



Recurso nº 365/2025

Resolución nº 737/2025

Sección 1ª

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

En Madrid, a 14 de mayo de 2025

VISTO el recurso interpuesto por D. P.R.L., en representación de CUMBERLAND SOLUTIONS, S.L., contra el acuerdo de adjudicación del procedimiento “Recopilación automatizada de parámetros de calidad suministrados por los terminales móviles de clientes reales (CROWDSOURCING)”, con expediente 240118, convocado por la Secretaría General de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. El 3 de diciembre de 2024, el órgano de contratación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, la CNMC), aprobó el expediente número 240118, relativo a la contratación del “*Servicio de recopilación automatizada de parámetros de calidad suministrados por los terminales móviles de clientes reales (CROWDSOURCING)*”), a tramitar por procedimiento abierto. El valor estimado del contrato de servicios está cifrado en 124.984,80 euros.

La licitación está 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 (en adelante LCSP).



Segundo. La licitación se anunció en la Plataforma de Contratación el 10 de diciembre de 2024 y en el Boletín Oficial del Estado del 16 de diciembre de 2024, concediéndose plazo para la presentación de proposiciones hasta las 14:30 horas del 13 de enero de 2025.

A la licitación concurren los siguientes licitadores:

- a) CASE ON IT S.L. (MEDUX)
- b) CUMBERLAND SOLUTIONS S.L (WEPLAN)
- c) INNATE BUSINESS SL
- d) OUTSOURCING SERVICES, S.A SOCIEDAD UNIPERSONAL (ACCENTURE)
- e) ZIFF DAVIS IRELAND LIMITED (OOKLA INTERNATIONAL)

A lo largo del procedimiento, de las empresas señaladas, las indicadas con las letras d) y e) fueron inadmitidas a trámite o excluidas de la licitación.

Tercero. La mesa de contratación en fecha de 28 de enero de 2025, acuerda:

- Aprobar el informe valorativo sobre los criterios de adjudicación ponderables en función de un juicio de valor.
- Excluir a la empresa OUTSOURCING SERVICES, S.A SOCIEDAD UNIPERSONAL., por incluir en la documentación administrativa, información acerca de la oferta económica, supuesto de exclusión de acuerdo con el Cuadro de Características del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.
- Abierto el archivo electrónico nº 3, referente a los criterios de adjudicación cuantificables automáticamente mediante fórmulas, se determina que CASE ON IT S.L se encuentra incurso en presunción de temeridad y se le requiere para que, en un plazo máximo de tres días hábiles a contar desde el día siguiente a que se acceda al contenido de la notificación telemática, justifique su oferta.

Conforme a ello y de acuerdo con lo señalado en el artículo 149.4 de la Ley de Contratos del Sector Público, se le concede trámite de audiencia para que en el plazo de TRES (3) DÍAS HÁBILES, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, justifique la valoración de su oferta y precise las condiciones de la misma, así como su viabilidad. *A tal fin deberá justificar aquellas condiciones de la oferta que sean susceptibles de justificar, concretamente del siguiente criterio evaluable mediante la aplicación de fórmulas (POCA):*

- *Criterio número de usuarios adicionales a los 150.000 mínimos fijados como requisito mínimo en el Pliego Técnico: 2.150.000 (Dos millones ciento cincuenta mil), número de usuarios adicionales.*

Cuarto. La Mesa de Contratación de la CNMC, en su reunión celebrada el día 4 de febrero de 2025 y tras estudiar los informes de valoración correspondientes (informe valorativo de las justificaciones aportadas por la empresa incurso en baja temeraria e informe valorativo global), concluye lo siguiente:

“Analizada la documentación aportada por Medux con fecha 31 de enero de 2025, por las razones esgrimidas en el informe de la unidad de fecha 4 de febrero de 2025, se considera que la misma podría resultar viable y la ejecución del contrato podrá llevarse a cabo de forma correcta y conforme a los requerimientos contenidos en el Pliego de prescripciones técnicas.”

La Mesa acuerda considerar justificada la oferta presentada por la empresa CASE ON IT (Medux).

Asimismo, procede a “[A]probar el informe valorativo sobre los criterios de adjudicación cuantificables automáticamente mediante fórmulas e informe valorativo y global sobre las ofertas presentadas.” Y propone la adjudicación del contrato a la empresa CASE ON IT, S.L por presentar la oferta con la mejor relación calidad-precio.

Quinto. De conformidad con lo establecido en el artículo 150.2 de la LCSP, y a requerimiento de la CNMC, dicho licitador aportó dentro del plazo establecido al efecto la documentación necesaria para adjudicar el contrato.



El órgano de contratación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia dictó Resolución de 24 de febrero de 2025 de adjudicación de la licitación del “*Servicio de recopilación automatizada de parámetros de calidad suministrados por los terminales móviles de clientes reales (CROWDSOURCING)*”, con número de expediente 240118, a la empresa CASE ON IT, S.L. (MEDUX).

