de ofertas, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, hasta su levantamiento



por la presente resolución, de acuerdo con lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45.1 de la LCSP.

Segundo. Se recurre el pliego que ha de regir la licitación del contrato de servicios, regulado en el artículo 17 de la LCSP, cuyo valor estimado supera los 100.000 de euros, por lo que el contrato y el acto recurrido son susceptibles de recurso ante este Tribunal, de acuerdo con lo dispuesto el artículo 44.1.a) y 2.a) de la LCSP.

Tercero. Se han cumplido las previsiones relativas al plazo para la interposición del recurso exigidas en el artículo 50.1.b) de la LCSP.

Cuarto. Ante la inadmisión del recurso que solicita el órgano de contratación es preciso examinar si la entidad recurrente ostenta legitimación de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP, que señala que *“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso.*

Estarán también legitimadas para interponer este recurso, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación. En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados.”

De acuerdo con la documentación del expediente de la licitación se constata que el recurso se interpone por un empresario que no ha presentado oferta y no concurre por tanto a la licitación.



En un supuesto similar al de este recurso, donde el licitador no tiene un interés directo en la licitación pues no ha presentado su oferta, y por ello no puede ser adjudicatario, decíamos en la resolución 1216/2022, de 13 de octubre:

“En el presente caso, el recurso se interpone por una licitadora que no ha presentado oferta, tal y como se deduce del expediente administrativo. Efectivamente, el recurso fue presentado en fecha 24 de agosto de 2022, según consta en los certificados adjuntos al propio escrito del recurrente, es decir, con justo el día de finalización del plazo de presentación de ofertas, el cual expiraba el mismo día 24 de agosto de 2022. De acuerdo con lo anterior, debemos avanzar que el presente recurso especial en materia de contratación ha de ser inadmitido por falta de legitimación del recurrente, de conformidad con la doctrina consolidada de este Tribunal.

Al respecto de un recurso como el presente, en el que el recurrente carece de interés directo en la adjudicación de un contrato pues que no ha llegado a presentar oferta, la Resolución nº 637/2018, de 6 de julio recuerda la postura del Tribunal en asuntos en que se recurren los Pliegos del contrato por parte de una entidad que finalmente no ha concurrido a la licitación en los siguientes términos:

“Ante tal situación, no podemos sino apreciar la falta de legitimación, pues la recurrente no ha participado en el procedimiento, por lo que, aun cuando este Tribunal hubiera sido competente, y aun cuando el procedimiento hubiera podido calificarse como un procedimiento administrativo de contratación, la recurrente no se vería afectada en sus derechos o intereses legítimos al no haber tomado parte en éste. Debe traerse a colación la doctrina de este Tribunal sobre la materia, sintetizada, por ejemplo, en la resolución 564/2017: “Debe, por tanto, traerse a colación la jurisprudencia del Tribunal Supremo en el sentido de que teniendo en cuenta que, definida la legitimación como la relación material unívoca del sujeto con el objeto de la pretensión que hace que la eventual estimación de ésta se traduzca en la obtención de un beneficio o la eliminación de una desventaja (cfr., por todas, Sentencia del Tribunal Constitucional, Sala Segunda, 52/2007, de 12 de marzo; Sentencia del Tribunal Supremo, Sala III, de 20 de mayo de 2008 –Roj STS 2176/2008-), la regla general es que solo los operadores económicos que han presentado su oferta al procedimiento están legitimados para impugnar los pliegos, pues sólo quienes se



encuentran en esa situación están en condiciones de alzarse con el contrato. Sin embargo, esta regla quiebra en los casos en los que el operador económico impugna una cláusula del Pliego que le impide participar en la licitación en condiciones de igualdad (cfr., por todas, Sentencia del Tribunal Supremo, Sala III, 5 de julio de 2005 –Roj STS 4465/2005-). Como se ha puesto de manifiesto en diversas resoluciones de este Tribunal esta doctrina es coherente con el Ordenamiento Comunitario, ya que el artículo 1.3 de la Directiva 89/665/CEE requiere que los procedimientos de recurso sean accesibles a cualquier persona que “tenga o haya tenido interés en obtener un determinado contrato”.

