Recurso nº 510/2026

Resolución nº 538/2026

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

En Madrid, a 22 de octubre de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de REBEL TRANSPORT INTERNATIONAL B.V, contra la Resolución del Director Gerente del Consorcio Regional de Transportes de Madrid, de 16 de septiembre de 2026, por el que se excluye la oferta de la recurrente de la licitación al contrato denominado "*Servicio de asistencia técnica para el Consorcio Regional de Transportes de Madrid (CRTM), para la supervisión y seguimiento de la implantación y puesta en servicio de un sistema de Ticketing Account-Based (ABT)",* número de expediente SG-2/2026 y licitado por el mencionado Organismo Autonomo , este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha adoptado la siguiente.

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Medíante anuncios publicados el día 3 de junio de 2026 en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) y el día 10 de junio en el Boltín Oficial de la Comunidad de Madrid (BOCM), se convocó la licitación del contrato de referencia medíante procedimiento abierto, con pluralidad de criterios de adjudicación y sin división en lotes.

Calle de Manuel Silvela, 15; 6ª planta
28010 Madrid
Tel. 91 720 63 46
e-mail: tribunal.contratacion@madrid.org

El valor estimado de contrato asciende a 3.504.516,45 euros y su plazo de duración será de 36 meses con posible prórroga por 12 meses más.

A la presente licitación presentaron oferta 8 licitadores, entre los que se encuentra la recurrente.

Segundo.- Con fecha 4 de septiembre de 2026, se conocieron las ofertas presentadas a la licitación, observándose que la recurrente había presentado tres propuestas distintas. La Mesa de Contratación comprobó si las tres propuestas eran idénticas y al advertir que una de ellas incluía datos sobre la antigüedad de la experiencia del equipo técnico que se adscribirá al contrato y que se considera como criterio de adjudicación, adoptó el acuerdo de excluir a la recurrente de la licitación al entender quebrantado el principio de proposición única.

Esta decisión fue adoptada por la Mesa de Contratación en la sesión celebrada el 8 de septiembre de 2026 y acordada la exclusión por Resolución del Director Gerente del Consorcio Regional de Transportes de Madrid, de 16 de septiembre de 2026,

Tercero.- El 6 de octubre de 2026, la representación legal de REBEL TRANSPORT INTERNATIONAL B.V (REBEL), 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 anulación del acuerdo de exclusión de su oferta a la licitación.

Asimismo, solicita la adopción de medidas cautelares de suspensión de la tramitación del expediente de licitación.

El 13 de octubre 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 Ley

9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP). En su informe, se opone a la adopción de medidas cautelares.

Cuarto.- La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por Resolución Nº 191/2026 sobre medidas provisionales adoptado por este Tribunal el 15 de octubre, hasta que se resuelva el recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión.

Quinto.- 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.- El Consorcio Regional de Transportes de Madrid (CRTM) es un organismo público que concentra las competencias en materia de transporte regular de viajeros en la Comunidad de Madrid.Desde el organismo y entre otras funciones, se planifican las infraestructuras y servicios de transporte público y se opera un sistema tarifario integrado.

En consecuencia, este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 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 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 16 de septiembre de 2026 , notificado el 17 del mismo mes e interpuesto el recurso, en este Tribunal, el 6 de octubre 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 servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 44.2 b) de la LCSP.

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

1. Alegaciones de la recurrente

La recurrente impugna la Resolución del Director Gerente del Consorcio Regional de Transportes de Madrid, de 16 de septiembre de 2026, por la que se acuerda su exclusión del procedimiento de contratación del servicio de asistencia técnica para la supervisión y seguimiento de la implantación y puesta en servicio de un sistema de Ticketing Account-Based (ABT), expediente SG-2/2026.

En primer lugar, la recurrente solicita la nulidad de la licitación por considerar contraria a Derecho la ampliación del plazo de presentación de ofertas hasta el 31 de agosto de 2026. Sostiene que el plazo inicialmente establecido, tras la modificación de los pliegos, finalizaba el 17 de agosto de 2026 y que, una vez vencido, no podía ser objeto de ampliación, conforme al artículo 32.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Alega que el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 29 de julio de 2026, relativo a la ampliación general de plazos como consecuencia de los incendios forestales, no habilitaba para ampliar un plazo ya extinguido y que, en su caso, la decisión debía haberse adoptado de forma individual por el órgano competente. Invoca, asimismo, la incompetencia del

órgano, la vulneración de los principios de legalidad, seguridad jurídica e igualdad entre licitadores y la consiguiente invalidez del procedimiento de licitación.