Con fecha 14 de marzo de 2025 la empresa CUMBERLAND SOLUTIONS, S.L. (WEPLAN) presentó recurso especial en materia de contratación frente a la resolución de adjudicación. Igualmente, la recurrente solicita que se acuerde la suspensión del procedimiento de adjudicación tramitado hasta la resolución del meritado recurso especial en materia de contratación.

Sexto. Se ha recibido por este Tribunal el expediente administrativo, así como el correspondiente informe emitido por el órgano de contratación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 56.2 LCSP, en el cual solicita la desestimación del recurso especial.

Séptimo. La Secretaría del Tribunal ha dado traslado del recurso a los licitadores, para que en el plazo de cinco días emitan escrito de alegaciones, habiendo hecho uso de su derecho el 27 de marzo de 2025 la empresa adjudicataria CASE ON IT S.L. (MEDUX), que defiende la legalidad del acuerdo de adjudicación.

Octavo. Por resolución de la secretaria general del Tribunal, dictada por delegación de este, de 27 de marzo de 2025, se ha acordado mantener la suspensión del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP).

Segundo. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo de quince días hábiles que señala el artículo 50.1 d) LCSP.

Tercero. Se recurre el acuerdo de adjudicación de un contrato de servicios cuyo valor estimado supera los 100.000 de euros, por lo que el contrato y el acto recurrido son susceptibles de recurso especial en materia de contratación, de acuerdo con lo dispuesto el artículo 44.1.a) y 2.c) de la LCSP.

Cuarto. En lo que se refiere a la legitimación para recurrir, dispone el artículo 48 de la LCSP en su primer párrafo lo siguiente: *“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”*. Habiendo interpuesto el recurso una mercantil que ha participado en el proceso de licitación presentando oferta en concurrencia con la adjudicataria y habiendo quedado clasificada en segundo lugar, la recurrente ostenta legitimación para recurrir.

Quinto. El primer motivo de impugnación se basa en la anticipación de información en la oferta técnica (Archivo nº 2) del criterio automático relacionado con el número de usuarios, con infracción de lo dispuesto en el artículo 139.2 LCSP y en la cláusula 14.2 PCAP.

El criterio afectado es el previsto en la cláusula 12.2.2.2 del PCAP: *“número de usuarios con el aplicativo (app/SDK) instalado adicionales a los 150.000 mínimos fijados como requisito mínimo en el Pliego Técnico. Valoración máxima de 24 puntos”*.

En concreto, la recurrente identifica el siguiente inciso que MEDUX señala en su oferta:

“Atendiendo al análisis requerido por la CNMC, la recopilación se hace para todos los operadores existentes en España y garantizando (incluso superando) los volúmenes mínimos en cuanto a usuarios por cada uno de ellos (el número de usuarios con la app/SDK deberá ser superior a 150.000 y, como mínimo, 35.000 para cada uno de los operadores de red a medir (Telefónica, Orange-Masmóvil y Vodafone) y 15.000 para los OMV, con al menos 10.000 de Digi), así como garantizando una distribución geográfica de acuerdo a lo requerido a nivel de diferenciación rural/urbano en los diferentes geotipos definidos por la

CNMC, proporcionando un conjunto de datos representativos de Calidad de Experiencia (QoE) estadísticamente significativos.”

En la cláusula 13 del PCAP se establece que “En ningún caso, so pena de exclusión, se deberá incluir en los Archivos electrónicos número 1 y 2 documentación correspondiente al Archivo electrónico número 3, que contenga información sobre la proposición que deba valorarse conforme a los criterios de adjudicación cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas.

Tendrá la misma consecuencia la inclusión de documentación del Archivo número 2 en el Archivo número 1”.

Asimismo, se reitera en la cláusula 14.2 del PCAP que establece “Si en el archivo electrónico número 2 figurase documentación correspondiente al archivo electrónico número 3, el licitador será excluido del procedimiento por vulnerar el carácter secreto que han de tener las proposiciones de acuerdo con lo previsto en el artículo 139.2 de la LCSP”.

Debe recordarse la doctrina de este Tribunal sobre la anticipación de oferta, sintetizada, en nuestra Resolución 724/2024, de 6 de junio, en la que dijimos:

“Por otra parte, el artículo 1.1 de la LCSP establece entre sus fines la garantía del principio de “no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores”, que implica que todos los licitadores deben hallarse en pie de igualdad, tanto en el momento de presentar sus ofertas como en el de ser valoradas por la entidad contratante.

Debe tenerse en cuenta asimismo que el artículo 139.2 de la LCSP prescribe que:

«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».

