



**Recurso nº 1611/2021**

**Resolución nº 1775/2021**

**Sección 2ª**

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

En Madrid, a 2 de diciembre de 2021.

**VISTO** el recurso interpuesto por D. J.G.C., en representación de INSIGHTS & CONSULTING KANTAR, S.L.U., contra la adjudicación de la licitación convocada por la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E. para contratar el servicio de *“Sistema de medición y seguimiento de la calidad en plazo de la carta ordinaria nacional en la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E.”*, expediente SV210002; este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** El día 4 de junio de 2021, fue publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) anuncio del contrato que nos ocupa. Se trata de un contrato de servicios de estudio del sistema de medición y seguimiento de la calidad en plazo del correo nacional ordinario, de la Sociedades Estatal Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E. (Correos, en lo sucesivo). El contrato tiene un valor estimado de 3.591.923,00 euros, en un solo lote con una duración de 52 meses, sin posibilidad de prórroga.

El día 5 de junio de 2021, se produjo la correspondiente publicación en el Boletín Oficial del estado (BOE). El 1 de junio de 2021, había sido publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP).

**Segundo.** Con anterioridad, habían sido aprobados los pliegos rectores de la contratación, estableciendo el Pliego de Condiciones Técnicas (en adelante, PCT), en relación con las características técnicas del objeto del contrato (sistema de medición y seguimiento de la calidad en plazo), que:



*“La empresa adjudicataria deberá cumplir con las especificaciones técnicas necesarias para realizar el diseño e implantación del sistema de medición, utilizando la selección y distribución de elementos de prueba enviados y recibidos por una red de panelistas.*

*El diseño, la implementación y el posterior seguimiento del estudio a elaborar deberán estar de acuerdo a la última versión de:*

- *La norma EN 13850 “Servicios Postales – Calidad de Servicio – Medida del tiempo de tránsito de los servicios punto a punto para el correo prioritario de envíos unitarios y para el correo de primera clase”, o equivalente, respecto a los envíos realizados desde los buzones de la calle, desde las oficinas de Correos, o bien que hayan sido recogidos en el domicilio del cliente.*
- *La norma EN 14534 “Medición del plazo de entrega extremo a extremo de correo masivo”, o equivalente, respecto a los envíos depositados en los centros de admisión masiva de Correos. En todos aquellos puntos que no entren en conflicto con los requerimientos de la norma EN 13850 o equivalente.”*

Por lo que afecta al recurso, los criterios de adjudicación que implican una mejor valoración de la relación calidad precio, según los siguientes criterios, tienen en la primera fase de valoración de las proposiciones 30 puntos como puntuación máxima. El propio PCT establece el modo en que los principales aspectos serán evaluados para cada criterio y su puntuación máxima:

1. Red de panelistas. Se valorará el número de panelistas dedicados a la medición, la capilaridad de la red de panelistas, los sistemas de captación, comunicación, formación e incentivación, los sistemas de control de calidad del panel, los sistemas de salvaguarda de la confidencialidad del panel, la tasa de respuesta comprometida y el grado de consolidación del panel en estudios similares, según el detalle contenido en el plano.
2. Sistema de producción y de información. Se valoran los sistemas de producción de cartas test (planificación, medios utilizados, software y controles), sistemas de captura



de la información, sistemas de procesamiento y explotación de la información, y sistemas estadísticos para el diseño del estudio.

3. Equipo de trabajo. Perfil de los equipos y número de personas involucradas.
4. Descripción del diseño, criterios de ponderación y gestión de riesgos. Se detalla en la descripción del diseño el nivel de detalle, en la gestión de riesgos el nivel alcanzado en la identificación de los riesgos y criterios de ponderación el nivel de detalle en la descripción de los criterios de ponderación. La mejor valoración la alcanzarán aquellas propuestas que alcancen un mayor nivel de detalle, tanto en el diseño y criterios de ponderación como en la gestión de riesgos e incidencias, y que Correos considere como más eficaces para la realización de la medición.
5. Resultados e informes. Se valora el control de calidad de la información, información relativa a cada envío de prueba, disponibilidad de la información y los resultados de calidad en plazo y generación de ficheros de datos e informes.
6. Valores añadidos. Número de envíos válidos ofertados por encima de los requerimientos del pliego y propuestas innovadoras de soluciones.