Subsidíariamente, cuestiona la forma en que el CRTM instrumentó la ampliación en la plataforma electrónica. Afirma que, en lugar de prolongarse el plazo inicial, se habilitó un trámite de presentación distinto, sin aclarar qué sucedía con las ofertas ya registradas ni si debían retirarse o sustituirse. Esta circunstancia habría generado una situación de incertidumbre que explica la presentación de una segunda versión de su oferta.

En segundo lugar, denuncia la falta de motivación del acuerdo de exclusión, al limitarse éste a indicar que la documentación presentada en los distintos registros no era idéntica, sin identificar los documentos afectados, concretar las diferencias ni explicar por qué determinaban la existencia de proposiciones materialmente distintas. Invoca los artículos 35 de la Ley 39/2015 y 151.4 de la LCSP, así como la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales sobre la necesidad de que la exclusión esté suficientemente motivada para permitir una defensa eficaz.

En tercer lugar, el recurrente sostiene que no presentó deliberadamente varias ofertas alternativas, sino una única proposición que registró inicialmente el 17 de agosto de 2026 y volvió a presentar durante el plazo ampliado, al entender que el nuevo trámite habilitado en la plataforma podía dejar sin efecto la presentación anterior. Añade que no tiene constancia de haber efectuado tres presentaciones y apunta a una posible incidencia técnica del sistema.

En cuanto al contenido de la documentación, afirma que las ofertas eran sustancialmente idénticas y que las únicas diferencias relevantes se encontraban en el Anexo III, relativo a la concreción de la solvencia técnica y al personal responsable de ejecutar la prestación. En una versión se incluía una referencia a la experiencia profesional de los integrantes del equipo y en otra no, manteniéndose, sin embargo, las mismas personas, titulaciones, subcontratación e importe ofertado.

Considera que dicha diferencia no altera materialmente la oferta, pues la experiencia es una circunstancia inherente a los profesionales identificados y el Anexo III del PCAP únicamente exige consignar sus nombres y cualificación profesional. Añade que la referencia incorporada en una de las versiones se refiere a la experiencia mínima exigida para acreditar la solvencia, no a los criterios de adjudicación evaluables automáticamente.

Invoca REBEL, en apoyo de su pretensión, la doctrina de este Tribunal sobre la distinción entre la pluralidad de registros electrónicos y la presentación de varias proposiciones materialmente diferentes, citando, entre otras, las resoluciones 277/2026, de 4 de junio, y 210/2020, de 20 de agosto. Concluye que la exclusión resulta improcedente y solicita su anulación, con retroacción de las actuaciones y admisión de su oferta.

Finalmente, solicita como medida cautelar la suspensión del procedimiento de licitación hasta la resolución del recurso.

2. Alegaciones del órgano de contratación

El CRTM se opone al recurso y solicita su desestimación, defendiendo tanto la validez de la ampliación del plazo como la procedencia de la exclusión acordada.

Respecto de la ampliación del plazo, señala que esta no fue acordada por ellos mismos medíante el anuncio publicado el 18 de agosto de 2026, sino que derivaba directamente del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 29 de julio de 2026, publicado en el BOCM de 30 de julio. Dicho acuerdo dispuso, con carácter general, la ampliación en diez días de los plazos de los procedimientos administrativos no finalizados a las 23:59 horas del 22 de julio de 2026, comprendiendo los plazos, términos y vencimientos relativos a aquellos procedimientos.

Sostiene, por tanto, que la ampliación resultaba directamente aplicable a la licitación, sin necesidad de una nueva resolución individualizada del órgano de contratación. El anuncio publicado por el CRTM habría tenido carácter meramente informativo, con la

finalidad de trasladar a la plataforma los efectos del acuerdo general y facilitar su conocimiento por los licitadores. En consecuencia, niega que se ampliara un plazo ya vencido o que se abriera un procedimiento autónomo.