Esta norma legal se reitera en el artículo 26 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

Por su parte, el artículo 157 de la LCSP establece en sus apartados 1 y 2 que:

«1. La Mesa de contratación calificará la documentación a que se refiere el artículo 140, que deberá presentarse por los licitadores en sobre o archivo electrónico distinto al que contenga la proposición.

Posteriormente, el mismo órgano procederá a la apertura y examen de las proposiciones, formulando la correspondiente propuesta de adjudicación al órgano de contratación, una vez ponderados los criterios que deban aplicarse para efectuar la selección del adjudicatario.

2. Cuando, de conformidad con lo establecido en el artículo 145 se utilicen una pluralidad de criterios de adjudicación, los licitadores deberán presentar la proposición en dos sobres o archivos electrónicos: uno con la documentación que deba ser valorada conforme a los criterios cuya ponderación depende de un juicio de valor, y el otro con la documentación que deba ser valorada conforme a criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas».

En consecuencia, conforme a estas disposiciones normativas transcritas, en primer lugar, deben evaluarse los criterios que no sean cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas; y para garantizar que esa valoración se haga con pleno respeto al principio de neutralidad, se impone la presentación de unos y otros documentos en distintos sobres o archivos electrónicos. Ello es en realidad una garantía para todos los licitadores, al asegurar que, a la hora de valorar las proposiciones cuya ponderación depende de un juicio de valor, ese juicio sea lo más objetivo posible, y no se vea afectado por la oferta económica ni por las mejoras ofrecidas por unos u otros licitadores.

Este Tribunal tiene doctrina asentada sobre la anticipación de información sobre criterios de valoración que deben ser valorados en una fase posterior del procedimiento de

licitación, entre otras, en la reciente Resolución nº 73/2024, de 25 de enero, que se invoca por la empresa adjudicataria. En la Resolución nº 864/2023, de 29 de junio, se recoge que:

«Tal como hemos señalado en numerosas resoluciones, véase la nº 704/2021 “es constante la doctrina de este Tribunal que sostiene que los Pliegos conforman la Ley del contrato y vinculan en sus propios términos, tanto a los licitadores que concurren a la licitación aceptando su contenido, como a los órganos de contratación (por todas, resolución 219/2016). Asimismo, se ha sentado, con carácter general el criterio de confirmar la exclusión de aquellos licitadores que incluyeron información de sus ofertas en el sobre relativo al cumplimiento de requisitos previos o bien que incluyeron información evaluable mediante fórmulas en el sobre correspondiente a información sujeta a valoración mediante un juicio de valor, si bien la inclusión indebida de documentación en sobres distintos no debe resultar automáticamente con la exclusión del licitador, siendo preciso, para dicha exclusión, que se haya producido un perjuicio real y no meramente formal (Resolución nº 1108/2015), estando justificada la exclusión cuando la inclusión indebida de documentación en sobre distinto menoscabe la objetividad de la valoración y la igualdad de trato, no así cuando el licitador incurre en un error voluntario sin trascendencia para terceros, o porque resulte demasiado formalista, por no estar acreditado que el error hubiera podido influir en la valoración ni vulnerado el secreto de la oferta.

En conclusión, pues, la exclusión no ha de ser un criterio absoluto, sino que deberá operar en la medida en que tenga lugar la contaminación por conocimiento anticipado de tal suerte que ya no puedan quedar garantizados los principios de imparcialidad, objetividad e igualdad de trato; (Resolución nº 729/2016)».

Desarrollando esta cuestión, en nuestra Resolución nº 378/2024, de 7 de marzo, con cita de la Resolución nº 393/2022, avanzábamos:

«En este punto cabe traer a colación la doctrina de este Tribunal acerca de la revelación de parte de la oferta con anterioridad a la apertura de los sobres en los que se contienen las proposiciones relativas a los criterios evaluables automáticamente, y que se puede resumir de la siguiente manera (por todas, cabe citar la más reciente Resolución de 21/11/2021, que a su vez recoge la doctrina del Tribunal en resoluciones anteriores):

-El orden de apertura de los sobres conteniendo las ofertas que resulta de lo dispuesto en el artículo 146.2 de la Ley —primero el que contiene los criterios evaluables mediante juicio de valor, y después el que contiene los criterios evaluables mediante fórmula— se establece para evitar que el conocimiento de la oferta económica o mediante fórmula pueda influir en la valoración a realizar por los técnicos y así mantener la máxima objetividad en la valoración de los criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor.

-Ello determina que, en principio, procede la exclusión de los licitadores que incluyan información relativa a la proposición económica o evaluable mediante fórmula en el sobre correspondiente a la documentación evaluable por juicio de valor, puesto que con ello se vulnerarían los artículos 139.2 y 146.2 de la Ley.