En cuanto a la determinación del umbral de anormalidad o desproporción de las ofertas (apartado 20 cuadro de características) se establece que:

*“Sí procede. Para la determinación de las ofertas con valores anormales o desproporcionados se aplicarán los siguientes criterios:*

*Podrán quedar excluidas y no tomarse en consideración aquellas ofertas que hagan una proposición económica anormalmente baja, consideradas así aquellas con un porcentaje de baja que exceda, por lo menos, de diez unidades porcentuales de la media aritmética de los porcentajes de baja de todas las ofertas admitidas.*

*Cada oferta admitida se valorará cuantitativamente en función del porcentaje de baja respecto al Presupuesto de Licitación.*

*Correos solicitará por escrito, al licitador o licitadores cuya oferta económica sea anormalmente baja, las justificaciones que considere oportunas sobre la composición de la citada oferta económica, con el fin de determinar si la misma debe ser tomada en consideración para la adjudicación. El licitador dispondrá de un*



*plazo máximo de tres días hábiles, a contar desde la fecha en que reciba la solicitud, para presentar las justificaciones.*

*Si transcurrido este plazo no se hubiera recibido dichas justificaciones, la empresa licitadora quedará excluida.*

*Si se recibieran en plazo las citadas justificaciones, Correos decidirá, de forma motivada, bien la aceptación de la oferta, contando con ella a todos los efectos para resolver lo que proceda en relación con la adjudicación del contrato, o bien el rechazo de dicha oferta cuando presuma fundadamente que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión en la misma de valores anormales o desproporcionados.*

*En el caso de que una de estas ofertas económicas consideradas anormalmente bajas, resulte adjudicataria, se exigirá una garantía complementaria de hasta un 5% del importe de adjudicación. La garantía total no será superior al 10% de dicho importe, excluido IVA o cualquier otro impuesto indirecto equivalente.”*

**Tercero.** Seguido el procedimiento de selección del licitador, en 28 de septiembre de 2021, se acordó la adjudicación del contrato a SPECTOS GMBH (SPECTOS o la adjudicataria), publicándose la adjudicación en 29 de septiembre de 2021. INSIGHTS & CONSULTING KANTAR, S.L.U. (KANTAR o la recurrente) es la siguiente propuesta mejor valorada.

En el proceso de selección del adjudicatario se requirió justificación de ofertas incursas en presunción de anormalidad a la adjudicataria por tres veces, presentando la justificación que figura en el expediente.

**Cuarto.** En fecha 21 de octubre de 2021, se ha interpuesto el presente recurso en el que la recurrente solicita la declaración de nulidad del acuerdo de adjudicación y exclusión de la adjudicataria, así como la suspensión del procedimiento, con fundamento, de manera sintética, en dos tipos de alegaciones.

Por una parte, considera que el órgano de contratación ha vulnerado los pliegos al no excluir a la adjudicataria y valorar su oferta con 0 puntos en relación con el criterio de



valoración técnica nº 4 (descripción del diseño, criterios de ponderación y gestión de riesgos) pues se considera que *“SPECTOS parece sugerir una ponderación en base a una estratificación que no justifica”* y *“un reparto proporcional”*. Asimismo, considera que el órgano de contratación vulnera el ordenamiento jurídico por no valorar adecuadamente la oferta de KANTAR en relación con la gestión de residuos. Ello porque la valoración del órgano de asistencia señala que *“KANTAR se limita, sin hacer identificación de los riesgos (...)”* pero esta identificación sí se realiza al establecer las medidas preventivas y correctivas.

Por otra parte, infringe el ordenamiento jurídico el órgano de contratación al admitir la justificación dada por la adjudicataria al requerimiento para aclaración de su oferta como consecuencia de estar incurso en presunción de anormalidad.

**Quinto.** El órgano de contratación, ha remitido, junto con el expediente, informe solicitando la desestimación del recurso, con fundamento en la discrecionalidad técnica de la Administración, tanto en la valoración de la oferta de la adjudicataria como de la recurrente. Asimismo, invoca que incide asimismo la discrecionalidad de la Administración en la valoración de las justificaciones de las ofertas incursas en presunción de arbitrariedad o temeridad.