En relación con la exclusión, expone que la Mesa de contratación comprobó que REBEL había realizado tres presentaciones electrónicas en distintas fechas y horas: una el 17 de agosto de 2026 y otras dos el 31 de agosto de 2026. La empresa no comunicó durante el plazo de presentación cuál de las proposiciones debía considerarse válida ni cuáles debían entenderse retiradas.

Añade que, tras la apertura de la documentación, se constató que las presentaciones no eran idénticas, pues existían diferencias en la información relativa al personal responsable de ejecutar la prestación. En concreto, una de las versiones incorporaba los años de experiencia de los profesionales propuestos y otra no.

A juicio del órgano de contratación, esta diferencia no constituye una mera corrección de estilo, sino que afecta a un dato sustantivo que puede incidir en la comprobación de la solvencia y en la valoración de los criterios de adjudicación vinculados a la experiencia del equipo. La circunstancia de que el precio permaneciera inalterado no elimina la diferencia entre las proposiciones, ya que la prohibición del artículo 139.3 de la LCSP no se limita a la presentación de ofertas económicas distintas.

El CRTM considera que la Mesa no podía seleccionar por sí misma cuál de las presentaciones debía prevalecer, pues ello habría supuesto sustituir la voluntad del licitador y comprometer los principios de igualdad de trato, transparencia y seguridad jurídica. Añade que la doctrina que permite excepcionar la exclusión en casos de duplicidad documental o error técnico no resulta aplicable, al no haberse acreditado una mera duplicidad ni haberse comunicado tempestivamente qué proposición se mantenía.

Por último, rechaza la alegación de falta de motivación. Afirma que la resolución, valorada conjuntamente con el acta de la Mesa y los antecedentes del expediente, permite conocer las razones de la exclusión. Destaca que la propia recurrente ha

identificado la diferencia entre los Anexos III y ha podido formular alegaciones específicas sobre ella, por lo que no aprecia indefensión material.

En cuanto a la medida cautelar, solicita su denegación, al no haberse acreditado perjuicios irreparables derivados de la continuación del procedimiento y considerar que la suspensión ocasionaría un perjuicio al interés público por el retraso en la adjudicación y ejecución del contrato.

Sexto. Consideraciones del Tribunal

Vistas las posiciones de las partes, la controversia debemos centrarla, con carácter principal, en determinar si procede la nulidad del procedimiento de licitación por considerar contraria a Derecho la ampliación del plazo de presentación de ofertas hasta el 31 de agosto de 2026.

Esta alegación debe examinarse atendiendo a la naturaleza y al alcance del Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 29 de julio de 2026, publicado en el BOCM de 30 de julio, y no exclusivamente a la fecha en que el órgano de contratación publicó la comunicación relativa a la nueva fecha límite ni tampoco atendiendo al artículo 32.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, tal y como pretende la recurrente.

Según resulta del expediente, el plazo de presentación de ofertas había sido fijado inicialmente para el 13 de julio de 2026. Tras detectarse una incoherencia en la documentación contractual en materia de subcontratación, se corrigieron los pliegos y se estableció un nuevo plazo hasta el 17 de agosto de 2026.

Posteriormente, como consecuencia de las incidencias que afectaron al suministro eléctrico y a las redes de telecomunicaciones durante los incendios forestales de julio de 2026, el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, acordó una ampliación general de los plazos de los procedimientos administrativos comprendidos en su ámbito de aplicación. El apartado segundo del acuerdo dispuso la ampliación en diez

días de los plazos de los procedimientos que no hubieran finalizado a las 23:59 horas del 22 de julio de 2026, comprendiendo los plazos, términos y vencimientos relativos a dichos procedimientos.

El informe del CRTM sostiene que esta ampliación resultaba directamente aplicable al procedimiento de contratación, sin necesidad de una resolución individualizada, y que la comunicación publicada el 18 de agosto tuvo carácter meramente informativo, destinada a dar publicidad a los efectos del acuerdo general.

La cuestión, por tanto, consiste en determinar si el procedimiento de contratación se encontraba comprendido en el ámbito objetivo y temporal del acuerdo y si este producía directamente la ampliación del plazo de presentación de ofertas.

