

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

En Madrid, a 5 de febrero de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de ALBARZ HISPANIA, S.L., contra la Orden de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte de la Comunidad de Madrid, por la que se rechaza su oferta presentada al procedimiento de licitación del contrato de “*Servicio de mantenimiento integral con garantía total para varios edificios de la Subdirección General del Libro*”, licitado por esa Consejería con número de expediente A/SER-002235/2025, este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados el 20 de octubre de 2025, en el Portal de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid y en el DOUE, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto, sujeto a regulación armonizada, con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado de contrato asciende a 1.317.508,90 euros y su plazo de duración será de veinticuatro meses.

A la presente licitación se presentaron cuatro licitadores, entre ellos, la recurrente.

Segundo. - En fecha 13 de noviembre de 2025, la Mesa de contratación, una vez admitidas las ofertas de los cuatro licitadores, procede a la apertura del sobre electrónico comprensivo de la oferta económica y resto de criterios evaluables mediante fórmula. En la misma sesión, se procede a la realización de los cálculos precisos para determinar la existencia de ofertas incursas en valores anormales, comprobando que se encuentra en esta situación, la oferta de la empresa ALBARZ HISPANIA, S.L., por lo que se otorga un plazo de 6 días hábiles para que dicho licitador pueda presentar la documentación justificativa de los términos de su oferta.

En nueva sesión celebrada el día 5 de diciembre de 2025, la Mesa, a la vista del informe técnico del día 2 del mismo mes, que considera que la empresa no justifica suficientemente la viabilidad de su oferta económica, acuerda proponer al órgano de contratación el rechazo de la misma.

El órgano de contratación dicta Orden de rechazo de la oferta de la ahora recurrente el 9 de diciembre de 2025.

Tercero. - El 30 de diciembre de 2025, la representación de ALBARZ HISPANIA, S.L., interpone recurso especial en materia de contratación en el Registro de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad de Madrid, que tiene entrada en este Tribunal el 2 de enero de 2026, solicitando la anulación de la Orden de la Consejería por la que se rechaza su proposición y la retroacción de actuaciones a la fase de valoración de la justificación, al objeto de su aceptación y propuesta de adjudicación en su favor.

En dicho escrito se solicita, asimismo, la adopción de medida cautelar de suspensión de la tramitación del procedimiento.

El 14 de enero de 2026 el órgano de contratación remitió 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), solicitando la desestimación del recurso.

Cuarto. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida en virtud de la Resolución de MMCC 009/2026, adoptada por este Tribunal el 8 de enero de 2026.

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. En el plazo otorgado no se han presentado alegaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - De conformidad con 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, 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 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 acto impugnado fue adoptado el 9 de diciembre de 2025, notificado en esa misma fecha, e interpuesto

el recurso el 30 de diciembre de 2025, ante este Tribunal, 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, adoptado en el procedimiento de adjudicación, que determina la imposibilidad de continuar el mismo, en el marco de un 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 2.b) de la LCSP.

Quinto. - Fondo del asunto. Alegaciones de las partes

El fondo del asunto se circunscribe al análisis del ajuste a Derecho de la decisión de rechazo de la oferta de la recurrente por no haber justificado adecuadamente la inclusión de valores anormales.

1. Alegaciones de la recurrente.

Inicia ALBARZ HISPANIA la argumentación de su recurso informando a este Tribunal de la circunstancia de ser la actual adjudicataria y mantenedora de los mismos edificios desde la licitación de 2021 (expediente A/SER-018237/2020), contrato prorrogado hasta octubre de 2025 y que fue ejecutado con total satisfacción, según consta en las memorias de prórroga; ejecución que se ha realizado con una oferta que también estuvo inicialmente en baja anormal, pero su justificación, siendo la misma que la presentada en este momento, fue aceptada entonces por considerarse suficiente.

Y continúa señalando que, antes de finalizar el contrato vigente hasta septiembre de 2025, el órgano de contratación solicita a ALBARZ aceptar un encargo directo para continuar el servicio en los mismos términos económicos y técnicos de 2021, por 9 meses prorrogables, realizándose con precios más bajos que los ofertados en el contrato que nos ocupa, que además incluye nuevos edificios adicionales no contemplados en el contrato 2021. Entiende que, si la experiencia previa, la solvencia

técnica, la estructura empresarial y la voluntad de obtener menos beneficio han servido para elegir su oferta en anteriores ocasiones, debe seguirse en este momento el mismo criterio.