**Sexto.** En fecha 4 de noviembre de 2021 la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones. En fecha 11 de noviembre de 2021 se presentan alegaciones por la entidad SPECTOS GMBH, solicitando la desestimación del recurso, el levantamiento de la medida cautelar y la confirmación de la adjudicación a SPECTOS. Ello con fundamento, sucintamente, en que la recurrente hace una interpretación errónea y desproporcionada de los pliegos para formular su recurso. En particular, señala que los porcentajes de subcontratación que invoca la recurrente no atienden a la realidad proyectada por la adjudicataria y que la interpretación de la oferta de ésta es, asimismo, sesgada y se aparta de la buena fe contractual.

**Séptimo.** Interpuesto el recurso, la Secretaría del Tribunal por delegación de este dictó resolución de 11 de noviembre de 2021 acordando mantener la suspensión del expediente



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

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.** El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 120 del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales (en adelante, RD-Ley 3/2020) y en el artículo 45.1 de la LCSP.

**Segundo.** En relación con el objeto de recurso, habida cuenta de que se plantea la reclamación como propia de la contratación en sectores excluidos, debemos hacer referencia al artículo 119 del RD-Ley 3/2020, que dispone:

*“1. Serán susceptibles de reclamaciones en materia de contratación, los actos y decisiones relacionados en el apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran a alguno de los contratos sujetos a este real decreto-ley, o a los acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición que tengan por objeto la celebración de alguno de estos contratos, así como a los contratos basados, que pretendan concertar las entidades contratantes.*

*2. Podrán ser objeto de la reclamación en materia de contratación los siguientes actos y documentos:*

*a) Los anuncios que sirvan como medio de convocatoria de licitación, los pliegos de condiciones y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación.*



*b) Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de licitación, 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 entidad contratante 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 69.*

*c) Los acuerdos de adjudicación adoptados por las entidades contratantes.*

*d) Las modificaciones basadas en el incumplimiento de lo establecido en los artículos 110 y 111 del presente real decreto-ley, por entender que la modificación debió ser objeto de una nueva adjudicación.*

*e) La formalización de los encargos a medios propios personificados y los contratos celebrados con empresas asociadas y conjuntas en los casos en los que estos no cumplan los requisitos legales.*

*3. Los defectos de tramitación que afecten a actos distintos de los contemplados en el apartado 2 podrán ser puestos de manifiesto por los interesados al órgano al que corresponda la instrucción del expediente o a la entidad contratante, a efectos de su corrección con arreglo a derecho, y sin perjuicio de que las irregularidades que les afecten puedan ser alegadas por los interesados al recurrir el acto de adjudicación.*

*4. Contra las actuaciones mencionadas en el apartado 2 del presente artículo como susceptibles de ser impugnados mediante la reclamación en materia de contratación no procederá la interposición de recursos administrativos ordinarios.*

*5. La interposición de la reclamación en materia de contratación tendrá carácter potestativo y será gratuita para los recurrentes.”*

El artículo 5 del RD-Ley 3/2020 establece que:



*“Quedan sujetas al presente real decreto-ley las entidades contratantes que realicen alguna de las actividades enumeradas en los artículos 8 a 14.*

*Asimismo, quedarán sujetas al presente real decreto-ley las asociaciones formadas por varias entidades contratantes.”*

Ello implica la necesidad de atender al artículo 13 del propio RD-Ley 3/2020 y el objeto del contrato. Establece el precepto:

*“1. El presente real decreto-ley se aplicará a las actividades relacionadas con la prestación de los siguientes servicios:*

*a) Servicios postales en el sentido definido en el artículo 2. x).*

*b) Servicios distintos de los servicios postales, siempre y cuando estos últimos los preste una entidad que preste igualmente servicios postales, y no se trate de una actividad sometida directamente a la competencia en mercados cuyo acceso no esté limitado, en los términos indicados en el artículo 17.*

*2. A los efectos de este real decreto-ley tendrán la consideración de «servicios distintos de los servicios postales» los siguientes:*

*a) Los servicios de gestión de servicios de correo. Tanto los servicios previos al envío como los posteriores a él, incluidos los servicios de gestión de salas de correo.*

*b) Los servicios relativos a envíos postales no incluidos en la definición del artículo 2 w), como la publicidad directa sin indicación del destinatario.*

*c) Los servicios financieros que incluyan en particular los giros y las transferencias postales, excepto aquellos que se excluyen en virtud del artículo 20. d).*

*d) Los servicios filatélicos.*

*e) Los servicios logísticos, entendiéndose por tales aquellos servicios que combinan la distribución física y la lista de correos con otras funciones no postales.*



