

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

En Madrid, a 10 de septiembre de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de REPRESENTACIONES MAYORAL, S.A, contra el Decreto, de 16 de julio de 2026, de la Concejala Delegada en materia de contratación y compras del Ayuntamiento de Leganés, por el que se excluye su oferta del Lote 1, del contrato denominado *“Suministro de productos de alimentación con destino a las Escuelas Infantiles y Casas de Niños, por lotes”*, licitado por el Ayuntamiento de Leganés, número de expediente 2025/0283, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados el 30 de abril de 2026, en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el Diario Oficial de la Unión Europea, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto, mediante único criterio de adjudicación, esto es precio, y dividido en cinco lotes.

El valor estimado del contrato asciende a 356.717,01 euros y su plazo de duración

será de un año, con posibilidad de prórroga por un año más.

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

Segundo. - La Mesa de Contratación, en sesión celebra el 11 de junio de 2026, procede a la apertura de la documentación administrativa presentada por los licitadores y no siendo necesaria la subsanación de dicha documentación, procedió a la apertura de los sobres que contienen la documentación correspondiente a los criterios valorables mediante cifras.

La documentación se remite a los servicios técnicos para la emisión del informe de valoración de la oferta. El 16 de junio de 2026, el servicio técnico informa para el Lote 1, que la oferta de REPRESENTACIONES MAYORAL, S.A, se encuentra en presunción de anormalidad.

El 24 de junio de 2026, la Mesa de Contratación acepta el informe técnico y, en consecuencia, requiere a la actual recurrente para que acredite la viabilidad de su oferta.

Finalizado el plazo otorgado al efecto y dentro del mismo REPRESENTACIONES MAYORAL, S.A, presenta su justificación que es analizada por los servicios técnicos, emitiendo informe el 15 de julio de 2026, en el que se concluye que dicha empresa no acredita la viabilidad de su oferta.

La Mesa de Contratación se reúne el 15 de julio de 2026, y a la vista del informe técnico de viabilidad de la oferta incurso en baja desproporcionada, propone la exclusión de la oferta presentada por REPRESENTACIONES MAYORAL, S.A.

Mediante Decreto, de 16 de julio de 2026, de la Concejala Delegada en materia de contratación y compras del Ayuntamiento de Leganés, se excluye la oferta de la

recurrente para el Lote 1.

Tercero. - El 24 de julio de 2026, REPRESENTACIONES MAYORAL, S.A. presenta ante en el Registro de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades de la Comunidad de Madrid un escrito dirigido a la mesa de contratación pero que presenta como recurso, que es recibido en el órgano de contratación el día 27 del mismo mes, en el que solicita que se anule la exclusión de su oferta del procedimiento de licitación y que se admita diversa documentación, que aporta junto al recurso interpuesto, para acreditar la viabilidad de su oferta.

El 6 de agosto de 2026, el órgano de contratación remitió a este Tribunal el citado escrito considerandolo recurso especial en materia de contratación, junto con el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, solicitando la desestimación del recurso interpuesto.

Cuarto. - 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 formular alegaciones, sin que se haya presentado alguna al respecto.

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 del procedimiento de licitación. En consecuencia, *“cuyos derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se*

hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso” (Artículo 48 de la LCSP).

Asimismo, se comprueba la representación del firmante del recurso.

Tercero. - En primer lugar hay que señalar que aunque el escrito se dirige a la mesa de contratación, se ha calificado como recurso especial porque en la notificación del acto recurrido se le indicó dicho pie de recurso y porque en la presentación del mismo en el registro se indica como asunto “recurso”, pero no porque tenga los requisitos formales de tal recurso especial. El mismo se interpuso en tiempo y forma, pues el acto impugnado fue adoptado el 16 de julio de 2026, practicada la notificación el 21 de julio de 2026, e interpuesto el recurso el día 24 del mismo, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. - El recurso se interpuso contra el acto por el que se excluye la oferta de la recurrente para el Lote 1, en el marco de un 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.

Manifiesta la recurrente que en contestación al requerimiento efectuado por la Mesa de Contratación presentó la documentación económica pertinente que acreditaba la viabilidad financiera de su empresa y la solvencia global para ejecutar el contrato (volumen de negocio y adjudicaciones previas equivalentes).