Sostiene, en virtud de lo anterior que esta continuidad demuestra la viabilidad real de los precios ofertados y que existe una incongruencia técnica entre el rechazo de su oferta y la realidad de los contratos que se vienen ejecutando, lo cual, a su juicio, constituye un fraude de ley, pues si el encargo que se está ejecutando actualmente es viable con el importe económico de la oferta de 2021, no se entiende que no lo sea con unos costes de personal superiores (un 39,94% superior en el precio de los oficiales).

Por otro lado, la recurrente detalla los siguientes errores en el informe técnico: imputa pluses inexistentes, no previstos ni en el PCAP ni en su convenio colectivo (nocturnidad, festivos, plus 24h...); exige costes contradictorios con el propio PCAP (no haber tenido en cuenta un plus de nocturnidad, cuando el horario laboral es diurno, y solo se debería tener en cuenta para el servicio 24h, que están valorados en el mismo importe que en el PCAP; ignora que la oferta contempla los incrementos salariales del segundo año, mientras que el PCAP no lo hace; confunde absentismo con coste directo de mano de obra; cuestiona la amortización de vehículos que ya están totalmente amortizados conforme a criterios de la AEAT; y critica precios pese a que se están ejecutando actualmente los mismos servicios con importes incluso inferiores.

Manifiesta así mismo la recurrente que no se solicitó ninguna aclaración o subsanación de la documentación presentada, pese a que sus documentos lo permitían, lo cual le ha generado indefensión.

Defiende haber presentado una justificación económica sólida y coherente, en la que ha acreditado no sólo unos costes reales detallados y verificables, sino además contar con una estructura y una solvencia técnica. En cuanto a la renuncia de la empresa a

la obtención de beneficios, no se menciona en la justificación de la baja que vaya a ejecutar el contrato a pérdidas, sin que sea obligatorio, en un contrato de servicios, que las empresas tengan que tener un beneficio del 6%.

Por todo ello, entiende plenamente justificada su oferta y considera la nulidad de la Orden de rechazo de la misma.

2.- Alegaciones del órgano de contratación:

El órgano de contratación recuerda que, conforme al art. 149 LCSP, la carga de justificar la viabilidad recae exclusivamente en el licitador, no en la Administración, ratificándose en el informe técnico emitido el 2 de diciembre de 2025 que, realizando una valoración técnica objetiva y profesional, considera que no se ha justificado la viabilidad de la oferta de la recurrente.

Y partiendo de esa premisa, considera que el recurso no desvirtúa la presunción de oferta anormalmente baja y rebate las alegaciones de la empresa recurrente en el siguiente sentido:

Considera en primer término que resulta improcedente la comparación que hace la recurrente para justificar su oferta, entre el contrato que nos ocupa y el contrato adjudicado en 2021 o un encargo excepcional de continuidad, pues las situaciones tienen una naturaleza distinta y además la ejecución de trabajos previos no exime a un licitador de su obligación de justificar la oferta presentada a una licitación distinta.

En relación a la afirmación que hace la recurrente de que se cuestiona su convenio colectivo, lo que hizo el informe técnico es cuestionar la insuficiencia de la documentación aportada para acreditar que los costes laborales declarados, la falta de acreditación objetiva de las retribuciones reales, la existencia de complementos o la falta de coherencia entre los costes y las exigencias del servicio.

En lo concerniente a los medios materiales y sus amortizaciones, el informe aclara que no se exige incluir costes inexistentes, sino considerar costes indirectos reales como el uso, el mantenimiento o la reposición, dado que la amortización contable de bienes no elimina su coste económico durante un contrato prolongado en el tiempo.

En materia de revisiones obligatorias, señala el informe del órgano de contratación que pese a ser el apartado con mejor justificación, no se aportaron compromisos firmes de los proveedores, no se garantiza la estabilidad de precios en todo el contrato y existen reducciones de costes excesivas sin desglose.