*f) Los servicios de valor añadido vinculados a medios electrónicos y prestados íntegramente por esa vía incluida la transmisión segura de documentos codificados por vía electrónica, los servicios de gestión de direcciones y la transmisión de correo certificado.”*

Finalmente, el artículo 2.x dispone:

*“x) «Servicios postales»: cualesquiera servicios consistentes en la recogida, la admisión, la clasificación, el transporte, la distribución y la entrega de envíos postales.”*

Así las cosas, visto el objeto del contrato por mucho que el órgano de contratación sea entidad cuyo objeto es la prestación de servicios postales y tenga encomendado el servicio postal universal, el objeto del recurso es la prestación de “servicios de estudio del sistema de medición y seguimiento de la calidad en plazo del correo nacional ordinario”. Tales servicios de estudio no son, claramente, servicios postales.

En conclusión, la presente reclamación no se rige por el RD-Ley 3/2020, y por ello procede el análisis de la Disposición Adicional 8ª de la LCSP, que dispone:

*“1. La adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas que tengan por objeto alguna de las actividades enumeradas en el ámbito de aplicación objetiva de la legislación vigente sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, se regirá por la presente Ley, resultando de aplicación la mencionada legislación vigente únicamente para determinar qué contratos tendrán la consideración de contratos sujetos a regulación armonizada.*

*2. La adjudicación por las entidades del sector público que no tengan el carácter de Administraciones Públicas de contratos que tengan por objeto alguna de las actividades enumeradas en el ámbito de aplicación objetiva de la legislación vigente sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, se regirá por dicha legislación, salvo que una Ley sujete estos contratos al régimen previsto en la presente Ley, en cuyo caso se*



*les aplicarán las normas previstas para los contratos sujetos a regulación armonizada.*

*A los contratos destinados a la realización de varias actividades en los que al menos una de ellas esté comprendida en el ámbito de la Ley sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, se les aplicará el régimen jurídico de la actividad a la que se destinen principalmente.*

*En el supuesto de que no fuera objetivamente posible determinar a qué actividad se destina principalmente el contrato, se aplicará la presente Ley.*

*Los contratos excluidos de la aplicación de la legislación vigente sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, que se celebren en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales por las entidades del sector público que no tengan el carácter de Administraciones Públicas, se regirán por las disposiciones pertinentes de la presente Ley, sin que les sean aplicables, en ningún caso, las normas que en esta se establecen exclusivamente para los contratos sujetos a regulación armonizada.*

*3. La adjudicación de los contratos que celebren las entidades a que se refiere el apartado anterior, que no tengan por objeto alguna de las actividades enumeradas en el ámbito de aplicación objetiva de la legislación vigente sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, se regirán por lo establecido en la presente Ley, en los términos establecidos en la misma.”*

En consecuencia, aplicaremos los principios de la LCSP para integrar la posibilidad de recurso y su régimen jurídico.

**Tercero.** Siendo de aplicación a este recurso el artículo 50.1 a) de la LCSP, al no haber transcurrido más de 15 días hábiles desde la publicación del acuerdo de adjudicación en

la PLACSP y, al mismo tiempo, su notificación a los interesados hasta la interposición del presente recurso, éste resulta interpuesto en plazo.

**Cuarto.** El recurso se presenta por persona legitimada para ello, de conformidad con el artículo 48 de la LCSP, que prevé:

*“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.”*

La recurrente, segunda clasificada en la selección del adjudicatario, tiene legitimación para la interposición.

**Quinto.** Superados los óbices de admisión, debemos interrogarnos sobre el fondo del recurso.

Esto es, si el órgano de contratación ha infringido el ordenamiento jurídico al no haber excluido al adjudicatario, a la luz de su propuesta, o haber valorado erróneamente la propuesta de la recurrente, así como, en su caso, al haber admitido la justificación de su oferta incurso en presunción de temeridad que dio el adjudicatario.

En efecto, el incumplimiento denunciado por la recurrente no implicaría (en los términos vistos del pliego) la infracción de una prescripción técnica, sino de un criterio de adjudicación, como tal tiene objeto de regulación en el PCT.

