

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

En Madrid, a 16 de abril de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de TECHNICAL UNIFORMS GROUP BUSINESS, S.L., contra el Acuerdo de la Mesa de Contratación de fecha 24 de febrero de 2026, por el que se excluye su oferta para el Lote I en el contrato denominado “*Suministro de uniformidad y calzado para el personal de Policía Local y Protección Civil del Ayuntamiento de Valdemoro*” (Expediente 141/2025), licitado por el mencionado Ayuntamiento, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente.

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados el día 2 de febrero de 2026 en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) y en el perfil del contratante de Ayuntamiento de Valdemoro, alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Públicos (PCSP), se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación y dividido en 3 lotes

El valor estimado del contrato asciende a 462.809,92 euros y su plazo de duración

será de dos años.

A la presente licitación presentaron oferta al Lote 1 dos licitadores, entre los que se encuentra el recurrente.

Segundo. - Celebrado el acto de apertura y calificación de la documentación de las ofertas por la Mesa de contratación, en su sesión celebrada el 17 de febrero de 2026, se celebra nueva sesión el 24 de febrero de 2026 para la apertura de la documentación de las ofertas relativa a los criterios evaluables mediante aplicación de fórmula.

Observa la Mesa de Contratación que el porcentaje de baja sobre el presupuesto base de licitación que propone TECHNICAL UNIFORMS GROUP BUSINESS, S.L. (TECHNICAL), se encuentra por encima del 25 %, por lo que en aplicación del Apartado F del Anexo I al PCAP se encuentra en causa de exclusión.

Establece dicho apartado:

“LOTES 1 Y 2. El contrato se adjudicará a la propuesta más ventajosa en base a una valoración general de hasta 100 Puntos, asignados de la siguiente manera:

- Criterios Automáticos máximo 100 Puntos.

1.- Mayor porcentaje de baja: 60 Puntos máximos.

2.- Plazo de entrega: 30 Puntos máximos.

3.- Plazo de garantía: 10 Puntos máximos.

No se admitirán bajas superiores al 25%, ni plazos de entrega inferiores a 10 días, por considerarse desproporcionadas y no ajustadas a lo requerido.” (el subrayado es nuestro)

A la vista de que el porcentaje de baja es superior al 25 % en la oferta económica del recurrente no se procede al conocimiento del resto de criterios a valorar, siendo directamente y sin más trámite excluida su oferta de la licitación.

Es necesario destacar que TECHNICAL interpuso un recurso especial en materia de contratación contra los pliegos que iban a regir esta licitación el 5 de diciembre de 2025. Dicho recurso fue resuelto por este Tribunal mediante Resolución 537/2025 de

18 de diciembre, siendo estimadas sus pretensiones por haber sido admitidas por el órgano de contratación.

Tercero. - El 26 de marzo de 2026 la representación legal de TECHNICAL, presenta en el Registro General de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con entrada en este Tribunal el mismo día, recurso especial en materia de contratación en el que solicita la tramitación del procedimiento establecido en el artículo 149 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, previamente a la exclusión de su oferta.

El 30 de marzo de 2026, el órgano de contratación remitió a este Tribunal el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la LCSP.

Cuarto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso a los interesados en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndole un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones. En el plazo otorgado, no se han presentado alegaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de 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 de la Comunidad de Madrid.

Segundo. - El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de un licitador cuya oferta ha sido excluida de la licitación y, por tanto, cuyos derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se han visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso (Artículo 48 de la LCSP).

Asimismo, se acredita la representación del firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues el acuerdo fue adoptado el 24 de febrero de 2026, notificado el 10 de marzo de 2026 e interpuesto el recurso, en este Tribunal, el 26 de marzo de 2026, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. - El recurso se interpuso contra un acto de trámite que impide continuar al licitador en el procedimiento, en el marco de contrato de suministros cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2 b) de la LCSP.

Quinto.- Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

TECHNICAL motiva su recurso en la ausencia de tramitación del procedimiento contradictorio establecido en el artículo 149 de la LCSP, cuando una oferta se encuentra incurso en valores anormales.

Considera que la exclusión directa sin mayor posibilidad de defensa de la viabilidad de la oferta es contraria no solo ante la LCSP sino también ante la Directiva 2014/24UE y así indica el contenido de las siguientes sentencias de Tribunal de Justicia de la Unión Europea:

*“Así, en la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 27 de noviembre de 2001, asunto C-285/99, Lombardini y Mantovani, el Tribunal declara expresamente: **“el poder adjudicador está obligado a examinar las explicaciones facilitadas por los licitadores antes de poder rechazar sus ofertas”**. Y añade en la misma resolución:*

***“no puede excluirse automáticamente una oferta por considerarla anormalmente baja sin haber dado al licitador la posibilidad de demostrar su seriedad”**.*

Esta doctrina fue reiterada y reforzada por la sentencia de 29 de marzo de 2012, asunto C-599/10, SAG ELV Slovensko, en la que el Tribunal afirma:

apartado 28:

“cuando una oferta parece anormalmente baja, la entidad adjudicadora debe solicitar por escrito las precisiones que considere oportunas sobre la composición de la oferta”.

