

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

En Madrid, a 12 de marzo de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de la empresa PW ADVISORY & CAPITAL SERVICES, SL, (en adelante PWACS) contra el Decreto del Delegado del Área de Gobierno, Urbanismo, Medio Ambiente y Movilidad de 27 de enero de 2026, por el que acuerda la adjudicación del contrato y su exclusión del procedimiento de licitación del contrato de servicios de *“Asistencia técnica para el mantenimiento, ampliación y mejora continua del sistema de gestión de la información de los servicios de limpieza urbana, recogida de residuos y equipamientos urbanos de la ciudad de Madrid”*, Expediente 300/2025/00411, licitado por la citada Área de Gobierno, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente.

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el DOUE el 5 de agosto de 2025, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado del contrato asciende a 1.817.953,04 euros y su plazo de duración será de veinticuatro meses.

Segundo. - A la presente licitación se presentaron cinco empresas, entre ellas la recurrente.

Con fecha de 16 de septiembre de 2025 se reunió la Mesa de Contratación a los efectos de calificar la documentación administrativa presentada por los licitadores, quedando todos admitidos, y el día 23 de septiembre de 2025 se reúne para proceder a la apertura del sobre que contiene la documentación relativa a los criterios dependientes de un juicio de valor de las proposiciones presentadas.

Con fecha 5 de noviembre de 2025, se reúne la Mesa de Contratación para proceder a la valoración de los criterios que dependen de un juicio de valor. A continuación, la Mesa de Contratación procede a la apertura y lectura de los criterios valorables en cifras o porcentajes de las proposiciones admitidas. La oferta de la recurrente incurre en valores anormales o desproporcionados (su oferta presenta una baja de 24,12 %), por lo que se le concedió un plazo de cinco días hábiles para que justificaran la valoración de la oferta presentada y precisaran las condiciones de esta.

Vistos los informes técnicos y la documentación justificativa, la Mesa de Contratación en su sesión del día 11 de diciembre de 2025, considera que la recurrente no ha justificado razonada y detalladamente su oferta de acuerdo con los parámetros objetivos establecidos en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) por lo que acuerda proponer su exclusión.

Mediante Decreto del Delegado del Área de Gobierno, Urbanismo, Medio Ambiente y Movilidad de 27 de enero de 2026, se acuerda la adjudicación del contrato y la exclusión de la recurrente del procedimiento de licitación del contrato.

Tercero. – El 19 de febrero de 2026 tuvo entrada en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de la empresa PWACS en el que solicita que se anule su exclusión del procedimiento de licitación por no haber justificado su oferta incurra en valores anormales.

Cuarto. - El 26 de febrero 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 tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida, en virtud del Acuerdo adoptado por este Tribunal el 28 de noviembre de 2024 sobre el mantenimiento de la suspensión en los supuestos de recurso contra acuerdos de adjudicación del contrato.

Sexto. - 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, que de estimarse el recurso podría resultar adjudicatario del contrato. 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 de los recurrentes firmantes del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues el acuerdo impugnado se adoptó el 27 de enero de 2026, practicada la notificación el día 30 del mismo mes, e interpuesto el recurso el día 19 de febrero, 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, incluido en el acto de adjudicación, 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.c) de la LCSP.

Quinto. - Fondo del asunto. Alegaciones de las parte

1. Alegaciones de la recurrente.

Fundamenta su recurso en la indebida exclusión de su oferta al haber justificado adecuadamente su oferta incurso en valores anormales.

Sobre la insuficiencia de los costes laborales estimados para cubrir las retribuciones del personal adscrito al contrato por disposición del PPT, objetados por el informe técnicos sobre justificación de la baja anormal, alega que en las páginas 5 y 6 de la justificación presentada se incluyen los cálculos de las retribuciones calculadas para los 8 perfiles profesionales requeridos por el contrato, tomando como referencia el Convenio sectorial que se le aplica, que es el XX Convenio colectivo del Sector de Empresas de Ingeniería y Oficinas de estudios Técnicos (BOE del 10 de marzo de 2023), considerando las tablas salariales correspondientes al ejercicio 2024 y estimando un incremento salarial para el año 2025 del 3,5 %.

