

Recurso n.º364/2026
Resolución n.º402/2026

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

En Madrid, a 30 de julio de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de la empresa TELEFÓNICA SOLUCIONES DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA, S.A.U. (en adelante, TELEFONICA) contra el acuerdo del órgano de contratación de CANAL DE ISABEL II, SOCIEDAD ANÓNIMA, M.P.(CYII en adelante) de 18 de junio de 2026, por el que se excluye su oferta (lotes 1 y 2) en la licitación del contrato “*Suministro de terminales TETRA y accesorios para la Red TETRA de Emergencias de la Comunidad de Madrid*”, expediente 109/2025, licitado por la CYII, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados el 20 de noviembre de 2025 en el Diario Oficial de la Unión Europea y el 21 de noviembre de 2025 en el Portal de contratación pública de la Comunidad de Madrid se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación y dividido

en 4 lotes.

El valor estimado del contrato asciende a 5.615.410,42 euros y su plazo de duración será de cuatro años.

Segundo. - A la presente licitación presentaron oferta siete licitadores, entre ellas la recurrente que presentó oferta a los lotes 1 ,2 y 3.

Los servicios dependientes del órgano de contratación procedieron a analizar la documentación aportada en el sobre nº 1 por los licitadores que habían presentado oferta en forma y plazo. De conformidad con lo establecido en el Acta S_01 aprobada por la Mesa Permanente de Contratación el día 20 de enero de 2026 y en el Acta S_01 bis aprobada por la Mesa Permanente de Contratación el día 11 de febrero de 2026, se acordó admitir todas las ofertas.

Con fecha 5 de febrero de 2026, la Secretaría de la Mesa Permanente de Contratación procedió a la apertura de los sobres nº 3 de las ofertas, que contienen las proposiciones relativas a los criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas, así como la documentación relativa a las especificaciones técnicas y a la subcontratación.

Con fecha 16 de abril de 2026, la Secretaría de la Mesa Permanente de Contratación precedió a solicitar justificación de la oferta presentada por las empresas TELEFÓNICA SOLUCIONES DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA S.A.U. (lotes 1 Y 2) y ANFER RADIOCOMUNICACIONES, S.L. (lote 3), que se encontraban incurso en presunción de valor anormal o desproporcionado.

Atendiendo a lo establecido en el Informe de Valoración de Ofertas de 9 de marzo de 2026, la Mesa Permanente de Contratación, en su sesión celebrada el día 11 de junio de 2026, acordó excluir las ofertas de la empresa TELEFÓNICA SOLUCIONES DE

INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA S.A.U. para los Lotes 1 y 2, que se encontraban incursas en presunción inicial de valor anormal o desproporcionado, al no haberse justificado la viabilidad de las mismas.

Dicho acuerdo fue ratificado por el órgano de contratación, en concreto, el Consejero Delegado de CYII el 18 de junio de 2026.

Tercero. - El 8 de julio de 2026, tuvo entrada en el registro de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo y al día siguiente en este Tribunal, el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de la empresa TELEFONICA, en el que solicita que se anule su exclusión del procedimiento de licitación al haber justificado su oferta incurso en presunción de valores anormales.

Cuarto.- El 16 de julio de 2026 el órgano de contratación remitió el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la LCSP, solicitando la desestimación del recurso.

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 formular alegaciones, sin que se hayan presentado alegaciones 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 excluido de la licitación. En consecuencia, sus 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 comprueba la representación del recurrente firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues el acuerdo impugnado se adoptó el 18 de junio de 2026, y se publicó el 22 de junio e interpuesto el recurso el día 8 de julio, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. - El recurso se interpuso contra el acuerdo de exclusión del recurrente 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.b) y 2.b) de la LCSP.

Quinto.- Fondo del asunto. Alegaciones de las partes

1. Alegaciones de la recurrente.

Sostiene la recurrente, que su exclusión se fundamenta en que, a juicio del Informe de Valoración, las justificaciones presentadas para los Lotes 1 y 2 no incorporan análisis, desglose o estudio económico suficiente ni documentación justificativa de las condiciones ventajosas invocadas.