Damos la razón a Correos en lo alegado en su informe sobre el recurso, en el sentido que una valoración con 0 puntos en un subcriterio de adjudicación, no implica que no pueda ejecutarse el contrato. Únicamente se dice en el informe técnico de valoración que *“la oferta de SPECTOS GMBH restará capacidad de análisis”* y por ello, se le puntúa con 0 puntos, pero ello no conlleva, según la entidad contratante, que se ponga en riesgo la ejecución del contrato. Como ya dijimos en la Resolución nº 471/2020, los criterios de adjudicación permiten efectuar una evaluación comparativa del nivel de rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato tal como se define en las especificaciones técnicas. Por tanto, con cada criterio se ha de medir el rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato, objeto que se concreta en las obras, suministros y servicios a contratar para satisfacer sus necesidades, es decir, el objeto contractual en sentido estricto, que lo es la prestación concreta objeto del contrato, la obras, el suministro o el servicio a contratar, tal como se define en las especificaciones técnicas.

Ni se justifica en el recurso, ni se detecta o desprende del informe técnico de evaluación de la oferta de la adjudicataria que en dicha oferta concurra un incumplimiento claro y expreso de prescripciones técnicas referidas a elementos objetivos, perfectamente definidos en dicho pliego que conlleve la imposibilidad de la adecuación ejecución del objeto del contrato. Lo que realiza el recurrente son apreciaciones subjetivas más o menos técnicas que no pueden conllevar a excluir a una proposición por incumplimiento de las prescripciones técnicas del contrato, como tiene declarado este Tribunal. En definitiva, una valoración con 0 puntos en un subcriterio de adjudicación podrá restar, en su caso, calidad en la ejecución, pero no implica que la proposición no se pueda cumplir o se dé un incumplimiento de las prescripciones técnicas particulares exigibles en este contrato.

Por otra parte, tampoco ha de ser estimada la pretensión de la recurrente que se excluya a la adjudicataria por incumplimiento del apartado 15 del PCT que exige que, para ser admitidos a la fase global, los licitadores alcancen un umbral mínimo de 15 puntos en la valoración de los criterios automáticos y los sujetos a juicios de valor o no sean puntuadas con 0 puntos en algunos de esos criterios.

En efecto, el apartado 13 del PCT, cuando regula los criterios de adjudicación en la 1ª fase, especifica los siguientes:



1. Red de panelistas (de 0 a 9,50 puntos)
2. Sistema de producción y de información (de 0 a 6 puntos)
3. Equipo de trabajo (de 0 a 5,50 puntos)
4. Descripción del diseño, criterios de ponderación y gestión de riesgos (de 0 a 3,50 puntos)
5. Resultados e informes (de 0 a 3 puntos)
6. Valores añadidos (de 0 a 2,50 puntos)

Y, a su vez, por la repercusión de lo alegado en el recurso, el apartado 4, citado, relativo a la *“Descripción del diseño, criterios de ponderación y gestión de riesgos”*, se divide en los siguientes subcriterios:

- a) Descripción del diseño (máximo 2 puntos)
- b) Gestión de riesgos (máximo 1 punto)
- c) Criterios de ponderación (máximo 0,50 puntos)

Pues bien, lo que el informe de valoración técnica puntúa con 0 puntos de la proposición de la adjudicataria es el subcriterio *“Criterios de ponderación”* pero, como se puede comprobar en la propuesta de adjudicación (documento nº 19 del expediente enviado a este Tribunal), el adjudicatario en el apartado general donde está incluido el citado subcriterio *“Descripción del diseño, criterios de ponderación y gestión de riesgos”*, obtiene 2 puntos.

El apartado 15 del PCT, cuando fija el umbral para poder ser excluida una proposición, habla de *“criterios”* y no de *“subcriterios”*, por lo que en una interpretación literal de la cláusula que es la que exige con carácter preferente el artículo 1281 del Código Civil (*“si los términos de un contrato son claros y no dejan duda sobre la intención de los contratantes, se estará al sentido literal de sus cláusulas”*), cuando establece las reglas de

interpretación de los contratos, habrá que concluir que puesto que en el criterio de adjudicación 4, obtiene 2 puntos, con independencia que en un subcriterio haya obtenido 0 puntos, no hay motivo para la exclusión de la proposición de la empresa adjudicataria.

En todo caso, llama la atención que la recurrente haga este tipo de alegación cuando su proposición fue valorada, también, con 0 puntos en el subcriterio “*gestión de riesgos*”, dentro del mismo criterio de adjudicación de “*Descripción del diseño, criterios de ponderación y gestión de riesgos*”, lo que conllevaría de aceptarse la tesis de la recurrente que también se excluyera su proposición.