Y añade:

apartado 29:

“la entidad adjudicadora debe verificar los elementos constitutivos de la oferta teniendo en cuenta las explicaciones facilitadas por el licitador”.

Y concluye:

apartado 30:

“solo tras haber verificado estos elementos puede la entidad adjudicadora rechazar dicha oferta”.

En la misma línea, la sentencia de 18 de diciembre de 2014, asunto C-568/13, Data Medical Service, insiste en que:

“el poder adjudicador está obligado a verificar la viabilidad de la oferta solicitando al licitador las explicaciones necesarias y evaluando las justificaciones proporcionadas antes de adoptar una decisión de exclusión”.

De esta jurisprudencia resulta una doctrina clara y uniforme:

- ***la anormalidad de una oferta constituye únicamente un indicio o presunción,***
- ***dicha presunción debe ser objeto de verificación contradictoria,***
- ***y la exclusión solo puede acordarse tras analizar las explicaciones del licitador.***

A la vista de esta jurisprudencia, TECHNICAL considera que los sistemas que permiten o provocan la exclusión automática de ofertas por razón de su nivel de baja, sin dar audiencia al licitador, resultan incompatibles con los principios de igualdad de trato transparencia y libre concurrencia que rigen la contratación pública en el ámbito de la Unión Europea.

Manifiesta que el acuerdo de exclusión se fundamenta en la aplicación del "apartado F del Anexo I de Características Generales del contrato", que establece:

"No se admitirán bajas superiores al 25%, ni plazos de entrega inferiores a 10 días, por considerarse desproporcionadas y no ajustadas a lo requerido".

Dicha cláusula, a su parecer, es nula de pleno derecho por contravenir de forma directa y flagrante una norma de carácter imperativo como es el artículo 149 de la

LCSP y basa su falta de impugnación del PCAP en este apartado concreto en el principio de que estos no pueden establecer disposiciones *contra legem*.

Insiste en que una cláusula que elimina un trámite esencial y una garantía procedimental establecida por la ley es radicalmente nula. Aunque los pliegos no fueran impugnados en su momento, la jurisprudencia admite de forma pacífica que la nulidad de pleno derecho de una cláusula puede ser alegada al recurrir el acto de aplicación de esta. No puede pretenderse que un licitador consienta con su participación la aplicación de una cláusula manifiestamente ilegal.

Por todo ello solicita la anulación del acuerdo de exclusión impugnado por ser contrario a Derecho y retrotraer las actuaciones del procedimiento de licitación al momento inmediatamente anterior a la exclusión de su oferta, procediendo a la tramitación del procedimiento establecido en el artículo 149 de la LCSP.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación manifiesta en contra de la posición de la recurrente que la pretensión de modificar el PCAP es extemporánea, ya que el plazo para ello terminó el 23 de febrero de 2026.

Así mismo considera que TECHNICAL, al presentar su oferta técnica y económica, aceptó la totalidad de las cláusulas del PCAP, según la doctrina por la que los pliegos son la "ley del contrato" y no pueden ser combatidos de forma indirecta una vez que el licitador ha participado sin cuestionarlos previamente. Pretender la nulidad de una cláusula solo cuando su aplicación resulta desfavorable vulnera la seguridad jurídica.

Considera que la recurrente confunde, de forma interesada o por desconocimiento, la figura de la "oferta anormalmente baja" con el umbral de saciedad establecido en los pliegos.

Sobre la posibilidad de establecimiento de umbrales de saciedad invoca la Resolución del TACRC nº 1262/2025 que establece: *“que el órgano de contratación puede modular el criterio precio y establecer límites para evitar desvirtuar la calidad de la prestación o la presentación de ofertas mediocres”*.

Considera que dicha interpretación se ha visto refrendada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de marzo de 2024 (Rec. 7797/2020), que confirma que no existe impedimento legal en la vigente LCSP 9/2017 para fijar índices de saciedad que limiten la valoración de ofertas económicas, siempre que estén justificados en el expediente. En este caso, el órgano de contratación ha motivado suficientemente que, a partir de ciertos márgenes, las ofertas dejan de aportar mejoras significativas y ponen en riesgo la viabilidad de la concesión.