-La anterior conclusión no debe concebirse como un criterio absoluto que determine la exclusión que de todo licitador que indebidamente incluya documentación en un sobre distinto proceda la exclusión, sino que debe analizarse cada caso atendidas las particulares circunstancias del mismo y, en particular, cuando se concluya que no se ha comprometido la objetividad en la evaluación de los criterios subjetivos (por no contener la información necesaria para valorar el criterio automático desvelado anticipadamente, o porque la valoración del criterio sea ínfima), o bien cuando la inclusión de información a destiempo sea propiciada por el propio tenor de los pliegos, no procede tal exclusión”.

Abundando en este criterio, el Consejo de Estado, en su Dictamen 670/2013, de 11 de julio de 2013, señala lo siguiente:

“Del sucinto examen realizado cabe colegir dos ideas: primera, la importancia del secreto de las proposiciones, no como objetivo en sí mismo, sino como garantía del conocimiento sucesivo de la documentación relativa a los criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor y de la referida a los parámetros evaluables de forma automática, de modo que se favorezca la objetividad de la valoración y con ello la igualdad de trato de los licitadores; y, segunda, la necesidad de ponderar las circunstancias concurrentes a la hora de excluir ofertas que incumplan o cumplan defectuosamente los requisitos formales de presentación de la documentación (bien porque ésta obre en sobres abiertos, bien porque se incluya erróneamente información propia de un sobre en otro distinto), en el bien

entendido de que la exclusión está justificada cuando el incumplimiento o cumplimiento defectuoso de tales requisitos, incluido el secreto de las proposiciones hasta la licitación pública, menoscabe la objetividad de la valoración y el tratamiento igualitario de los licitadores como valores que se trata de preservar mediante dicho secreto, pero no lo está cuando no se haya visto afectado sustantivamente el principio de igualdad de trato”»”.

Asimismo, en dicha resolución indicamos lo siguiente respecto de las cláusulas de los pliegos que prevén la exclusión de licitadores que anticipen información en el sobre erróneo:

“El tenor literal del pliego es taxativo sobre el rechazo de las ofertas que en el sobre nº 2 incluyan datos correspondientes al sobre nº 3, si bien, dada su parquedad, y a falta de una plasmación expresa de la voluntad del pliego en sentido contrario, entiende este Tribunal que su aplicación debe atemperarse, en línea con la doctrina defendida por el Tribunal Supremo y seguida por este Tribunal, para evitar que la consecuencia tan grave como es la exclusión del licitador resulte desproporcionada según el contexto en el que opere. Atendiendo por ello a la finalidad de este tipo de cláusulas, hemos mantenido que no basta una mera anticipación de información sino una anticipación “cualificada”, de manera que, atendido el caso concreto, esta pueda condicionar la previa valoración subjetiva, en perjuicio de la igualdad y objetividad de la licitación”.

Por último, dijimos en nuestra Resolución 726/2024, de 6 de junio, “a este respecto cabe traer a colación la STS523/2022, de 4 de mayo que señala que “Toda infracción administrativa debe sufrir las consecuencias previstas en la ley, pero estas consecuencias deben aplicarse, sin duda alguna, mediando el principio de proporcionalidad allí donde la regulación y las circunstancias del caso lo permitan”. Añade que “la necesidad de salvaguardar con rigor la objetividad e igualdad en la adjudicación de contratos públicos no pueden separarse del juicio sobre la relevancia de la infracción para la garantía de tales principios”. Por tanto, es necesario valorar la relevancia de la infracción y con base en ello determinar sus consecuencias aplicando el principio de proporcionalidad”.

Por tanto, para que la anticipación de oferta dé lugar a la grave consecuencia de excluir al licitador que incurrió en dicha infracción, es necesario que se den tres requisitos: que se vulnere el secreto de la oferta, anticipando no solo información, sino también puntuación; que dicha vulneración comprometa o menoscabe la objetividad en la valoración y la igualdad de trato a los licitadores, análisis que debe realizarse teniendo en cuenta la relevancia de la infracción y sus efectos proporcionales desde la perspectiva de la finalidad de la norma y que la anticipación de la información no venga propiciada por los propios pliegos rectores de la contratación.

Descendiendo al caso que nos ocupa, a la vista de la información incluida en el Archivo 2 que se relaciona con el criterio automático supuestamente desvelado, WEPLAN en su recurso señala que la mera mención a “(incluso superando) los volúmenes mínimos en cuanto a usuarios” constituiría una vulneración del artículo 139.2 de LCSP y la cláusula 14.2 del PCAP, si bien ella misma reconoce se trata de una breve y poco precisa afirmación.