Añade a este respecto la Resolución 398/2016 que: “el artículo 43.4 TRLCSP dispone que la suspensión del procedimiento que pueda acordarse cautelarmente no afectará, en ningún caso, al plazo concedido para la presentación de ofertas o proposiciones por los interesados. Ello lleva aparejado el hecho de que, si no se presenta una oferta, por mucho que se haya formulado recurso, el recurrente perderá la posibilidad de participar en la licitación, en la cual, evidentemente, estará interesado con carácter general. Por tanto, es ostensible que no es similar la posición del licitador recurrente, que la del recurrente licitador, pues en el primer caso, nos encontramos con un sujeto que presenta una propuesta, y, sin embargo, pretende cambiar las reglas a posteriori; mientras que, en el segundo caso, tenemos a una entidad que cuestiona las reglas que han de regir la contratación, pero que, aun así, decide participar en el procedimiento por si las mismas no fueran modificadas. Y todo ello, porque como hemos visto, la interposición del recurso, aun cuando se soliciten y adopten medidas cautelares, no afecta al plazo de presentación de ofertas. Sobre esta cuestión podemos invocar la Resolución 948/2014, de 18 de diciembre de 2014, de este Tribunal, en la que nos pronunciamos del siguiente modo: En el presente supuesto, sin ceñirnos exclusivamente a la mera interpretación literal del artículo 43.4 del TRLCSP, el proceso lógico de interpretación del mismo, integrado por la utilización de los criterios generales expresados en el artículo 3.1 del Código Civil, y singularmente, el criterio teleológico (espíritu y finalidad de la norma), permiten llegar a la conclusión de que lo que ha pretendido el legislador es que el órgano competente para resolver el recurso pueda suspender el procedimiento de adjudicación del contrato a fin de, como señala el artículo 43.1 del TRLCSP, corregir infracciones de procedimiento o impedir que se causen otros perjuicios a los intereses afectados, pero sin que ello afecte, es decir, sin que se suspenda, el plazo para la presentación de las proposiciones. A juicio de este Tribunal, el legislador,



en beneficio de la seguridad jurídica de los interesados en la licitación, ha querido establecer un plazo improrrogable para la presentación de ofertas en el procedimiento de contratación, transcurrido el cual, aunque se haya suspendido el procedimiento, se produce la preclusión y se pierde la oportunidad de presentarlas. Por lo tanto, el recurso debe ser desestimado.”

En el presente caso, no os encontramos, ni siquiera, ante el binomio licitador recurrente o recurrente licitador, ya que, como se ha explicado, el recurrente no ha presentado oferta alguna. En este sentido, el efecto que corresponde anudar a este hecho es el de la inadmisión del recurso, por falta de interés legítimo, pues la recurrente no ha invocado aspecto alguno de la licitación que le haya impedido su participación, y pudo haber participado en él si lo hubiera tenido por conveniente, pues el plazo no estaba suspendido. Es éste, precisamente, el aspecto que conviene analizar de forma particular, pues si existiera alguna clase de vicio de nulidad obstativo a su participación en el procedimiento, como pudiera ser la exigencia de algún requisito con carácter discriminatorio, que supusiera una barrera real a la posibilidad de que presente oferta, se entendería salvado el obstáculo de legitimidad, pues se entendería, en este caso, que no presentó oferta porque no le fue imposible por causa de ilegalidad.

Por tanto, no pudiendo resultar afectada la recurrente por el devenir del procedimiento a la vista de su falta de interés directo o indirecto en el mismo por tratarse de una persona ajena a este, procede declarar la inadmisión del recurso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55 b) de la LCSP”.

Este criterio se ha reiterado en resoluciones posteriores, como son las Resoluciones número 1150/2022, de 19 de septiembre, número 1193/2022, de 6 de octubre, la número 1552/2023, de 30 de noviembre, y 347/2024 de 7 de marzo.

