

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN
PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 2 de julio de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de REALIZACIONES PUBLICITARIAS GAMA, S.L. (en adelante, GAMA), contra la resolución de adjudicación del Lote 1 “*Suministro e instalación de señalética*” del contrato denominado “*Suministro de señalética, accesorios, equipos de comunicación y mobiliario para el nuevo centro cultural Valdebebas (tres lotes)*”, licitado por el Distrito de Hortaleza del Ayuntamiento de Madrid, con número de expediente 300/2025/02554, este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados en el Perfil del contratante del Distrito de Hortaleza de Madrid, alojado en la Plataforma de Contratos del Sector Público (PLCSP) y en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), el 7 de enero de 2026, posteriormente rectificados en fechas 13 y 16 de enero, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación y con división en tres lotes.

El valor estimado del contrato asciende a 245.671,51 euros y su plazo de duración

será de 2 meses.

A la presente licitación, en concreto al Lote 1 recurrido, se presentaron oferta seis licitadores, entre ellos la recurrente.

Segundo. – Realizados por la Mesa de contratación los actos de apertura y calificación de la documentación relativa al cumplimiento de requisitos previos por parte de los licitadores, en sesión de 16 de febrero de 2026, se procede a la apertura de los sobres electrónicos nº 2 que contienen las ofertas valorables mediante la aplicación de fórmulas o porcentajes, identificándose que las ofertas presentadas al Lote 1 por parte de ILUNION ACCESIBILIDAD, S.A.U. y REALIZACIONES PUBLICITARIAS GAMA S.L., se encuentran en situación de baja anormal, por lo que se acuerda requerirles para que justifiquen sus ofertas.

El 4 de marzo de 2026, la Mesa de Contratación, a la vista del informe emitido por los servicios técnicos competentes, acuerda excluir a ambas empresas *“por considerar que no acreditan de forma suficiente la viabilidad económica de la oferta formulada, al no aportar un desglose económico detallado ni documentación acreditativa que permita verificar los costes reales de ejecución del contrato.”*

Mediante Resolución del Coordinador del Distrito, de fecha 25 de mayo de 2026, se adjudica el Lote 1 del contrato en favor de GERALVEZ PROYECTOS CONTRAC, S.L.

Tercero. - El 5 de junio de 2026, se presenta en el registro de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad de Madrid, el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de GAMA, contra la exclusión de su oferta al Lote 1 y la adjudicación de dicho lote. Dicho recurso tuvo entrada en este Tribunal el día 8 del mismo mes.

Ese mismo día 8 de junio de 2026, se requirió al órgano de contratación para que remitiera el expediente de contratación y el informe correspondiente, conforme el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público

(LCSP).

El 22 de junio, no habiendo sido atendido el requerimiento anterior, se realizó nuevo requerimiento.

El 30 de junio de 2026 ha tenido entrada en este Tribunal el expediente y el informe del órgano de contratación solicitando la inadmisión del recurso. Subsidiariamente, su desestimación.

Cuarto.- La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida en virtud de la suspensión automática derivada de la interposición de recurso especial contra el acuerdo de adjudicación, conforme a lo previsto en el artículo 53 de la LCSP, así como en aplicación del criterio adoptado por este mediante Acuerdo adoptado por este Tribunal el 28 de noviembre de 2024, sobre el mantenimiento de la suspensión en los supuestos de recurso contra acuerdos de adjudicación.

Quinto.- La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados de este contrato, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles un plazo, de cinco días hábiles, para presentar alegaciones. En el plazo otorgado, no se han presentado alegaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - De conformidad con lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso.

Segundo.- El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de un licitador, cuya oferta al Lote 1, inicialmente incurso en valores anormales, ha resultado excluida de la licitación de dicho lote; por tanto, cuyos derechos e intereses legítimos individuales o colectivos pueden verse perjudicados o pueden resultar

afectados de manera directa o indirecta por las decisiones objeto del recurso (artículo 48 de la LCSP).

Asimismo, se comprueba la representación del recurrente firmante del recurso.