Por lo que respecta a la alegación de la recurrente referida a la omisión de solicitud de aclaraciones, entiende el órgano de contratación que el artículo 149 de la LCSP no impone al órgano de contratación la obligación de requerir aclaraciones sucesivas hasta que la justificación resulte aceptable, si la justificación aportada inicialmente es insuficiente.

Sobre la renuncia al beneficio industrial admitida por la propia recurrente, tal planteamiento no constituye una justificación objetiva de viabilidad, ni garantiza la correcta ejecución del contrato durante toda su duración, pudiendo además distorsionar la competencia.

Por todo ello, el órgano de contratación se ratifica íntegramente en el informe técnico del 2 de diciembre de 2025, entendiendo que la decisión es técnica, motivada, proporcionada y conforme a Derecho.

Sexto. - Consideraciones del Tribunal.

Vistas las alegaciones de las partes procede determinar si la oferta incurso en anormalidad se encuentra suficientemente justificada o por si por el contrario debe ser rechazada, tal y como ha entendido el órgano de contratación.

El artículo 149 LCSP, regula las ofertas anormalmente bajas, refiriéndose a la posible justificación presentada por el licitador y a su valoración por la mesa de contratación, en el siguiente sentido:

“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 doctrina consolidada respecto a la justificación de las ofertas anormalmente bajas se puede resumir en la discrecionalidad técnica del órgano de contratación a la hora de valorar la justificación aportada por el recurrente relativa a la justificación de su oferta. La decisión, sobre la justificación de la viabilidad de las ofertas incursas en valores anormales o desproporcionados, corresponde al Órgano de Contratación, atendiendo a los elementos de la proposición y a las concretas circunstancias de la empresa licitadora y valorando las alegaciones del contratista y los informes técnicos emitidos, ninguno de los cuales tienen carácter vinculante.

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

“ 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)”.

Como hemos reiterado en numerosas resoluciones, la finalidad de la legislación de contratos es que se siga un procedimiento contradictorio, para evitar rechazar las ofertas con valores anormales o desproporcionados, sin comprobar, antes, su viabilidad. No se trata de justificar exhaustivamente la oferta desproporcionada, sino de proveer de argumentos que permitan, al órgano de contratación, llegar a la convicción de que se puede llevar a cabo. En caso de exclusión de una oferta incurso en presunción de temeridad, es exigible que se fundamenten los motivos que justifiquen tal exclusión. Por el contrario, en caso de conformidad, no se exige que el acuerdo de adjudicación explicita los motivos de aceptación.

Como también señala la Directiva sobre Contratación Pública (Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero), en su artículo 69.3, *“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...” (...)

De otra parte, ya desde nuestra Resolución 786/2014, de 24 de octubre, citando la Resolución 677/2014, de 17 de septiembre y en otras resoluciones más recientes, como la 527/2025, señalamos que la revisión de la apreciación del órgano de contratación, acerca de la justificación de las ofertas incursas en presunción de temeridad, incide directamente en la discrecionalidad técnica de la Administración. Y, a tal respecto, es criterio de este Tribunal que la apreciación hecha por la entidad contratante del contenido de tales justificaciones, en relación con el de las propias ofertas, debe considerarse que responde a una valoración de elementos técnicos que, en buena medida, pueden ser apreciados, en función de parámetros o de criterios cuyo control jurídico es limitado. Aun así, hay aspectos que, aun siendo difíciles de controlar jurídicamente, por venir determinados por la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados, pueden y deben ser revisados por el Tribunal. Tal es el caso de que, en una oferta determinada, puedan aparecer síntomas evidentes de desproporción que impidan, sin necesidad de entrar en la apreciación de criterios puramente técnicos, la ejecución del contrato en tales condiciones. Para desvirtuar la valoración realizada por el Órgano de Contratación en esta materia, 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 a apreciar que se ha incurrido, en ese juicio, en un error manifiesto y constatable.