Examinado el recurso sobre la legitimación para recurrir la empresa se ha limitado a decir:

“La legitimación activa de mi representada deviene de lo previsto en el artículo 48 de la LCSP por cuanto, aun no siendo licitador, tiene interés en la licitación puesto que el objeto social de ORANGE (operador de telecomunicaciones) está vinculado con el objeto del contrato (código CPV 64200000-servicios de telecomunicaciones), lo que le permite ser



licitador y adjudicatario del servicio a que se refieren los Pliegos impugnados. Por lo tanto, sus derechos o intereses legítimos se han visto perjudicados o pueden resultar afectados por las decisiones objeto del recurso.”

Ni en este párrafo, ni en ningún otro párrafo del recurso, se ha afirmado que las cláusulas específicamente impugnadas hayan impedido a la empresa concurrir a esta licitación, sin perjuicio de que se considere que aquellas no son ajustadas a Derecho porque limiten la libre concurrencia en términos genéricos.

Por otro lado, examinadas las cláusulas impugnadas se hace evidente que ninguna le impiden licitar, como a continuación desarrollaremos.

Quinto. La cláusula 16.6.10.1 (plazo de implantación) y 1.6.6.10.2 (continuidad del servicio durante la fase de implantación) de la Hoja Resumen y la cláusula 8.7.1 y 2 del PPT, regulan la obligación de continuar la prestación del servicio durante el plazo de implantación, y fijan la duración de este, establecen obligaciones referidas a un momento posterior a la licitación y adjudicación del contrato. Estas cláusulas podrían condicionar el contenido de las ofertas, pero en ningún caso vedan el acceso a los posibles licitadores: se imponen obligaciones que se refieren a la fase de ejecución del contrato, siendo este el momento en el que debe verificarse su cumplimiento, pero en ningún caso en el tiempo del plazo de presentación de ofertas.

Como apuntan tanto el órgano de contratación como la actual adjudicataria del contrato que se va a sustituir, la obligación de colaboración entre la empresa saliente y la entrante en este tipo de contratos estratégicos, aparte de lo que pueda establecer específicamente los pliegos, viene dada por la normativa del sector de telecomunicaciones, de tal forma que, aunque no estuviera prevista en los documentos contractuales, sería obligatoria. Como expone TELEFÓNICA, la prestación de servicios esenciales como los de telecomunicaciones, se fundamenta en el principio fundamental de libre competencia recogido en los artículos 3 y 5 de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (LGT). Tanto esta norma como la Directiva 2002/21/CE (Directiva Marco) reconocen el principio de continuidad del servicio y el acceso a infraestructuras esenciales, estableciendo que el operador titular de red y recursos debe permitir el acceso

a otros operadores en condiciones equitativas, objetivas y transparentes. En particular, la LGT consagra, en los artículos 14, 18, 22 y 70, el deber de colaboración y la prohibición de obstaculización entre operadores, en atención a la continuidad del servicio y los derechos del usuario de éste. El incumplimiento de estas obligaciones por parte del operador saliente (actual adjudicatario) podría dar lugar a consecuencias legales y sanciones por parte de la CNMC.

Por otra parte, el PPT del vigente contrato establece la obligación del adjudicatario de facilitar a la GISS, con catorce meses de antelación a la finalización del contrato, toda la información relevante para futuras licitaciones que le permitiera así garantizar la continuidad de la prestación del Servicio por cualquier potencial adjudicatario. Además, estipula que el equipamiento instalado en dependencias de la Seguridad Social quedará en propiedad de la GISS al término del contrato, lo que conlleva que el nuevo adjudicatario podría disponer del mismo y de todos los medios materiales empleados, sin limitaciones y sin tener que pedir permiso a la empresa saliente o depender de su voluntad (cláusula 18 del PPT de 2021):

“Con una antelación de catorce meses previa a la finalización del contrato, el adjudicatario se compromete a facilitar a la GISS toda la información relevante para posteriores licitaciones de los servicios incluidos en el presente contrato. Dado que todo el equipamiento que se instale en dependencias de la Seguridad Social quedará en propiedad de la GISS a la finalización del contrato, el licitador se encargará de facilitar toda la información técnica y administrativa (periodos y contratos de garantía) relativa a los mismos que permita concurrir a todos los nuevos licitadores en igualdad de condiciones”