En este punto, debe distinguirse entre el acto que establece una ampliación general de plazos y la actuación posterior medíante la cual el órgano gestor comunica su aplicación a un procedimiento concreto. Si la ampliación deriva directamente de un acuerdo general anterior al vencimiento del plazo inicialmente previsto, la fecha posterior de la comunicación informativa no convierte por sí misma la actuación en una ampliación extemporánea.

En el supuesto examinado, el expediente acredita que el procedimiento de contratación se encontraba en tramitación en la fecha de referencia fijada por el Consejo de Gobierno. CRTM no presenta la comunicación del 18 de agosto como una decisión autónoma de ampliación, sino como la exteriorización de los efectos que atribuía al acuerdo general.

Por ello, no cabe apreciar la infracción del artículo 32.3 de la Ley 39/2015 por la sola circunstancia de que la comunicación se publicara después del 17 de agosto. Tampoco puede concluirse que la utilización de la plataforma electrónica durante el período ampliado determinara necesariamente la apertura de un nuevo plazo autónomo. Lo relevante es si el plazo jurídicamente aplicable quedó ampliado, efectos que ya se han analizado y si los licitadores dispusieron de información suficiente para conocer la fecha de vencimiento, hecho que también se ha producido.

En consecuencia, procede desestimar este primer motivo de recurso.

La segunda cuestión consiste en determinar si la presentación de tres proposiciones por REBEL con diferencias en la documentación aportada, constituye una infracción del artículo 139.3 de la LCSP que justifique la exclusión acordada.

El artículo 139.3 de la LCSP establece que cada licitador no podrá presentar más de una proposición en un mismo procedimiento, con las excepciones legalmente previstas y dispone que la infracción de esta prohibición dará lugar a la inadmisión de todas las proposiciones suscritas por el licitador.

No obstante, la aplicación de esta regla debe realizarse atendiendo a la finalidad de la norma y a la doctrina de este Tribunal, que ha distinguido entre la presentación de varias ofertas materialmente diferentes y la mera duplicidad de registros electrónicos correspondientes a una misma proposición.

En este sentido, la Resolución 277/2026, de 4 de junio, de este Tribunal, invocada por la recurrente, recuerda que la prohibición del artículo 139.3 de la LCSP se refiere a la presentación de varias ofertas materialmente distintas, sin que resulte aplicable automáticamente a la reiteración documental que no altera el contenido de la proposición.

Por su parte, CRTM invoca distintas Resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, así como las Resoluciones de este Tribunal en apoyo de la doctrina conforme a la cual, cuando existen varias proposiciones de contenido diferente, no corresponde a la Mesa de contratación seleccionar cuál debe prevalecer, salvo que el licitador haya comunicado fehacientemente y dentro del plazo cuál retira y cuál mantiene.

Siguiendo nuestro criterio recogido entre otras en la Resolución 277/2026, de 4 de junio, la aplicación de esta doctrina exige, por tanto, comparar el contenido de las presentaciones efectuadas y determinar si las diferencias detectadas afectan a elementos integrantes de la proposición o si se limitan a documentación

administrativa.

En el presente caso, el acta de la Mesa de contratación de 8 de septiembre de 2026 acredita que REBEL efectuó tres presentaciones electrónicas: una el 17 de agosto y otras dos el 31 de agosto, a las 16:25 horas y a las 16:28 horas, respectivamente. También consta que la empresa no comunicó al órgano de contratación cuál de las ofertas debía considerarse válida.

La Mesa de Contratación, comprobó el contenido de cada oferta, para asegurarse que no se trataba de meras reiteraciones de una misma propuesta, confirmando que en la segunda propuesta presentada figuraba la antigüedad de los técnicos adscritos a la ejecución del servicio objeto del contrato.

Por tanto, procede analizar si esa diferencia constituye una modificación material de la oferta o una mera variación documental carente de incidencia en su contenido.

La cuestión debe resolverse atendiendo a la configuración de los pliegos y a la función que cumple la información omitida en las sucesivas presentaciones.

Según resulta del recurso, el apartado 8.6 del cuadro de características del PCAP regula la concreción de la solvencia requerida medíante la identificación del personal responsable de ejecutar la prestación y la acreditación de las cualificaciones exigidas. Por su parte, el apartado 10.2 contempla criterios de adjudicación relacionados con la experiencia del equipo, evaluables medíante fórmulas.