De la lectura de ese inciso se desprende, como señala el órgano de contratación cuyo criterio comparte este Tribunal, que *“no constituye una revelación concreta alguna que permita inferir el número exacto (ni tampoco aproximado) de usuarios adicionales propuestos en el Archivo nº 3, cuya apertura tuvo lugar con posterioridad a la asignación de puntos a las ofertas técnicas y es sólo en ese momento – y no antes - cuando se reveló que MEDUX ofertaba 2.150.000 usuarios adicionales a los 150.000 mínimos (haciendo un total de 2.300.000) y también cuánto incremento ofertaban los restantes dos licitadores.”*

Además, de la expresión enfatizada en la oferta de la adjudicataria resulta que es inespecífica o genérica, y hace referencia a una eventualidad que no permite efectuar cálculo anticipado alguno de la puntuación asignada al licitador por ese criterio, de forma condicionante ni relevante, considerando la fórmula lineal proporcional definida en el PCAP que exige la consideración de todas las ofertas presentadas.

Así tal fórmula otorga la puntuación a los licitadores en proporción lineal al valor máximo de las ofertas presentadas, de forma que se garantice la asignación de los puntos de forma proporcional y objetiva.

En la Cláusula 12.2.2 del PCAP, bajo la rúbrica “Otros criterios evaluables mediante la aplicación de fórmulas. (POCA),” se establece la siguiente fórmula y criterio de valoración:

“Se valorará con un máximo de **32 puntos** los criterios evaluables mediante aplicación de fórmulas, repartiéndose estos de la siguiente forma:

- **El criterio número de usuarios con el aplicativo (app/SDK) instalado adicionales a los 150.000 mínimos fijados** como requisito mínimo en el Pliego Técnico

2. Valoración máxima **de 24 puntos**.

A los efectos de valoración de las respectivas propuestas se aplicará la siguiente fórmula:

$$\text{Puntuación usuarios} = \frac{(\text{Usuarios medición} - \text{Usuarios min})}{\text{Usuarios max} - \text{Usuarios min}} * \text{Max. P}$$

Siendo:

Usuarios medición: Número de usuarios para los que el licitador se compromete a instalar el software de medición (SDK/app).

Max.P: Puntuación máxima del criterio

Usuarios min: Número mínimo de usuarios el Pliego Técnico (150.000).

Usuarios max: El número máximo de usuarios de medición de las ofertas presentadas.

De su observación resulta que la puntuación otorgada a cada oferta no solo depende del número adicional al número de usuarios mínimo fijado en el PCAP (150.000) que presente esa oferta, sino también de cuánto haya ofertado un tercero, esto es, el licitador que presente la oferta con el mayor número de usuarios. Por tanto, la fórmula está establecida con una referencia relativa, de tal forma que, aunque se hubiera adelantado el número de usuarios ofertados por el licitador *-quod non-*, ni siquiera se podría saber cuál sería la puntuación que el licitador iba a obtener en este criterio.

Dada la fórmula a aplicar, resulta claro que la expresión enfatizada en la oferta de la adjudicataria (“...garantizando (incluso superando) los volúmenes mínimos en cuanto a usuarios...”) no vulnera en absoluto el secreto de la oferta, más allá de considerar que el licitador pudiera ofertar un número de usuarios con el aplicativo (app/SDK) instalado adicionales a los 150.000 mínimos fijados como requisito mínimo en el Pliego Técnico.

En consecuencia, el motivo de impugnación debe ser desestimado.

Sexto. En el segundo motivo de impugnación se afirma que la resolución impugnada es arbitraria porque debería haberse excluido a la oferta de la adjudicataria, puesto que justifica su viabilidad con base en hipótesis, con vulneración del artículo 149 LCSP.

Dispone el artículo 149 de la LCSP que:

“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. (...)

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. (...)

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”.

Podemos citar al respecto de la justificación de las ofertas anormalmente bajas, entre otras muchas, la resolución 1641/2023, de 21 de diciembre, en la que señalábamos:

“Este Tribunal tiene establecida una doctrina consolidada en torno a las consecuencias derivadas de la calificación de una oferta como incursa en ‘valores anormales o desproporcionados’, debiendo destacarse las siguientes consideraciones:

- En primer lugar, la mera existencia de una oferta con valores anormales o desproporcionados no implica su exclusión automática del procedimiento de licitación, sino que se ha de tramitar un procedimiento contradictorio, con audiencia al licitador afectado, para que pueda justificar adecuadamente el bajo nivel de los precios ofertados o de costes propuestos y, por tanto, que es susceptible de ser cumplida en sus propios términos;*
- La concurrencia de valores anormales o desproporcionados en una oferta supone una presunción iuris tantum de que la oferta no puede ser cumplida, la cual puede ser destruida mediante prueba en contrario por parte del licitador de la justificación anteriormente citada;*
- La justificación del licitador debe concretar detalladamente los términos económicos y técnicos de su oferta, con la finalidad de demostrar de modo satisfactorio que, a pesar del ahorro que supone su oferta, la misma no pone en peligro la futura ejecución del contrato; no es precisa una justificación exhaustiva de la oferta desproporcionada, sino que se ha de ofrecer explicaciones suficientes que justifiquen satisfactoriamente el bajo nivel de precios o de costes propuestos, y por tanto, despejen la presunción inicial de anormalidad de la baja ofertada, permitiendo llegar al convencimiento de que se puede cumplir normalmente con la oferta en sus propios términos; - La justificación de los argumentos en que se base han ser más profundos, sólidos, detallados o extensos cuanto mayor sea la anormalidad de la baja;*