Tercero. - Especial análisis merecen tanto el plazo de interposición del recurso, como el acto objeto de impugnación, pues solicita el órgano de contratación su inadmisión, alegando extemporaneidad y que el recurso ataca un acto no susceptible de impugnación de acuerdo con el artículo 44 de la LCSP.

Alega en este sentido que debe ser inadmitido por dirigirse inicialmente contra un acto no susceptible de recurso especial, pues el propio escrito de la recurrente se refiere a la propuesta de adjudicación formulada por la Mesa de contratación, acto que, conforme a la doctrina de los tribunales administrativos de recursos contractuales, tiene naturaleza de acto de trámite no cualificado, al no decidir directa ni indirectamente sobre la adjudicación ni impedir por sí mismo la continuación del procedimiento. Añade que la Mesa de Contratación actúa como órgano técnico de asistencia, correspondiendo al órgano de contratación la adopción del acuerdo definitivo de adjudicación y, en su caso, de exclusión.

Asimismo, el órgano de contratación invoca la extemporaneidad del recurso. Alega que el acta de la sesión de la Mesa en la que se propuso la exclusión de GAMA fue publicada en la PLCSP, y que la recurrente tuvo conocimiento efectivo de los motivos de su exclusión, al haber remitido un correo electrónico el 7 de abril de 2026 en el que reconocía expresamente que su oferta había sido considerada como baja desproporcionada no justificada. Según el órgano de contratación, desde ese momento la recurrente disponía de la información necesaria para impugnar su exclusión, por lo que no podía esperar a la adjudicación para reabrir una controversia ya precluida.

Considera que la fecha del acuerdo de adjudicación dictado por el Concejal del Distrito de Hortaleza como órgano de contratación, que fue firmado el 25 de mayo y notificado

el 9 de junio, es la prueba palmaria de que no pudo interponerse el recurso especial contra el mismo, pues éste fue interpuesto el 5 de junio. Por ello entiende que el recurso se interpone contra la propuesta de la Mesa de contratación que constituye un acto de trámite no cualificado y no susceptible de recurso. O dicho de otra manera, a la fecha de interposición del recurso no existía acto impugnabile pues solo existía una propuesta de la mesa de contratación, y no el acuerdo de adjudicación dictado por el órgano de contratación.

Vistas las anteriores manifestaciones, debe señalarse que, en el escrito presentado ante este Tribunal, el recurrente, no identifica expresamente el acto recurrido, manifestando, lo siguiente:

“solicito formalmente la revisión del proceso de valoración de las ofertas, así como una explicación detallada de los motivos que han llevado a considerar mi oferta como anormalmente baja y a su consiguiente exclusión.”

A su escrito, acompaña el acta de la Mesa de Contratación de 4 de marzo de 2026 y el anuncio de adjudicación del Lote 1, publicado el día 3 de junio de 2026 en la PLCSP. Aunque el escrito de recurso no resulte técnicamente preciso, de su contenido se desprende con claridad que la recurrente combate la decisión administrativa que le impide continuar en la licitación y que determina la adjudicación a favor de un tercero, de la que ya era conocedora a través de su publicación.

Como ya se ha señalado en los antecedentes de hecho de la presente resolución, la Mesa de Contratación, en sesión de 4 de marzo de 2026, acordó la exclusión de la recurrente de la licitación del Lote 1, al no haber acreditado de forma suficiente la viabilidad económica de la oferta presentada, no aportando un desglose económico detallado ni documentación acreditativa que permita verificar los costes reales de ejecución del contrato.

Dicho acuerdo de exclusión, no es competencia de la Mesa, pues el artículo 149.6 LCSP atribuye dicha competencia al órgano de contratación, al establecer:

“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.”

El acta de la sesión de la Mesa de Contratación fue publicada en PLCSP el día 6 de marzo de 2026, sin expresión de los recursos procedentes.

Por su parte, la Resolución del Coordinador del Distrito, de fecha 25 de mayo de 2026, por la que se adjudica el Lote 1 del contrato, fue publicada en PLCSP el día 3 de junio.

El recurso se entiende, por tanto, interpuesto contra la resolución de adjudicación y la exclusión de la oferta de la recurrente del Lote 1 del contrato, en el marco de un contrato de suministro cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2.c) de la LCSP.