Al hilo de lo anteriormente manifestado, la recurrente impugna también, en el recurso la valoración de ese concreto extremo de su proposición en el que le asignaron 0 puntos, pero una vez analizadas sus alegaciones, no hay motivo o justificación que conduzca a determinar que el informe técnico de valoración sea en este punto erróneo, arbitrario o discriminatorio. Dicho informe justifica la puntuación otorgada en que la recurrente recoge en su oferta “*que se limita a la continuidad del pleno desarrollo de la gestión de riesgos*”, en base, exclusivamente, en que es la actual adjudicataria del contrato, sin hacer ningún esfuerzo en introducir novedades en la nueva licitación o simplemente un desglose más pormenorizado sobre el servicio a prestar en este ámbito, lo que de aceptarse, supondría un trato discriminatorio en la valoración de otras proposiciones y conculcaría el principio de igualdad. Tenemos que dar la razón a la entidad contratante, pues en la valoración de las proposiciones no caben presunciones, sino que las empresas en la presentación de sus proposiciones han de ajustarse a los requisitos fijados en los pliegos y justificar debidamente que son acreedoras de las puntuaciones que, respectivamente, se otorguen en cada criterio de adjudicación.

En todo caso, la valoración de las proposiciones se ha realizado de acuerdo con criterios que se enmarcan dentro de la discrecionalidad técnica que la doctrina de este Tribunal y la Jurisprudencia, les atribuyen a los órganos de contratación y a sus servicios técnicos al emitir los correspondientes informes.



Son numerosas las resoluciones sobre el particular de este Tribunal, podemos recordar nuestra Resolución nº 974/2021, de 30 de julio (Recurso nº 923/2021) en que expresábamos:

*“En primer lugar, para abordar adecuadamente el estudio de este recurso hemos de dar por reproducido tanto el Pliego de Cláusulas Administrativas como el Pliego de Prescripciones Técnicas, pues no constando que hayan sido recurridos deben tenerse como normas reguladoras de la licitación. Conviene también, entrando ya en materia, recordar la pacífica doctrina de este Tribunal sobre el contenido de los informes técnicos de valoración.*

*En este sentido, por todas, la Resolución nº 480/2018, recuerda que: “en lo concerniente al informe técnico de valoración de los criterios evaluables en función de juicios de valor, es que estos tienen la peculiaridad de que se refieren, en todo caso, a cuestiones que por sus características no pueden ser evaluadas aplicando procesos que den resultados precisos predeterminables. Por el contrario, aun cuando se valoren en términos absolutamente objetivos no es posible prever de antemano con certeza cuál será el resultado de la valoración. Básicamente los elementos de juicio a considerar para establecer la puntuación que procede asignar por tales criterios a cada proposición descansan sobre cuestiones de carácter técnico. Por ello, hemos declarado reiteradamente la plena aplicación a tales casos de la doctrina sostenida por nuestro Tribunal Supremo con respecto de la denominada discrecionalidad técnica de la Administración. Ello supone que tratándose de cuestiones que se evalúan aplicando criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos. No se quiere decir con ello, sin embargo, que el resultado de estas valoraciones no pueda ser objeto de análisis por parte de este Tribunal, sino que este análisis debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o de procedimiento, a que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios, o que finalmente no se haya incurrido en error material al efectuarla.*

*Hemos así mismo declarado que los informes técnicos están dotados de una presunción de acierto y veracidad, precisamente por la cualificación técnica de quienes los emiten y sólo cabe frente a ellos una prueba suficiente de que son manifiestamente erróneos o se han dictado en clara discriminación de los licitadores, en consecuencia, este Tribunal ha de limitarse a comprobar si se han seguido los trámites procedimentales y de competencia, analizar si se ha incurrido en error material y si se han aplicado formulaciones arbitrarias o discriminatorias, de modo que, fuera de estos aspectos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración”.*

*Aplicando esta doctrina al caso que nos ocupa resulta que del contenido de las manifestaciones de la recurrente no puede deducirse que los informes técnicos obrantes en el expediente contengan un error ostensible, ni un vicio procedimental, o de competencia en cuanto a la emisión del mismo.”*

Por tanto, no se observa una falta absoluta de motivación, error material o manifiesto, arbitrariedad o discriminación en la valoración, que pudiera provocar su corrección, estando vedado a este Tribunal inmiscuirse en valoraciones estrictamente técnicas, en las que, además, carece de conocimientos específicos. Por lo tanto, este motivo del recurso debe ser desestimado.