- *La decisión sobre si la oferta puede cumplirse o no corresponde al órgano de contratación, que debe sopesar la justificación ofrecida por la empresa licitadora y el informe o informes emitidos por los servicios técnicos;*
- *El control jurídico de dicha decisión es limitado, en la medida en que se trate de una decisión discrecional, debiendo tenerse en cuenta la aplicación de la doctrina de los límites de la discrecionalidad técnica de la Administración;*
- *El rechazo de la oferta exige una resolución debidamente motivada que indique el motivo por el cual las justificaciones ofrecidas por el licitador no explican satisfactoriamente el bajo nivel de precios ofertados. En consecuencia, la competencia del Tribunal se extiende al análisis de la justificación del licitador cuya oferta es considerada anormal, y determinar si es suficiente o no, análisis que procede realizar en este momento”.*

Esta doctrina exige demostrar que, gracias a las especiales soluciones técnicas, a las condiciones especialmente favorables de que disponga para ejecutar las prestaciones del contrato, a la originalidad de la forma de ejecución de las mismas que se proponga, entre otras el licitador está en condiciones de asumir, al precio ofertado, las obligaciones contractuales que se propone asumir, para demostrar que su oferta, pese a ser más baja que la de los demás licitadores, permite la viabilidad técnica y económica del contrato.

También hemos dicho, que en los casos en los que el órgano de contratación manifieste su conformidad con la justificación, no es preciso que se motiven de manera exhaustiva los motivos de aceptación, aunque se requiere, en todo caso, una mínima motivación que permita evaluar la razonabilidad de la conclusión alcanzada (Resolución 1520/2023 de 23 de noviembre).

Aplicando los criterios anteriores al caso que nos ocupa, debe rechazarse que en el presente asunto se haya vulnerado la normativa vigente por parte del órgano de contratación.

En primer lugar, se descarta que se haya justificado la viabilidad de la oferta basándose en una mera “ensoñación” o en una simple hipótesis, como apunta la recurrente. En particular, la recurrente señala, con base en el Informe Global, que MEDUX alegó lo siguiente:

«MEDUX justifica los valores de la propuesta presentada en una serie de particularidades de su solución las cuales, a su juicio, les permitiría alcanzar un total de 2.300.000 usuarios con SDK instalado, así como medir 6 parámetros adicionales a los exigidos en el pliego».

Indica la recurrente que la justificación se basa en determinadas circunstancias (sin definir en el Informe Global) que, en opinión de MEDUX, le permitirán llegar a contar (en el futuro) con 2.300.000 usuarios con SDK, esto es, una hipótesis y, por tanto, insatisfactoria de acuerdo con el artículo 149.4 de la LCSP. Asimismo, señala que el Informe Global incurre en error al indicar que MEDUX ya dispone de ese volumen de usuarios en la actualidad, extremo erróneo que deriva de la propia justificación otorgada por MEDUX y de la información que MEDUX ha hecho pública en su página web.

Sin embargo, debe reseñarse, de principio, que las expresiones de las que la recurrente deduce la mera hipótesis de cumplimiento, no son razones ofrecidas por la valoración técnica (documento 13.2, párrafos 1-5 del punto 8.1 del INFORME TÉCNICO DE VALORACIÓN DE CRITERIOSCUANTIFICABLES POR FÓRMULAS Y VALORACIÓN GLOBAL) asumida por la mesa de contratación, sino el resumen de las alegaciones de la propuesta del licitador requerido de justificación.

El análisis técnico que realiza la Subdirección Técnica de las Comunicaciones Electrónicas y aceptado por la Mesa de Contratación se lleva a cabo en el punto 8.1.1 del informe técnico valorativo citado en los siguientes términos:

“Se considera que la propuesta de MEDUX para disponer de una base de 2.300.000 usuarios es viable, principalmente porque el oferente ya cuenta con tal cantidad de usuarios más un margen adicional de confianza.

Asimismo, en la distribución de usuarios por operador, se observa que cuenta con un número equilibrado de usuarios por operador de red, lo que permitirá llevar a cabo un análisis detallado de las redes sin un sesgo excesivo hacia una determinada red.”