Por otro lado, atendiendo a la fecha de publicación de la resolución de adjudicación y a que el recurso se interpuso el día 5 de junio, ante este Tribunal, se entiende presentado en tiempo y forma, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. - Fondo del asunto. Alegaciones de las partes

1. Alegaciones de la recurrente.

En un escueto y poco estructurado escrito, la recurrente indica que fue excluida del proceso por haberse considerado su oferta como anormalmente baja y se opone a su exclusión manifestando que su oferta estaba correctamente justificada y cumplía con los requisitos técnicos y económicos del pliego. En concreto, aportó un desglose económico de su oferta, que considera suficiente, incluyendo:

- . 40% materiales (1877,2 euros)
- . 30% fabricación (1407,9 euros)
- . 20% costes fijos y salariales (938,6 euros)
- . 10% beneficio industrial (469,3 euros)

A ello añade que los costes laborales se ajustan al convenio colectivo del sector de artes gráficas.

Denuncia que no se le solicitó ninguna aclaración adicional antes de excluir su oferta y considera que no se ha evaluado su justificación de forma objetiva ni transparente.

Y señala que la empresa adjudicataria presentó una oferta aproximadamente 200 euros más cara, por lo que solicita una revisión del proceso de valoración y una explicación detallada de los motivos por los que su oferta fue considerada anormalmente baja y excluida.

2.- Alegaciones del órgano de contratación.

Por su parte, el órgano de contratación defiende que se siguió correctamente el procedimiento previsto en el artículo 149 de la LCSP para la apreciación de ofertas anormalmente bajas. Expone que, tras la apertura de las ofertas económicas, se advirtió que las proposiciones de ILUNION ACCESIBILIDAD, S.A.U. y REALIZACIONES PUBLICITARIAS GAMA, S.L. incurrieran en presunción de anormalidad conforme a los criterios establecidos en el PCAP, por lo que se requirió a ambas empresas para que justificaran la viabilidad de sus ofertas.

Continúa señalando que, una vez recibida la justificación de la oferta de GAMA, esta fue remitida al servicio promotor del contrato para su análisis técnico, que concluyó que la empresa no acreditaba de forma suficiente la viabilidad económica de la oferta, al no aportar un desglose económico detallado ni documentación acreditativa que permitiera verificar los costes reales de ejecución del contrato.

Por lo que respecta a la alegación de la recurrente relativa a que no se le solicitó aclaración adicional, señala que la LCSP no impone un trámite sucesivo o una segunda oportunidad de justificación. A su juicio, el trámite legal queda cumplido mediante el requerimiento inicial de justificación de la oferta incurso en presunción de anormalidad, sin que exista obligación de reiterarlo cuando la documentación aportada resulta insuficiente.

En relación a la pretendida suficiencia de la justificación presentada, afirma que GAMA se limitó a aportar una distribución porcentual global de su oferta (40% materiales, 30% fabricación, 20% costes fijos y salariales y 10% beneficio industrial) sin relacionar tales porcentajes con las partidas concretas del pliego ni con los precios unitarios ofertados. Además, señala que no se acompañaron facturas, presupuestos de proveedores, catálogos, tablas salariales individualizadas ni ningún otro documento objetivo que permitiera contrastar la realidad de los costes ofertados.

Añade que la mera invocación de la experiencia empresarial, de la disponibilidad de medios propios o de la existencia de maquinaria y personal no constituye, por sí sola, una acreditación suficiente de la viabilidad económica de la oferta, si no se traduce en un ahorro concreto, cuantificado y verificable para esta licitación específica.

Alude a que no hubo trato discriminatorio pues el criterio aplicado fue uniforme, dado que la oferta del otro licitador, incurso en presunción de anormalidad, fue igualmente excluida por idéntica razón: no haber justificado adecuadamente su viabilidad económica. A su entender, ello descarta cualquier trato discriminatorio o arbitrario respecto de GAMA.