**Sexto.** Finalmente, abordaremos la admisión de la justificación presentada por la ulterior adjudicataria para razonar la viabilidad de su oferta, incurso en presunción de arbitrariedad que se discute en el recurso.

Nuestro análisis debe comenzar por el artículo 149 de la LCSP, que dispone:

*“1. En los casos en que el órgano de contratación presuma que una oferta resulta inviable por haber sido formulada en términos que la hacen anormalmente baja, solo podrá excluirla del procedimiento de licitación previa tramitación del procedimiento que establece este artículo.*

*2. La mesa de contratación, o en su defecto, el órgano de contratación deberá identificar las ofertas que se encuentran incursas en presunción de anormalidad,*

*debiendo contemplarse en los pliegos, a estos efectos, los parámetros objetivos que deberán permitir identificar los casos en que una oferta se considere anormal.*

*La mesa de contratación, o en su defecto, el órgano de contratación realizará la función descrita en el párrafo anterior con sujeción a los siguientes criterios:*

*a) Salvo que en los pliegos se estableciera otra cosa, cuando el único criterio de adjudicación sea el del precio, en defecto de previsión en aquellos se aplicarán los parámetros objetivos que se establezcan reglamentariamente y que, en todo caso, determinarán el umbral de anormalidad por referencia al conjunto de ofertas válidas que se hayan presentado, sin perjuicio de lo establecido en el apartado siguiente.*

*b) Cuando se utilicen una pluralidad de criterios de adjudicación, se estará a lo establecido en los pliegos que rigen el contrato, en los cuales se han de establecer los parámetros objetivos que deberán permitir identificar los casos en que una oferta se considere anormal, referidos a la oferta considerada en su conjunto.*

*3. Cuando hubieren presentado ofertas empresas que pertenezcan a un mismo grupo (...)*

*4. Cuando la mesa de contratación, o en su defecto el órgano de contratación hubiere identificado una o varias ofertas incursas en presunción de anormalidad, deberá requerir al licitador o licitadores que las hubieren presentado dándoles plazo suficiente para que justifiquen y desglosen razonada y detalladamente el bajo nivel de los precios, o de costes, o cualquier otro parámetro en base al cual se haya definido la anormalidad de la oferta, mediante la presentación de aquella información y documentos que resulten pertinentes a estos efectos.*

*La petición de información que la mesa de contratación o, en su defecto, el órgano de contratación dirija al licitador deberá formularse con claridad de manera que estos estén en condiciones de justificar plena y oportunamente la viabilidad de la oferta.*



*Concretamente, la mesa de contratación o en su defecto el órgano de contratación podrá pedir justificación a estos licitadores sobre aquellas condiciones de la oferta que sean susceptibles de determinar el bajo nivel del precio o costes de la misma y, en particular, en lo que se refiere a los siguientes valores:*

- a) El ahorro que permita el procedimiento de fabricación, los servicios prestados o el método de construcción.*
- b) Las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras,*
- c) La innovación y originalidad de las soluciones propuestas, para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras.*
- d) El respeto de obligaciones que resulten aplicables en materia medioambiental, social o laboral, y de subcontratación, no siendo justificables precios por debajo de mercado o que incumplan lo establecido en el artículo 201.*
- e) O la posible obtención de una ayuda de Estado.*

*En el procedimiento deberá solicitarse el asesoramiento técnico del servicio correspondiente.*

*En todo caso, los órganos de contratación rechazarán las ofertas si comprueban que son anormalmente bajas porque vulneran la normativa sobre subcontratación o no cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, nacional o internacional, incluyendo el incumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes, en aplicación de lo establecido en el artículo 201.*

*Se entenderá en todo caso que la justificación no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador cuando esta sea incompleta o se fundamente en hipótesis o prácticas inadecuadas desde el punto de vista técnico, jurídico o económico.*



5. *En los casos en que se compruebe que una oferta es anormalmente baja debido a que el licitador ha obtenido una ayuda de Estado (...).*

6. *La mesa de contratación, o en su defecto, el órgano de contratación evaluará toda la información y documentación proporcionada por el licitador en plazo y, en el caso de que se trate de la mesa de contratación, elevará de forma motivada la correspondiente propuesta de aceptación o rechazo al órgano de contratación. En ningún caso se acordará la aceptación de una oferta sin que la propuesta de la mesa de contratación en este sentido esté debidamente motivada.*