De esta regulación resulta que la experiencia profesional puede desempeñar una doble función: acreditar el cumplimiento de los requisitos mínimos exigidos para la ejecución del contrato y constituir, en los términos establecidos por los pliegos, un elemento susceptible de valoración para determinar la oferta económicamente más ventajosa.

Por ello, no puede compartirse sin más la afirmación de la recurrente de que la mención a la experiencia carece de relevancia por tratarse de una circunstancia

inherente a los profesionales identificados. Que la experiencia sea una cualidad personal preexistente no significa que su declaración en la proposición resulte jurídicamente indiferente cuando los pliegos la configuran como un elemento susceptible de valoración.

Tampoco resulta determinante que el equipo propuesto y el precio ofertado permanezcan inalterados. La identidad material de las proposiciones no depende exclusivamente de la composición del equipo o de la oferta económica, sino del conjunto de los elementos que integran la proposición y que pueden influir en la adjudicación.

En consecuencia, cuando una de las propuestas incorpora información relativa a la experiencia del equipo y otra omite esa información, existiendo criterios de adjudicación que pueden valorar dicha experiencia, la diferencia se convierte en sustancial, alterando el principio legal de proposición única, contemplado en el artículo 139.3 de la LCSP.

En otro orden de cuestiones, la recurrente denuncia que la Resolución de 16 de septiembre de 2026 se limita a indicar que la documentación presentada en los distintos registros no era idéntica, sin identificar los documentos afectados ni explicar por qué las diferencias determinaban la existencia de varias proposiciones materialmente distintas.

Invoca los artículos 35 de la Ley 39/2015 y 151.4 de la LCSP, así como la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales sobre la necesidad de motivar suficientemente las decisiones de exclusión.

CRTM sostiene que la resolución debe valorarse conjuntamente con el acta de la Mesa y los antecedentes del expediente, y que la propia recurrente ha podido identificar las diferencias entre los Anexos III y formular alegaciones específicas sobre ellas.

La motivación de los actos administrativos que excluyen a un licitador debe permitir

conocer las razones determinantes de la decisión y articular un recurso fundado. No es necesario que la resolución contenga un razonamiento exhaustivo de todas las cuestiones posibles, pero sí debe expresar los hechos y fundamentos que justifican la exclusión.

En el presente caso, la resolución identifica la existencia de tres presentaciones, la ausencia de comunicación del licitador sobre cuál debía prevalecer y la falta de identidad entre la documentación aportada. Asimismo, recoge la doctrina conforme a la cual debe distinguirse entre una mera duplicidad y la presentación de proposiciones con contenido diferente.

Es cierto que la resolución no detalla por sí misma la concreta diferencia relativa a los años de experiencia del personal. Esta circunstancia obliga a examinar si la motivación puede entenderse completada por las actuaciones que sirvieron de fundamento a la decisión y que constan en el expediente.

En consecuencia, este Tribunal ha mantenido el criterio, valga por todas la Resolución 335/2026, de 2 de julio, de que, "aun *cuando la resolución de exclusión de la oferta hubiera podido ofrecer una explicación más precisa de la discrepancia documental, no procede anularla por falta de motivación cuando, atendiendo a los antecedentes que sustentan la decisión y a la concreción de los hechos controvertidos, puede identificarse la razón de la exclusión y examinarse su conformidad a Derecho".*

Por todo ello, procede desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por REBEL TRANSPORT INTERNATIONAL B.V.

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 REBEL TRANSPORT INTERNATIONAL B.V, contra la

Resolución del Director Gerente del Consorcio Regional de Transportes de Madrid, de 16 de septiembre de 2026, por la que se excluye la oferta de la recurrente de la licitación al contrato denominado *"Servicio de asistencia técnica para el Consorcio Regional de Transportes de Madrid (CRTM), para la supervisión y seguimiento de la implantación y puesta en servicio de un sistema de Ticketing Account-Based (ABT)",* número de expediente SG-2/2026, licitado por dicho Organismo Autónomo

Segundo.- Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal medíante Resolución de MMCC 191/2026, de 15 de octubre, 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