Y esto es traslado de la información aportada por MEDUX en su escrito de justificación (documento 15. 7 Justificación de la baja temeraria.PDF):

“Para la realización de nuestra propuesta y responder a este criterio, se toman como referencia datos reales y usuarios registrados en nuestra solución desplegada en España de 2023. A efectos de evidenciar y justificar dicha cifra, se toma como elemento temporal los 7 meses anteriores al 31 de Diciembre. Este sería un periodo temporal equivalente al que tendrá el proyecto definido por la CNMC. En la siguiente imagen se puede observar el número de Unique ID (Usuarios únicos) extraído directamente de nuestra plataforma para el periodo comprendido desde el 1 de junio de 2024 al 31 de diciembre de 2024.”

El órgano de contratación señala que la expresión *“les permitiría alcanzar”* refleja la capacidad operativa de MEDUX y no una hipótesis especulativa. Indica que la expresión no significa que MEDUX no tuviera a 31 de diciembre de 2024 el volumen de clientes requerido, sino que, a tenor del volumen de clientes que disponía MEDUX y la existencia de un margen de confianza suficiente, esta empresa tendría la capacidad de cumplir con el volumen de clientes comprometidos en el momento de iniciar y ejecutar el proyecto.

Por otra parte, el órgano de contratación explica suficientemente el proceso de valoración de la suficiencia de esa justificación cuando señala que *“[P]ara refrendar sus afirmaciones, MEDUX aportó pantallazos de su plataforma que ilustran los datos presentados por la empresa en su respuesta al requerimiento evacuado por la Mesa de Contratación, permitiendo visualizar la base sobre la cual se sustenta su afirmación de capacidad operativa. Tal como se muestra en esa captura de pantalla de la plataforma de MEDUX, durante el periodo comprendido entre junio de 2024 y diciembre de 2024 arroja un valor total de 2.602.172 usuarios diferentes -ID únicos-, los que supone que MEDUX en ese periodo superaría en 302.172 usuarios el valor comprometido en su oferta.*

Añade que *“[A]simismo, MEDUX aporta otra captura de pantalla de su plataforma con la distribución de estos usuarios únicos por operador, pudiéndose comprobar a partir del IMSI1 que todos ellos pertenecen a operadores españoles, al estar, identificados mediante “SimOperator” que empiezan por los dígitos “214”, es decir, el prefijo internacional asociado a las SIM de operadores españoles, tal como se pide en el pliego. Por razones de confidencialidad (dado que el desglose por operador desvelaría las concretas relaciones comerciales mantenidas por la licitadora afectada), no es posible reproducir aquí esta otra captura de pantalla de su plataforma que, sin embargo, sí puede comprobarse que figura*

como información confidencial en el documento de alegaciones de MEDUX. En todo caso, la mera referencia a esta detallada información facilitada por MEDUX lleva, como no puede ser de otro modo, al pleno convencimiento de la viabilidad de la oferta presentada teniendo en cuenta por tanto que la solución SDK está ya desplegada en un número de usuarios en España superior al comprometido para la ejecución del contrato y económicamente “amortizada” por no existir un coste incremental de la plataforma imputable únicamente al proyecto de la CNMC.”

Sostiene que “Aunque dichas particularidades no se detallan exhaustivamente en el Informe técnico valorativo por razones de confidencialidad frente a competidores, incluyen un cálculo preciso de su base de usuarios actuales, extraído de datos reales de sus sistemas, y no una mera proyección futura. Este cálculo incorpora un margen de confianza estadístico para garantizar el cumplimiento del PCAP ante la variabilidad inherente a los usuarios de SDK, lo que refuerza la solidez de la justificación. Las alegaciones presentadas por MEDUX en contestación al requerimiento evacuado son técnica y estadísticamente consistentes (...). Por lo que se refiere a la información publicada por MEDUX en su web, resulta que ésta no tiene carácter contractual, ni es ni puede ser una fuente a la que se le dé mayor verosimilitud que al propio escrito justificativo presentado por MEDUX durante la tramitación del procedimiento de licitación (...).”

De acuerdo con lo expuesto la motivación se considera suficiente y el proceso para llegar a las conclusiones relativas a la viabilidad técnica, no está basado en meras hipótesis o en una mera “suposición de algo posible o imposible para sacar de ello una consecuencia”, es decir, está suficientemente justificado desde el punto de vista técnico y documentado en el expediente administrativo (documento 15. 7 Justificación de la baja temeraria.PDF, en relación con el documento 13. 2 Informe Valoración formulas, baja temeraria y final.PDF).