*Si el órgano de contratación, considerando la justificación efectuada por el licitador y los informes mencionados en el apartado cuatro, estimase que la información recabada no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador y que, por lo tanto, la oferta no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales, la excluirá de la clasificación y acordará la adjudicación a favor de la mejor oferta, de acuerdo con el orden en que hayan sido clasificadas conforme a lo señalado en el apartado 1 del artículo 150. En general se rechazarán las ofertas incursas en presunción de anormalidad si están basadas en hipótesis o prácticas inadecuadas desde una perspectiva técnica, económica o jurídica.*

7. *Cuando una empresa que hubiese estado incurso en presunción de anormalidad hubiera resultado adjudicataria del contrato, el órgano de contratación establecerá mecanismos adecuados para realizar un seguimiento pormenorizado de la ejecución del mismo, con el objetivo de garantizar la correcta ejecución del contrato sin que se produzca una merma en la calidad de los servicios, las obras o los suministros contratados.” (El subrayado es propio)*

Con relación a las bajas anormales o desproporcionadas podemos recordar la doctrina de este Tribunal, que señalaba en su Resolución nº 17/2016, de 15 de enero de 2016, dictada en el Recurso nº 1207/2015:

*“Según ha reiterado este Tribunal en materia de ofertas con valores anormales o desproporcionados (Resoluciones nº 465/2015, de 22 de mayo, 269/2015, de 23 de*

*marzo de 2015, 142/2013, de 10 de abril) “El hecho de que una oferta incluya valores anormales o desproporcionados no implica su exclusión automática de la licitación, sino la necesidad de conferir trámite de audiencia al contratista para que justifique la viabilidad económica de la proposición, y de recabar los asesoramientos técnicos procedentes”.*

*En cuanto al contenido y alcance de ese procedimiento contradictorio, también se ha dicho por este Tribunal, que debe estar dirigido exclusivamente a despejar las posibles dudas que pudiera haber al respecto, sin que sea necesario que por parte del licitador se proceda al desglose de la oferta económica, ni a una acreditación exhaustiva de los distintos componentes de la misma, sino que basta con que ofrezca al órgano de contratación argumentos que permitan explicar la viabilidad y seriedad de la oferta. A la vista de dicha documentación, el rechazo de la oferta exige de una resolución “reforzada” que desmonte las justificaciones del licitador.”*

*Finalmente, es también doctrina de este Tribunal, que la exhaustividad de la justificación aportada por el licitador habrá de ser tanto mayor cuanto mayor sea la baja en que haya incurrido la oferta, por relación con el resto de ofertas presentadas. Y del mismo modo, a menor porcentaje de baja, menor grado de exhaustividad en la justificación que se ofrezca (Resolución nº 559/2014 y 662/2014) (...).”*

Así las cosas, debemos partir como criterio de juridicidad de que la exigencia de motivación debe ser mayor para la exclusión de la oferta por no admitir la justificación de la misma de su viabilidad ante la presunción de que resulta incurso en temeridad, que para admitirla.

La entidad contratante insiste en que se ha realizado una valoración pormenorizada de las razones y justificaciones aportadas por la empresa incurso en anormalidad de su oferta y que, incluso, para asegurar el acierto en su decisión final, ha solicitado en dos ocasiones las correspondientes aclaraciones. El informe de aceptación de la oferta está afectado por la discrecionalidad técnica, que tienen los poderes adjudicadores en esta materia, como ha resaltado este Tribunal en numerosas ocasiones. Dicho informe está suficientemente motivado, a juicio del Tribunal, y no cabe hacerle ningún reproche legal que pudiera conducir a su modificación o anulación.



Estos extremos nos llevan a considerar que la admisión de la oferta (a la luz de los criterios consagrados en el pliego) es conforme a Derecho.

En mérito a lo anterior, procede la desestimación del recurso.

Por todo lo anterior,

**VISTOS** los preceptos legales de aplicación,

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

**Primero.** Desestimar el recurso interpuesto por D. J.G.C., en representación de INSIGHTS & CONSULTING KANTAR, S.L.U., contra la adjudicación de la licitación convocada por la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E. para contratar el servicio de *“Sistema de medición y seguimiento de la calidad en plazo de la carta ordinaria nacional en la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E.”*, expediente SV210002.

**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 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.