Además, alega TELEFÓNICA a mayor abundamiento, que *“los pliegos objeto de impugnación —al igual que los pliegos anteriores— mantienen y reproducen la configuración técnica y funcional de los servicios previamente contratados, sin introducir modificaciones sustanciales que pudieran comprometer la operatividad de las infraestructuras existentes. En consecuencia, el órgano de contratación conserva pleno acceso a la información y a los recursos necesarios para asegurar la continuidad del servicio de un nuevo adjudicatario, incluso en el hipotético e infundado supuesto de que el operador saliente, Telefónica, se negara a colaborar como pretende la recurrente”*.

Por último, TELEFÓNICA expone y así se acepta por este Tribunal que *“en relación con la pretensión de Orange de que al no imponerse a Telefónica por pliegos la obligación de colaboración (lo que ya se ha demostrado que no es así) se deja en manos de la misma la decisión de negociar así como la decisión del precio a aplicar, obvia la recurrente las obligaciones legales del sector de las telecomunicaciones. Así, **Telefónica tiene la obligación legal de aplicar unos precios específicos y máximos en la prestación de servicios mayoristas a otros operadores en virtud de su condición de operador con poder significativo de mercado (“PSM”).** Así, la LGT, en sus artículos 15 a 18 y 21, establece el régimen jurídico aplicable a los operadores con PSM, incluyendo obligaciones específicas de acceso, no discriminación, transparencia y control de precios.*

En particular, Orange ya dispone de estos acuerdos con Telefónica y, en todo caso, en atención a los citados artículos, las ofertas reguladas y publicadas por la CNMC que debe aplicar Telefónica a los operadores (incluidos los licitadores que pudieran resultar adjudicatarios) incluyen los precios máximos que Telefónica puede aplicar, precios que, como decimos, tienen carácter público”

ORANGE es perfecto conocedor de la normativa nacional y comunitaria de este sector, además de la contractualmente aplicable, por lo que resulta infundada su alegación acerca de que la posición dominante y arbitraria de la adjudicataria permitiría al operador saliente fijar libremente las condiciones económicas del acuerdo o dilatar el periodo de migración, dificultando con ello el traspaso efectivo y perjudicando la entrada de nuevos operadores, lo que se traduciría en una limitación o restricción a la competencia y en la posibilidad de presentar una oferta en plano de igualdad. Por todo ello, al amparo del artículo 55 b) LCSP, procede la inadmisión del recurso por la falta de legitimación de la recurrente.

Sexto. Por otra parte, por lo que respecta a una posible limitación a participar en la licitación, derivado del plazo de implantación (6 meses) establecido en la cláusula 16.6.10.1 de la hoja resumen del PCAP, ésta dispone:

“El plazo para la ejecución de la fase de implantación asegurará la prestación del servicio con total fiabilidad y funcionalidad a la fecha de inicio de ejecución del contrato. Este plazo se cifra en 4 meses, con 2 meses adicionales para el traspaso del conocimiento”.

El órgano de contratación defiende que los plazos de transición establecidos en el pliego han sido evaluados técnicamente como adecuados, proporcionales y eficaces para la continuidad del servicio y están de acuerdo con otros parámetros utilizados en los Pliegos de la Contratación, como son los ANS o acuerdos de nivel de servicio.

No es extrapolable el informe que se cita en el recurso de la CNMC de 18 de septiembre de 2024, que aconsejaba establecer un plazo de transición de 12 meses, no sólo porque sus informes o acuerdos no son vinculantes para otros supuestos distintos, sino porque las prestaciones y prescripciones que el contrato que dio origen a la resolución de la CNMC, no son equiparables técnicamente a la que nos ocupa en complejidad y prestaciones.