Sin embargo, dicha conclusión resulta desproporcionada y excesivamente formalista, en la medida en que prescinde de la valoración conjunta de los elementos aportados por TELEFÓNICA y de las circunstancias objetivas que concurren en la licitadora y que ella no se limitó a ratificar su oferta económica, sino que explicó las razones

concretas que permitían ejecutar el contrato en los términos ofertados. Y en todo caso se podían haber solicitado aclaraciones a su oferta, ya que de otra forma su exclusión es desproporcionada.

Y añade que hay una posible vulneración del principio de igualdad de trato; ya que en el expediente se admitió la oferta de ANFER RADIOCOMUNICACIONES, S.L. en el Lote 3 pese a encontrarse inicialmente incurso en presunción de anormalidad.

Es cierto que el Informe de Valoración considera que ANFER aportó documentación acreditativa de su relación con fabricante, certificados de distribuidor autorizado, datos de compras, objetivos y bonificaciones. No obstante, esta comparación evidencia que el órgano de contratación aceptó que una oferta inicialmente anormal podía ser viable cuando el licitador acreditaba condiciones comerciales favorables, descuentos, relación con fabricante y eficiencia operativa.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Se opone a la estimación del recurso, ya que de acuerdo con el requerimiento de justificación, que se reproduce parcialmente a continuación, se establecía de forma clara y precisa los extremos de la oferta que debían justificarse y cómo debía efectuarse la justificación:

“El licitador precisará las condiciones de la oferta, en particular en lo que se refiere al ahorro que permita el procedimiento de ejecución del Contrato, las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para ejecutar la prestación (descuentos con proveedores, reducciones de precios o explicaciones análogas), la innovación y originalidad de las prestaciones propuestas, el respeto de obligaciones que resulten aplicables en materia medioambiental, social o laboral, y de subcontratación, no siendo justificables precios por debajo de mercado o que incumplan lo establecido en el artículo 27.4 del Real Decreto-ley 3/2020, o la posible obtención de una ayuda de Estado, aportando evidencia documental acreditativa de dichas circunstancias así como de aquellos extremos que considere relevantes para la correcta ejecución del objeto del contrato.”

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. Asimismo, se rechazarán aquellas ofertas que no presenten análisis, desglose o estudio económico que motive suficientemente el importe económico ofertado.

La justificación aportada debe asegurar el respeto de las disposiciones relativas a la protección del empleo y las condiciones de trabajo vigentes en el lugar en que se vaya a realizar la prestación, para lo que el licitador deberá indicar en su justificación el convenio colectivo de aplicación y demostrar su cumplimiento.”

Señala que, como puede apreciarse, advierte de forma expresa que el licitador debe aportar evidencia documental de las circunstancias alegadas, así como que se rechazarán aquellas ofertas que no presenten análisis, desglose o estudio económico que motive suficientemente el importe económico ofertado.

La exclusión de las ofertas de la recurrente se ha efectuado previo informe motivado efectuado por el área técnica proponente del contrato tras el análisis de las justificaciones presentadas y en el que, tras analizar punto por punto y de forma detallada la justificación presentada por la recurrente, se concluye lo siguiente,

“La justificación aportada por TELEFÓNICA SOLUCIONES DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES DE ES-PAÑA, S.A.U. no aporta justificación documental de los aspectos que considera que son ventajosos para demostrar que resulta posible que la solución propuesta pueda ser efectivamente ejecutada en los términos ofertados, y no aporta análisis, desglose o estudio económico que justifique el importe económico ofertado.”

Señala el órgano de contratación que la conclusión del informe, en realidad, no es discutida por la recurrente, pues la misma reconoce en su escrito de recurso no haber aportado ninguna documentación acreditativa que sustente las afirmaciones efectuadas en el escrito de justificación de sus ofertas. Lo que pretende la recurrente es que se permita presentar por vía de aclaraciones la documentación acreditativa y el desglose económico que debió presentar en la justificación de su oferta. En definitiva, la pretensión de la recurrente es que se le permita justificar la viabilidad de su oferta una vez que ya ha finalizado el plazo concedido al efecto.