En referencia al trámite de audiencia, éste no se consideró necesario puesto que la exclusión no se basa en el artículo 149 LCSP (baja anormal), sino en el incumplimiento de un requisito de admisibilidad del pliego que opera de forma automática.

Por todo ello solicita la desestimación del recurso.

Sexto. - Consideraciones del Tribunal.

Vistas las posiciones de las partes debemos analizar las distintas figuras que confluyen en este recurso.

El umbral de saciedad es una construcción doctrinal que da nombre a las fórmulas de calificación del precio que, en un porcentaje de baja determinado, no incrementan la puntuación de ofertas más ventajosas. No es una figura jurídica que excluya proposiciones económicas, sino que deja de hacer atractiva una baja del precio más importante a partir de un límite establecido en la propia fórmula.

El apartado F del Anexo I al PCAP que nos ocupa no establece un umbral de saciedad, sino que establece una causa de exclusión directa y automática.

Es cierto que tanto la Directiva 2014/24UE, como la legislación nacional en materia de contratación consideran que una oferta no puede ser rechazada por su bajo precio sin antes conocer la viabilidad de dicha proposición. En consecuencia, la exclusión directa que ha efectuado el órgano de contratación basándose en el ya referido apartado del PCAP estaría en contra de la ley.

No vamos a analizar en este momento la admisión o inadmisión de los umbrales de saciedad, ya que la limitación impuesta en el PCAP no responde a esta figura.

Por otro lado, lo que sí permite la LCSP al órgano de contratación en la redacción de los pliegos de condiciones es la determinación de los umbrales para considerar una oferta como anormal.

En el PCAP que rige la licitación que nos ocupa, dicha opción se ejerce en su CLÁUSULA 13. Ofertas Anormalmente Bajas que establece:

“En su caso, deberá tramitarse el procedimiento previsto en el artículo 149 de la LCSP 2017, en el que se solicitará el asesoramiento técnico del servicio correspondiente; para la determinación de ofertas anormalmente bajas se estará a los parámetros recogidos en el Apartado F del Anexo I - Características Generales del Contrato.

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.

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

Cuando la empresa que hubiese estado incurso en presunción de anormalidad hubiera resultado adjudicataria del contrato, el órgano de contratación velará por la

adecuada ejecución del contrato, sin que se produzca una merma en la calidad de suministro contratado”.

Comprobamos que el propio PCAP, considera que el contenido del apartado F del Anexo I: "No se admitirán bajas superiores al 25%, ni plazos de entrega inferiores a 10 días, por considerarse desproporcionadas y no ajustadas a lo requerido", responde a la determinación del umbral para considerar una oferta como anormal.

Vista la interpretación conjunta de la cláusula 13 y del apartado F del Anexo I ambos del PCAP, procede interpretar que la determinación de una oferta en valores anormales recaerá sobre aquellas que ofrezcan un porcentaje de baja superior al 25%, procediendo en ese caso a la tramitación del procedimiento contradictorio establecido en el artículo 149 de la LCSP a fin de confirmar si la oferta es viable o por el contrario si no ofrece garantías de cumplimiento correcto del objeto del contrato.

Como es sabido, los Pliegos conforman la Ley del contrato y vinculan a los licitadores que concurren a la licitación aceptando su contenido y también a los órganos de contratación y vinculan en sus propios términos, de manera que los licitadores han de estar y pasar por los mismos en todo su contenido. Por tanto, los Pliegos constituyen la base del contrato y sus determinaciones las reglas conforme a las cuales debe ser cumplido al determinar el contenido de la relación contractual.

En este sentido, recogiendo lo dispuesto en el artículo 139.1 de la LCSP, la presentación de proposiciones supone, por parte del empresario, la aceptación incondicional del clausulado de los pliegos sin salvedad o reserva alguna. Y en esa aceptación se encuadra lo establecido en la cláusula 13 del PCAP y no asumido por parte del Ayuntamiento de Valdemoro.

Por todo ello procede estimar el recurso interpuesto, anulando la exclusión de la oferta presentada por TECHNICAL y retrotrayendo las actuaciones a fin de tramitar el procedimiento establecido en el artículo 149 de la LCSP.

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

ACUERDA

Primero. - Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de TECHNICAL UNIFORMS GROUP BUSINESS, S.L., contra el Acuerdo de la Mesa de Contratación de fecha 24 de febrero de 2026, por el que se acuerda la exclusión de su oferta para el Lote I en el contrato denominado “*Suministro de uniformidad y calzado para el personal de Policía Local y Protección Civil del Ayuntamiento de Valdemoro*” (Expediente 141/2025), licitado por el mencionado Ayuntamiento.

Segundo. - De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

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