En este contexto, la justificación del licitador incurso en presunción de anormalidad debe concretar, con el debido detalle, los términos económicos y técnicos de la misma, en aras a demostrar de modo satisfactorio que, pese al ahorro que entraña su oferta, ésta no pone en peligro la futura ejecución del contrato con arreglo a la oferta aceptada y en los propios términos de la misma. *“Ello exige demostrar 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 y derivadas de su oferta, con pleno respeto de las disposiciones relativas a la protección del medio ambiente y de las condiciones de trabajo vigentes en el lugar en que deba realizarse la prestación, todo lo cual en aras a demostrar que su oferta, pese a ser sensiblemente más baja que la de los demás licitadores, permite la futura viabilidad técnica y económica del contrato". (Resolución N° 444/2025, de 23 de octubre, de este Tribunal).

En el caso que nos ocupa, como se ha expuesto en los antecedentes de esta Resolución, la Mesa de Contratación requirió al recurrente, en aplicación del artículo 149.4 LCSP, para que presentara informe con justificación y desglose razonado y detallado de los precios ofertados. Dicha justificación fue presentada por la empresa requerida, en tiempo y en forma, pero no fue considerada suficiente, por lo que la Mesa de Contratación propuso al órgano de contratación el rechazo de la oferta que fue confirmado mediante la Orden ahora impugnada.

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, la admisión de su oferta o por el contrario si no se consideran suficientes dichas explicaciones y, en consecuencia, procede la exclusión de la oferta.

El informe del servicio promotor de la contratación analiza la justificación aportada entendiendo que el licitador basa buena parte de su justificación en la experiencia previa, cuando la experiencia puede aumentar la eficiencia, pero no afecta a los costes laborales, ni a los precios de revisiones obligatorias. Por otro lado, los costes laborales no han sido suficientemente justificados y son incongruentes con la realidad del mercado, la renuncia al beneficio industrial no puede ser argumento de viabilidad y

parte de los costes justificados no se encuentran acreditados. Y recoge las siguientes conclusiones:

- “1. Costes laborales no suficientemente acreditados y con indicios de infravaloración.*
- 2. Ausencia de documentación verificable sobre costes estructurales, indirectos, amortizaciones, disponibilidad, etc.*
- 3. Renuncia explícita al beneficio industrial, contraria a la doctrina del TACRC.*
- 4. Alegaciones genéricas de experiencia, solvencia o personal no asignado que no tienen incidencia real en la reducción de costes.*
- 5. Revisiones obligatorias basadas en presupuestos no acreditados como firmes.*
- 6. Falta de prueba de que la empresa pueda asumir durante dos años el contrato sin incurrir en pérdidas o incumplimientos.”*

Es doctrina de este Tribunal la de entender que la renuncia al beneficio industrial no es motivo de exclusión de una oferta, aceptando que la ausencia o la cuantía mínima del beneficio industrial no desvirtúa, ni convierte automáticamente una oferta en anormalmente baja, como señalamos en nuestra Resolución nº 113/2023, de 16 de marzo. En Resolución 140/2023, de 13 de abril, indicábamos igualmente que *“La oferta anormal puede ser justificada en su viabilidad con la adscripción del beneficio industrial a otros conceptos económicos del contrato.”*

Pese a lo anterior, aprecia este Tribunal en el resto de apartados contemplados en el informe que sirve de base al rechazo de la oferta, una motivación suficiente para la decisión adoptada, destacando la insuficiencia de los costes laborales, la omisión de ciertos gastos como los de mantenimiento de los vehículos que no dependen de la amortización justificada, o el hecho de que la justificación de una oferta anormal en un procedimiento no puede invocarse para justificar una oferta distinta en otra licitación. Estos argumentos no han sido desvirtuados en el recurso, siendo el argumento principal de la recurrente que la misma justificación presentada para otro contrato, fue aceptada por el órgano de contratación y que se encuentra ejecutando un contrato distinto a precios incluso inferiores.

Procede, en consecuencia, la desestimación del recurso presentado.

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 ALBARZ HISPANIA, S.L., contra la Orden de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte de la Comunidad de Madrid, por la que se rechaza su oferta del procedimiento de licitación del contrato de *“Servicio de mantenimiento integral con garantía total para varios edificios de la Subdirección General del Libro”*, licitado por esa Consejería con número de expediente A/SER-002235/2025.

Segundo.- Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal mediante Resolución de MMCC 009/2026, de 8 de enero de 2026, 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