Finalmente, sostiene que la diferencia de aproximadamente 187,86 euros entre la oferta de GAMA y la de la adjudicataria, GERALVEZ PROYECTOS CONTRAC, S.L., carece de relevancia jurídica. Según el órgano de contratación, lo determinante no es que exista una oferta económicamente inferior, sino que dicha oferta sea viable y haya superado el trámite contradictorio de justificación de la anormalidad. En este caso, considera que GERALVEZ presentó la oferta económicamente más ventajosa entre

las válidamente admitidas, obteniendo 83,03 puntos, mientras que GAMA quedó excluida por no acreditar la sostenibilidad de su proposición.

Por todo ello, solicita que se declare la conformidad a Derecho tanto de la exclusión de la oferta de la recurrente, como de la adjudicación del Lote 1 del contrato.

Quinto. - Consideraciones del Tribunal

Vistas las alegaciones de las partes, es preciso partir de la doctrina que este Tribunal mantiene, con carácter general, sobre la justificación de las ofertas con valores que las hacen anormalmente bajas. Doctrina recogida en numerosas resoluciones, entre las que podemos citar la 377/2025, de 18 de agosto. A los efectos que aquí nos interesa, destacábamos que la finalidad de este procedimiento contradictorio es evitar rechazar la oferta, que ha sido formulada en términos que la hacen anormalmente baja, sin comprobar previamente su viabilidad.

Así mismo, señalábamos que la justificación que presente el licitador, cuya oferta se encuentra incurso en presunción de anormalidad, debe concretar con el debido detalle, los términos económicos y técnicos de la misma, en aras de demostrar de modo satisfactorio que, pese al ahorro que entraña su oferta, ésta no pone en riesgo la adecuada ejecución del contrato. Ello exige justificar que, de conformidad con el apartado 4 del artículo 149 de la LCSP, 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 aplicar, o a la posible obtención de ayudas, el licitador está en condiciones de asumir, al precio ofertado, las obligaciones contractuales exigidas, con pleno respeto a las disposiciones relativas a la protección del medio ambiente y a las condiciones de trabajo vigentes en el lugar en que deba realizarse la prestación, todo lo cual en aras de demostrar que su oferta, pese a ser inferior que la de los demás licitadores, permite la futura viabilidad técnica y económica del contrato.

También indicábamos que el control de este Tribunal ha de centrarse en determinar si el informe técnico fundamenta de forma suficiente y adecuada el carácter satisfactorio de las explicaciones dadas por la empresa licitadora incurso en baja anormal y, por ello, procede la admisión de su oferta o si, por el contrario, los argumentos empleados por la recurrente para descalificarlas gozan de peso suficiente para destruir las presunciones de legalidad y de discrecionalidad de la actuación administrativa impugnada (Resolución 270/2026, de 4 de junio).

Asimismo, será necesario que el licitador cuya oferta está incurso en presunción de anormalidad, realice una justificación más exhaustiva cuanto más se desvíe de la baja media, pues ha de proveer al órgano de contratación de los argumentos suficientes para admitir su oferta.

Por ello, es exigible la acreditación de la sostenibilidad del precio con documentos objetivos, acreditando la viabilidad de la oferta mediante desglose y prueba documental de cada elemento de coste y cada fuente de ahorro invocada, no bastando alusiones genéricas, debiendo considerarse que la justificación es insuficiente cuando se limita a una estimación sin detallar ni desglosar las actuaciones necesarias, constituyendo una mera manifestación no acreditada.

Del examen del expediente remitido por el órgano de contratación resulta que, tras la apertura de los sobres que contenían las ofertas evaluables mediante fórmulas, la Mesa de Contratación apreció que las ofertas de dos licitadores, entre la que se encontraba la de la recurrente, se encontraban incursas en presunción de anormalidad conforme a los parámetros establecidos en el PCAP. Siendo ambas empresas requeridas para la justificación de sus ofertas, la recurrente presentó justificación, que fue remitida al servicio promotor para su análisis técnico, que concluyó que dicha justificación no acreditaba de forma suficiente la viabilidad económica de la oferta, por no contener un desglose económico detallado ni documentación acreditativa que permitiera verificar los costes reales de ejecución del contrato.