Dado que el requerimiento inicial solicitaba *"desglosar razonada y detalladamente el bajo nivel de precios o de costes propuestos"*, sin especificar la exigencia de una

estructura de desglose por partidas o artículos concretos, esta parte aportó la información necesaria con arreglo a una interpretación razonable de la solicitud.

Sin embargo, el órgano de contratación ha excluido su oferta al considerar que no queda acreditada la viabilidad de la misma. Por ello, adjunta al recurso interpuesto el desglose analítico completo de costes que ratifica la viabilidad económica de la oferta, sin modificar en modo alguno la proposición económica ofertada.

Considera la recurrente que dicha documentación debe ser admitida, basándose para ello en el artículo 1, 132 y 149 de la LCSP, la doctrina del Tribunal Administrativo Central del Recursos Contractuales y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Asunto C-599/10, SAG ELV); y el artículo 68 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y el artículo 141.2 de la LCSP, para defender que es posible subsanar los defectos formales si no afectan al contenido de la oferta.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación defiende que la documentación presentada por REPRESENTACIONES MAYORAL, S.A, es una mera declaración de voluntad e intenciones, sin incluir en dicha declaración dato económico que permita justificar la oferta presentada.

La recurrente pretende que con la interposición del recurso se le proporcione una nueva subsanación de la justificación de la oferta presentada, es decir, que se le conceda la posibilidad de incorporar nuevos documentos de justificación de la viabilidad de la oferta económica y que sean admitidos por el órgano de contratación. Sin embargo, a juicio del órgano de contratación, tal pretensión no es admisible pues del tenor literal del artículo 149 de la LCSP no se determina ningún plazo de subsanación al efecto.

No obstante, la doctrina en determinados casos, admite la solicitud de aclaraciones sobre los informes justificativos presentados. Sin embargo, esta doctrina no es aplicable al presente supuesto pues no se trata de una aclaración a la documentación presentada, sino que lo que pretende la recurrente es presentar una justificación totalmente nueva.

Sexto. - Consideraciones del Tribunal.

Vistas las alegaciones de las partes procede determinar si la oferta incurso en anormalidad se encuentra justificada.

El artículo 149 LCSP regula las ofertas anormalmente bajas y establece el procedimiento contradictorio que debe desarrollarse en el supuesto de que el órgano de contratación constate que la oferta de un licitador se encuentra incurso en presunción de anormalidad.

Al respecto dispone que:

“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.

(...)

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.

(...)

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”.

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.

Este mismo objetivo lo persigue también la Directiva sobre Contratación Pública (Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero), en su artículo 69.3, donde expone: *‘El poder adjudicador evaluará la información proporcionada, consultando al licitador. Solo podrá rechazar la oferta, en caso de que los documentos aportados no expliquen, satisfactoriamente, el bajo nivel de los precios o costes propuestos (...)*”

Es doctrina consolidada de este Tribunal, en consonancia con el resto de los órganos competentes para resolver los recursos especiales en materia de contratación, y las Juntas Consultivas de Contratación, que la justificación que presente el licitador, cuya oferta se encuentra incursa 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 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 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.

De acuerdo con la doctrina expuesta, recogida en numerosas resoluciones de este Tribunal, señalando por todas ellas, la Resolución 208/2026 de 14 de mayo, 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.

Para desvirtuar la valoración realizada por el órgano de contratación, será preciso que el recurrente ofrezca algún argumento que permita considerar que el juicio del órgano de contratación, teniendo por justificadas las explicaciones dadas por el licitador, cuya oferta se ha considerado –inicialmente– como anormal o desproporcionada, resulta infundado o ha incurrido, en ese juicio, en un error manifiesto y constatable.

Como se ha puesto de manifiesto en los antecedentes de hecho de la presente Resolución, se ha dado debido cumplimiento al procedimiento establecido en el

artículo 149 de la LCSP, emitiéndose el correspondiente informe técnico que concluye que la oferta de la recurrente no es viable, basándose en que REPRESENTACIONES MAYORAL, S.A., ha presentado un escrito justificativo en el que fundamenta la viabilidad de su oferta en la existencia de economías de escala derivadas de su volumen de actividad, una estructura logística consolidada, procesos de gestión certificados, márgenes comerciales ajustados y experiencia en el suministro de productos alimentarios a distintas Administraciones Públicas. Continúa el informe técnico indicando que:

Analizada la documentación aportada, se observa que la justificación contiene una exposición general sobre la capacidad organizativa y económica de la empresa, así como referencias a su experiencia y cartera de contratos, aspectos que acreditan su solvencia empresarial, pero que, por sí solos, no justifican la viabilidad económica de la oferta presentada en el presente procedimiento. En particular, la empresa no incorpora un estudio económico específico de la oferta formulada para el lote objeto de licitación:

- *No presenta un análisis de la estructura de costes de la oferta.*
 - *No identifica qué porcentaje del precio corresponde al coste de adquisición de los productos.*
 - *No cuantifica los costes logísticos, de almacenamiento, distribución o estructura.*
 - *No calcula el beneficio previsto de la ejecución del contrato.*
 - *No relaciona los precios unitarios ofertados con los precios máximos del pliego.*
 - *No acredita mediante documentación económica cuál es el ahorro efectivo derivado de las economías de escala que invoca.*
 - *Basa esencialmente su justificación en afirmaciones sobre su experiencia, organización y capacidad empresarial.*
- Por otra parte, plantea la aplicación de márgenes comerciales ajustados como una decisión estratégica de la empresa, pero no se acompaña de información económica que permita verificar cuál es dicho margen ni comprobar que la oferta continúa siendo económicamente sostenible durante toda la vigencia del contrato.”*

Revisada por este Tribunal la justificación presentada inicialmente por la recurrente para acreditar la viabilidad de su oferta, se evidencia que no presenta ni el más mínimo desglose de costes que permita justificar que con la oferta realizada pueda ejecutar el contrato. Simplemente se limita a indicar que cuenta con una red de distribución consolidada y una infraestructura logística optimizada que le permite reducir significativamente los costes unitarios, para ello relaciona el número de ventas totales en los ejercicios 2023, 2024 y 2025. Además, señala que tiene unos márgenes

comerciales ajustados y una amplia experiencia y solvencia, relacionando para ello diversos contratos que tiene vigentes con diversos hospitales.

De lo anterior se desprende, tal y como señala el órgano de contratación, que REPRESENTACIONES MAYORAL, no ha acreditado la viabilidad de su oferta pues no aporta dato alguno que permita verificar que pueda ejecutar el contrato con la oferta realizada. Los datos que presenta pueden servir para acreditar la solvencia técnica o económica pero no la viabilidad de la oferta.

Pretende la recurrente que, para acreditar la viabilidad de su oferta, se admita la documentación que presenta ahora en vía de recurso, basándose para ello en que procede subsanar la documentación inicialmente presentada. Sin embargo, tal pretensión no puede tener favorable acogida pues no se trata de una simple aclaración, sino la presentación de una nueva justificación.

Como señalábamos en nuestra Resolución 145/2026, *“la justificación de la viabilidad de la oferta debe efectuarse en el momento procesal oportuno y no en vía de recurso”*. Admitir la pretensión de la recurrente conculcaría el principio de igualdad entre los licitadores.

Por tanto, a la vista de que el informe técnico se encuentra motivado y no se aprecia error ni arbitrariedad en el mismo, hemos de concluir que la decisión adoptada por el órgano de contratación se encuentra dentro de los límites de la discrecionalidad técnica.

En este sentido, se ha manifestado la STJUE de fecha 8 de octubre de 2025 Asunto T-161 /2024) indica que:

“46 También debe tenerse en cuenta que, según la jurisprudencia consolidada, la autoridad contratante tiene una amplia discrecionalidad respecto a los factores a tener en cuenta para decidir si una oferta es anormalmente baja, y la revisión del Tribunal debe limitarse a verificar que se han cumplido las normas que rigen el procedimiento

y la exposición de las razones, que los hechos son materialmente precisos y que no ha habido un error grave y manifiesto de evaluación ni abuso de poderes (véase, en ese sentido, sentencia de 20 de marzo de 2024, Westpole Belgium contra Parlamento, T640/22, no publicada, EU:T:2024:188, párrafo 110 y jurisprudencia citada)”.

Por tanto, procede la desestimación del recurso.

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 REPRESENTACIONES MAYORAL, S.A, contra el Decreto, de 16 de julio de 2026, de la Concejala Delegada en materia de contratación y compras del Ayuntamiento de Leganés, por el que se excluye su oferta del Lote 1, del contrato denominado *“Suministro de productos de alimentación con destino a las Escuelas Infantiles y Casas de Niños, por lotes”*, licitado por el Ayuntamiento de Leganés, número de expediente 2025/0283.

Segundo. - 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