En consecuencia, debemos admitir la discrecionalidad técnica del órgano de contratación en fijar los plazos de implantación en seis meses, no habiéndose aportado prueba o argumentación solvente por parte de la recurrente acreditativa de la imposibilidad o limitación importante para implantar el servicio en el plazo fijado en el pliego. En todo caso, esta circunstancia apuntaría, en su caso, a la fase de ejecución, pero no estimamos que, a priori, como argumenta la recurrente, haya impedido o restringido gravemente la presentación de su proposición, por lo que se concluye también la falta de legitimación de la recurrente en este aspecto.

Séptimo. Con relación a la impugnación de los criterios de adjudicación, es doctrina consolidada de este Tribunal que las cláusulas que rigen los criterios de adjudicación en ningún caso impiden presentar la oferta y concurrir al expediente (resolución 1506/2023, de 16 de noviembre). Y, dado que el vicio que se imputa a los criterios el de comprometer el principio de selección de la oferta económicamente más ventajosa, solo se deduce de las alegaciones una posibilidad abstracta de restricción de la competencia efectiva, sin que se haya invocado, ni mucho menos acreditado, que de un modo concreto el vicio que se imputa a los criterios constituya causa de discriminación.

En todo caso, “obiter dicta”, no se argumenta que el criterio de adjudicación en discusión se aparte de los parámetros establecidos en el artículo 145.1 LCSP o que exceda del ámbito discrecionalidad que tiene el órgano de contratación para fijarlos, por lo que la queja en la reducción del “peso” del criterio de adjudicación, precio, en favor de los criterios de

adjudicación sometidos a juicios de valor, es una decisión que compete a la Administración y que tampoco resulta desproporcionada en este caso. Es ilustrativo en este sentido, el cuadro aportado por TELEFÓNICA en sus alegaciones sobre la asignación de puntuaciones en los distintos criterios señalados en el pliego:

	LOTE 1	LOTE 2	LOTE 3	LOTE 4
NO EVALUABLES MEDIANTE	39	39	16	39
EVALUABLES MEDIANTE FÓRMULA	61	61	84	61
PRECIO	40	36	78	35
TÉCNICA	21	25	6	26

También es razonable que en este tipo de contratos complejos de muchas y diferentes prestaciones, todas ellas de un carácter eminentemente técnico, no se conceda tanto un papel preponderante al precio y sí a factores evaluables que inciden especialmente en la calidad del servicio, por lo que, resulta aconsejable que se elija finalmente a una empresa que acredite (a través de los criterios de adjudicación establecidos) que es la que su oferta tiene la mejor relación calidad-precio.

Por otra parte, los criterios de adjudicación sometidos a juicios de valor y que consisten, en resumen en:

- La calidad de la exposición.
- La idoneidad formal (planificación y medios) y técnica del servicio.
- El plan de implantación.
- El plan de explotación.
- El plan de calidad.
- El plan de seguridad.



Todos ellos, no permiten indiciariamente pensar que puedan favorecer al actual adjudicatario del contrato.

Octavo. De igual modo, la posible falta de justificación en el expediente de la posibilidad de presentar una oferta integradora tampoco es causa que restrinja a los licitadores la posibilidad de presentar oferta. Es más, la recurrente, en defensa de esta última alegación, cita en su recurso la resolución 710/2024. Esta resolución inadmite el recurso presentado contra un pliego de un contrato de servicios similares a los que aquí se licitan, impugnando específicamente la posibilidad de presentar una oferta integradora. El Tribunal inadmitió el recurso por no presentar oferta el recurrente, que carecía de legitimación al no ser licitador. Idéntica debe ser por ello la decisión que aquí se adopte, que solo puede ser de inadmisión.

Tanto el artículo 99.5, de la LCSP, como en el Real Decreto 541/2001, de 18 de mayo, por el que se establecen determinadas especialidades para la contratación de servicios de telecomunicación, permiten la presentación de ofertas integradoras. Esta última norma citada prevé específicamente la posibilidad de presentar ofertas integradoras en su artículo 5:

“El objeto del contrato definirá las necesidades que se quieran satisfacer mediante la celebración del contrato, realizando una descripción detallada de las mismas, estableciendo, siempre que sea posible, lotes separados de aquellos servicios que por sus características lo permitan. En este caso se podrá prever en el pliego de cláusulas administrativas particulares la posibilidad de presentar también ofertas integradoras de varios o de todos los lotes licitados”.