Por tanto, desde la perspectiva procedimental, se cumplió el trámite contradictorio exigido por el artículo 149 de la LCSP. La recurrente fue requerida, presentó las explicaciones que estimó oportunas y estas fueron examinadas técnicamente antes de adoptarse la decisión de exclusión, no precisando el órgano de contratación de la realización de un trámite de aclaraciones sobre la justificación presentada por la recurrente. No puede prosperar, por ello, la alegación relativa a la falta de un requerimiento adicional. La normativa contractual no impone al órgano de contratación la obligación de abrir un trámite de aclaración cuando la justificación inicialmente aportada resulta insuficiente.

Entrando ya en la justificación presentada por GAMA, sostiene esa parte que su oferta estaba debidamente justificada mediante la distribución de costes porcentuales. Sin embargo, analizada la justificación por este Tribunal, estos porcentajes no se acompañan de un desglose de costes por partidas del contrato, ni se relacionan esos porcentajes con los concretos elementos de señalética exigidos en el pliego. Ello resulta especialmente relevante atendiendo a que el Lote 1 se configura como un contrato a precios unitarios, con unidades y precios individualizados para cartelería, pictogramas, elementos braille, placa de techo y directorios.

GAMA también invocó experiencia, descuentos por volumen, medios propios, plantilla, maquinaria, certificaciones o cumplimiento normativo, sin embargo, el informe técnico consideró que esas afirmaciones eran genéricas, porque no cuantificaban ahorros ni venían apoyadas por documentos verificables.

El informe destaca precisamente que la justificación aportada no cuantifica el ahorro real derivado de supuestos descuentos por volumen o acuerdos con proveedores, ni permite comprobar cómo se alcanza el precio final de cada elemento. También señala que la descripción de medios técnicos, maquinaria o experiencia empresarial no aparece acompañada de una traducción económica concreta que permita valorar su incidencia real en la oferta.

Además, la recurrente no aportó documentación externa o verificable —presupuestos de proveedores, facturas, tarifas, catálogos de precios, tablas salariales aplicables o cálculos de costes de personal— que permitiera contrastar la realidad de los importes declarados.

En consecuencia, la justificación presentada no permite al órgano de contratación comprobar razonablemente que la oferta pueda ejecutarse en los términos exigidos por el contrato. La mera distribución porcentual de la oferta, sin soporte documental ni conexión con las prestaciones concretas, no satisface el estándar de suficiencia exigible para enervar la presunción de anormalidad.

La exclusión de una oferta incurso en presunción de anormalidad debe estar suficientemente motivada. En el presente caso, la motivación existe y resulta bastante. La razón determinante de la exclusión fue la falta de acreditación suficiente de su viabilidad. El informe técnico identifica las deficiencias de la justificación aportada: ausencia de desglose económico detallado, falta de vinculación con los precios unitarios, inexistencia de documentación acreditativa y carácter genérico de las explicaciones ofrecidas. Dicha motivación permite conocer las razones por las que la Administración no consideró justificada la oferta y permite también a este Tribunal ejercer su función revisora. No se aprecia, por tanto, indefensión de la recurrente ni arbitrariedad en la decisión administrativa.

Alude por último la recurrente a que el Lote 1 se ha adjudicado a una oferta que era solo aproximadamente 200 euros superior a la suya. Sin embargo, esta circunstancia no desvirtúa la legalidad de la exclusión. La oferta de GERALVEZ no incurrió en presunción de inclusión de valores anormales conforme a los parámetros establecidos en el PCAP. La adjudicataria resultó adjudicataria del lote impugnado al ser la oferta mejor valorada entre las válidamente admitidas.

Por todo ello, este Tribunal considera ajustada a Derecho la exclusión de la oferta de la recurrente al Lote 1 y la adjudicación de dicho lote.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

Primero. – Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de REALIZACIONES PUBLICITARIAS GAMA, S.L., contra la exclusión de su oferta y la adjudicación del Lote 1 “*suministro e instalación de señalética*” del contrato denominado “*suministro de señalética, accesorios, equipos de comunicación y mobiliario para el nuevo centro cultural Valdebebas (tres lotes)*”, licitado por el Distrito de Hortaleza del Ayuntamiento de Madrid, con número de expediente 300/2025/02554.

Segundo.- Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación, de conformidad con lo estipulado 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.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, 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 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.

EL TRIBUNAL