Por tanto, se aprecia que en ese juicio técnico tendente a determinar la viabilidad de la oferta del adjudicatario no se han aplicado criterios arbitrarios o discriminatorios ni se ha incurrido en error material al efectuarlo, considerando este Tribunal que el “discurso valorativo” para entender justificada la viabilidad de la oferta debe basarse en fundamentaciones que no resulten ilógicas, irracionales, ni absurdas, ni en definitiva

arbitrarias, antes al contrario, se basan en documentación justificativa suscrita por el adjudicatario y en un proceso conclusivo y valorativo lógico, razonado y razonable.

Por ello, el motivo de impugnación debe ser desestimado.

Séptimo. Por último, la recurrente sostiene la anulación de la resolución de adjudicación por basarse en un informe técnico sobre criterios evaluables mediante un juicio de valor que contiene errores materiales, es arbitrario y carente de motivación en diversos criterios evaluados. En particular se refiere a los siguientes:

- 4.3.2.1.1 *“Arquitectura del sistema de medidas”* (máximo 5 puntos), donde se otorga el máximo de puntos a MEDUX incluyendo una justificación que hace referencia al SDK de otra licitadora, (ACCENTURE) reproduciendo literalmente lo de esta segunda licitadora a la que se le otorga 4 puntos
- 4.3.2.2 *“Planificación del proyecto”* (máximo 5 puntos), donde se otorga el máximo de puntos a MEDUX con base en la existencia de una distribución homogénea del número de usuarios, que realmente adolece de pronunciadas desviaciones respecto de la distribución de usuarios que publica periódicamente la CNMC y de incumplimiento del párrafo 13 del PPT. Señala la recurrente que la elección del operador es probablemente lo más relevante a la hora de determinar el perfil de consumo de los clientes
- 4.4.2.3.1 *“Ficheros csv diarios”* (máximo 3 puntos), donde se penaliza a la recurrente por no quedar clara si la posibilidad de disponibilidad es contemplada como parte de la oferta o de un servicio aparte, lo que constituye un error manifiesto a la vista de la oferta presentada.
- 4.4.2.3.2 *“Resúmenes-ficheros csv mensuales, mapas, etc...”* (máximo 3 puntos), donde se penaliza a la recurrente por no especificar con claridad si ofrece el servicio de soporte del volcado a la base de datos de la CNMC, lo que constituye un error manifiesto a la vista de la oferta presentada

El órgano de contratación en su informe, tras manifestar que dichas alegaciones son meras discrepancias de valoración técnica, rebate cada uno de los motivos esgrimidos por la recurrente.

En relación con el apartado 4.3.2.1.1 “*Arquitectura del sistema de medidas*” indica que la mención a otra licitadora es una mera errata al nominar al licitador, bastando para apreciarla la comparación de las respectivas valoraciones técnicas (para la adjudicataria en la redacción del apartado 4.3.2.1.1, y para ACCENTURE en el apartado 4.1.2.1.1). Efectivamente, dichas valoraciones son completamente distintas y se puede observar en una lectura integradora para despreciar cualquier atisbo de virtualidad invalidante al no pasar de un mero error, errata o equivocación material.

En cuanto a las siguientes [4.3.2.2 “*Planificación del proyecto*”, 4.4.2.3.1 “*Ficheros csv diarios*” 4.4.2.3.2 “*Resúmenes-ficheros csv mensuales, mapas, etc...*”] debemos partir de que suponen juicios técnicos sujetos a la “discrecionalidad técnica” del órgano de contratación.

Y a tales efectos, es doctrina reiterada por este Tribunal en numerosas resoluciones (por todas, Resoluciones 164/2025, de 7 de febrero, 694/2021, de 11 de junio, y 38/2023, de 26 de enero de 2023) que, en la valoración de los criterios eminentemente técnicos, asiste a la Administración la denominada discrecionalidad técnica:

“Es de plena aplicación a los criterios evaluables en función de juicios de valor la jurisprudencia del Tribunal Supremo 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 puedan 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 procedimiento, a que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios, o que finalmente no se haya recurrido en error material al efectuarla. Fuera de estos casos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración”.

A juicio de este Tribunal, el informe técnico realizado en el seno del procedimiento está lo suficientemente justificado (Documento 13. 1 del expediente Informe Valoración Ofertas Técnicas.PDF) siendo que, además, las explicaciones dadas por la entidad contratante son suficientes para considerar ajustada a Derecho la valoración realizada.

En el informe técnico que sirvió de base para la valoración de los criterios sujetos a un juicio de valor no se aprecia arbitrariedad o discriminación, ni error material, por lo que debe confirmarse, con base en la discrecionalidad técnica, las puntuaciones otorgadas en los criterios controvertidos.

También este motivo debe ser desestimado.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. P.R.L., en representación de CUMBERLAND SOLUTIONS, S.L., contra el acuerdo de adjudicación del procedimiento *“Recopilación automatizada de parámetros de calidad suministrados por los terminales móviles de clientes reales (crowdsourcing)”*, convocado por la Secretaría General de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

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

LAS VOCALES