Por tanto, una vez comprobado que el órgano de contratación ha respetado el procedimiento establecido en el art. 149 de la LCSP y que la propia recurrente reconoce que no presentó documentación acreditativa de las alegaciones efectuadas en su justificación ni ningún tipo de desglose económico que permitiera valorar la viabilidad de la oferta, es doctrina reiterada de los tribunales que la inadmisión de la oferta recae en el ámbito de la discrecionalidad técnica de los técnicos evaluadores, por lo que solicita la desestimación del recurso.

Sexto. - Consideraciones del Tribunal.

El análisis de las cuestiones planteadas en el presente recurso, exige 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 reciente 385/2026, de 23 de julio. 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 377/2025, de 18 de agosto).

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.

Respecto a la justificación aportada por la recurrente en los lotes 1 y 2 fue la siguiente:

“PRIMERA. Partnership con Motorola Solutions, relación estratégica con Radiotrans y condiciones comerciales preferentes.

TELEFÓNICA dispone de una Mesa de Compras centralizada en Múnich (Alemania), con un volumen de negociación de aproximadamente 17.000 millones de euros al año, lo que le permite obtener condiciones especialmente competitivas por parte de los distintos fabricantes y proveedores con los que opera habitualmente.

En este contexto, TELEFÓNICA mantiene una relación comercial consolidada con Motorola Solutions, fabricante de referencia en el ámbito de las comunicaciones críticas, contando además con certificación Platinum dentro de su ecosistema de partnership. El programa PartnerEmpower de Motorola Solutions sitúa a los partners Platinum en el nivel más alto de relación con el fabricante, reservado a los socios con mayor especialización y mayor crecimiento de negocio con Motorola Solutions.

Esta posición diferencial permite a TELEFÓNICA acceder a condiciones preferentes en la adquisición de terminales, accesorios, licencias y servicios asociados, derivadas tanto del volumen de contratación como del nivel de relación mantenido con Motorola Solutions en contratos del ámbito privado y público.

Adicionalmente, TELEFÓNICA mantiene desde hace años una relación de colaboración sólida y de confianza con Radiotrans, distribuidor especializado de Motorola Solutions, con quien ha concurrido en alianza a distintos proyectos y contratos de comunicaciones críticas. Esta relación estable, junto con el conocimiento mutuo de los procesos de suministro, aprovisionamiento y soporte, permite optimizar costes, reducir fricciones operativas y articular condiciones económicas especialmente favorables para esta licitación.

(.....)

SEGUNDA. Experiencia en entornos críticos y resiliencia operativa.

TELEFÓNICA dispone de una amplia experiencia en comunicaciones críticas y en la prestación de servicios orientados a la continuidad operativa, la alta disponibilidad, la redundancia y la respuesta ante contingencias.

(...)

En este sentido, la estructura operativa y técnica de TELEFÓNICA permite abordar la ejecución del contrato con un modelo organizativo ya consolidado, minimizando riesgos de implantación, reduciendo ineficiencias operativas y garantizando una prestación robusta, fiable y sostenible.

TERCERA. Capacidad técnica y organizativa para la implantación.

TELEFÓNICA cuenta con recursos humanos cualificados y con experiencia suficiente para acometer los trabajos de configuración, programación, integración y soporte técnico requeridos por Canal.

(...)

CUARTA. Viabilidad económica de la oferta.

La oferta económica presentada responde a una estructura de costes plenamente viable y garantizable en la situación de mercado actual, habiéndose configurado sobre

la base de condiciones reales de aprovisionamiento, planificación operativa y capacidad de ejecución.