La posibilidad de presentar ofertas integradoras tal como está configurada su presentación en el PCAP, se ajusta, a nuestro juicio, a los criterios establecidos en el precepto citado de la LCSP y ha desarrollado nuestra doctrina:

“5. Cuando el órgano de contratación hubiera decidido proceder a la división en lotes del objeto del contrato y, además, permitir que pueda adjudicarse más de un lote al mismo licitador, aquel podrá adjudicar a una oferta integradora, siempre y cuando se cumplan todos y cada uno de los requisitos siguientes:

a) Que esta posibilidad se hubiere establecido en el pliego que rija el contrato y se recoja en el anuncio de licitación. Dicha previsión deberá concretar la combinación o combinaciones que se admitirá, en su caso, así como la solvencia y capacidad exigida en cada una de ellas.

b) Que se trate de supuestos en que existan varios criterios de adjudicación.

c) Que previamente se lleve a cabo una evaluación comparativa para determinar si las ofertas presentadas por un licitador concreto para una combinación particular de lotes cumplirían mejor, en conjunto, los criterios de adjudicación establecidos en el pliego con respecto a dichos lotes, que las ofertas presentadas para los lotes separados de que se trate, considerados aisladamente.

d) Que los empresarios acrediten la solvencia económica, financiera y técnica correspondiente, o, en su caso, la clasificación, al conjunto de lotes por los que licite.”

En todo caso, parece indudable que la posibilidad de presentación de una oferta integradora no beneficia, a priori, en especial a la actual adjudicataria del contrato (TELEFÓNICA).

En definitiva, la doctrina establecida por este Tribunal sobre la legitimación del recurrente que no presenta oferta puede sintetizarse del siguiente modo: el recurso solo será admisible cuando el recurrente alegue y mínimamente pruebe que la cláusula o cláusulas del pliego que impugna son nulas, discriminatorias y le impiden presentar oferta en condiciones de igualdad.

La sentencia de 26 de enero de 2022 del TGUE, asunto Leonardo SpA contra Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, confirma el criterio que este Tribunal viene manteniendo al analizar la legitimación del recurrente que no presenta oferta.

La entonces recurrente, la empresa Leonardo, recurría el anuncio de licitación sin haber presentado oferta, denunciando que las reglas de la licitación contienen cláusulas *contra legem* e injustificadas que exponen a los posibles competidores a exigencias+ irrealizables desde el punto de vista técnico. La Sala resuelve el recurso inadmitiéndolo y desestimando



la pretensión relativa a una indemnización de daños y perjuicios. Los argumentos para la inadmisión avalan la inadmisión del recurso por falta de legitimación del recurrente, que no presenta oferta.

Por su parte, la Sentencia del TJUE dictada en el Asunto C-328/17, afirma que no puede considerarse excesivo exigir al licitador que no presenta oferta que demuestre que las cláusulas de la licitación le imposibilitan su presentación.

En conclusión, dado que las cláusulas impugnadas del PCAP y el PPT no han impedido a los licitadores presentar su oferta, y que el plazo para presentar ofertas finalizó el 28 de julio de 2025, estando certificado que, a fecha de 31 de julio de 2025, la empresa ORANGE no había presentado su oferta a la licitación del contrato que se licita en el expediente 2025/7018, se inadmite el recurso presentado por falta de legitimación del recurrente al carecer de interés legítimo en la licitación.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Inadmitir el recurso interpuesto por D. V.T.B., en representación de ORANGE ESPAGNE, S.A.U., contra los pliegos que han de regir la licitación del contrato de “*Servicios de telecomunicaciones de la Seguridad Social*”, expediente 2025/7018, convocado por la Gerencia de Informática de la Seguridad Social.

Segundo. Levantar la suspensión 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