La combinación de condiciones comerciales preferentes con Motorola Solutions, la relación de trabajo consolidada con Radiotrans, el volumen de compra de TELEFÓNICA, las sinergias internas de aprovisionamiento y la eficiencia organizativa en la ejecución del contrato permiten presentar una oferta especialmente competitiva y, al mismo tiempo, plenamente compatible con el correcto cumplimiento de las obligaciones contractuales.

(...)

QUINTA. Experiencia previa y capacidad acreditada.

TELEFÓNICA presta servicios de comunicaciones en un gran número de Administraciones y otros Organismos Públicos, lo que acredita su experiencia en este tipo de entornos y su capacidad para adaptar sus soluciones a las exigencias técnicas, operativas y económicas de cada licitación.

(...)

CONCLUSIONES:

Atendiendo a los hechos expuestos, TELEFÓNICA presentado una oferta muy beneficiosa, tanto en términos económicos como de calidad, en el bien entendido de que TELEFÓNICA, cuenta con los medios humanos y técnicos, solvencia, posición en el mercado y experiencia, adecuados y suficientes para su correcto cumplimiento.

(...)"

Por tanto la justificación de la viabilidad de su oferta la basa en cuestiones genéricas como el Partnership con Motorola Solutions, la relación estratégica con Radiotrans y condiciones comerciales preferentes, la experiencia en entornos críticos y resiliencia operativa y la capacidad técnica y organizativa para la implantación y experiencia previa y capacidad acreditada; pero no justifica cada coste ofertado y el desglose de los mismos.

Respecto a alegación de que se le podía haber solicitado aclaraciones a la justificación de la viabilidad de su oferta, hay que señalar que el órgano de contratación hizo el requerimiento, tal y como indica el artículo 149.4 LCSP indicando

que: *“El licitador precisará las condiciones de la oferta, en particular en lo que se refiere al ahorro que permita el procedimiento de ejecución del Contrato, las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para ejecutar la prestación (descuentos con proveedores, reducciones de precios o explicaciones análogas), la innovación y originalidad de las prestaciones propuestas, el respeto de obligaciones que resulten aplicables en materia medioambiental, social o laboral, y de subcontratación, no siendo justificables precios por debajo de mercado o que incumplan lo establecido en el artículo 27.4 del Real Decreto-ley 3/2020, o la posible obtención de una ayuda de Estado, aportando evidencia documental acreditativa de dichas circunstancias así como de aquellos extremos que considere relevantes para la correcta ejecución del objeto del contrato.”*; por lo que siendo consciente el recurrente, de la bajada de su oferta, sin embargo no aportó la documentación externa comprobable que respalde los costes alegados (presupuestos, contratos con proveedores, desgloses detallados completos); no cabe que ante la concreción del requerimiento hecho por el órgano de contratación, pretenda el recurrente que una vez hecha una justificación genérica de su oferta sin detallar los costes que permiten esa bajada del precio , se le vuelva a requerir para que subsane dicha justificación, ya que se ha seguido el procedimiento previsto en el artículo 149 LCSP.

Sin perjuicio de todo lo anterior, el informe del órgano de contratación sobre la oferta de la recurrente responde a todas las argumentaciones realizadas por el licitador, por tanto, dentro de los límites de discrecionalidad técnica del órgano de contratación a la hora de valorar la justificación aportada por el recurrente relativa a la justificación de su oferta, reconocida por la doctrina expuesta y por la jurisprudencia.

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)”.

En consecuencia, la exclusión de la recurrente fue ajustada a Derecho ya que no queda justificada la viabilidad de la misma, por lo que 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 de la empresa TELEFÓNICA SOLUCIONES DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA, S.A.U. (en adelante, TELEFONICA) contra el acuerdo del órgano de contratación de CANAL DE ISABEL II, SOCIEDAD ANÓNIMA, M.P.(CYII en adelante) de 18 de junio de 2026, por el que se excluye su oferta (lotes 1 y 2) en la licitación del contrato “*Suministro de terminales TETRA y accesorios para la Red TETRA de Emergencias de la Comunidad de Madrid*”, expediente 109/2025, licitado por la CYII.

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