Las objeciones formuladas en el informe técnico a los cálculos referidos son, en esencia, que según la percepción de la técnico informante, perfiles profesionales con el nivel de experiencia requerido no pueden ser retribuidos con niveles retributivos básicos, que es de suponer que tendrán acreditada una determinada antigüedad en la empresa, y que tan bajo (siempre en opinión de la técnico informante) nivel retributivo tendrá efectos negativos en la ejecución del contrato. Señala, además que el mercado en el que se desenvuelve es eminentemente dinámico, por lo que la retención del talento exige el pago de retribuciones elevadas. A este respecto, alega que el desglose del presupuesto base de licitación desarrollado en el PCAP, se limita a fijar los costes directos (laborales), en una cantidad alzada. El principio de igualdad impone que las hipótesis que el órgano de contratación aplique a la justificación (como contraste a las que el licitador considera aplicables según sus circunstancias organizativas específicas) hayan sido expresadas en la conformación del presupuesto base de licitación o deriven de circunstancias objetivas del mercado. En el caso que nos ocupa resulta claramente arbitrario.

A su juicio, resulta evidente que tales hipótesis, que no son sino apreciaciones subjetivas de la técnico informante, no responden ni a circunstancias del mercado comprobables (la técnico informante no hace intento alguno de verificar tal vinculación) ni a la legalidad (que es, precisamente, la que aplica la recurrente). En definitiva, en su oferta aplica el Convenio Colectivo sectorial que utiliza el órgano de contratación para elaborar el PBL, que es el XX Convenio Colectivo del Sector de Empresas de Ingeniería y Oficinas de estudios Técnicos (BOE del 10 de marzo de 2023), y retribuye a su personal en los términos considerados en la justificación, sin que las apreciaciones netamente subjetivas de la técnico informante resulten suficientes para entender incorrectamente calculados los costes laborales del personal adscrito a la ejecución del contrato.

Adicionalmente, y en lo referido a la pretensión que se deduce del informe de identificar antigüedad con trienios, señala:

- No consta que exista personal subrogable conforme al artículo 130 de la LCSP. El licitador tiene plena libertad para adscribir al contrato a personal de nueva contratación o a personal propio cuyos trienios en la empresa no coinciden necesariamente con sus años de experiencia profesional total.
- La administración confunde "experiencia profesional" con "antigüedad en la empresa". El Convenio Colectivo del Sector de Empresas de Ingeniería y Oficinas de Estudios Técnicos (convenio de referencia) vincula el pago de trienios a la permanencia del trabajador en la empresa respectiva.

Por otro lado, el informe de exclusión alega que no se ha valorado el coste de los dos técnicos adicionales ofertados como mejora técnica en los criterios 2.2 y 2.3. Se cita la Resolución 33/2020 de este Tribunal para argumentar que el coste de las mejoras debe figurar en la justificación.

A su juicio, la interpretación administrativa de esta doctrina es incompleta. Lo que exige la jurisprudencia es que la oferta sea viable en su conjunto, incluyendo las prestaciones adicionales. PWACS ha justificado que su estructura de costes globales permite absorber el personal de mejora gracias a:

- Sinergias con el contrato actual: es la adjudicataria del servicio actual de asistencia técnica en Madrid. Esta continuidad permite reducir drásticamente los costes de implantación, formación y gestión de equipo, ya que los procedimientos y el conocimiento del entorno están plenamente integrados en la estructura de la empresa.
- Economías de escala y eficiencia tecnológica: El uso de la herramienta "Smart Green Control" y de algoritmos de inteligencia artificial explicable (SHAP, LIME) reduce las horas de trabajo manual necesarias para el análisis de datos masivos. Esta eficiencia tecnológica libera recursos humanos que pueden dedicarse a las tareas de mejora sin necesidad de incrementar el presupuesto de forma lineal.
- Margen de Gastos Generales: PWACS ha asignado un 5 % de gastos generales (32.080 euros), importe que cubre sobradamente los medios materiales y estructurales necesarios para el equipo, incluyendo a los técnicos de mejora, dado

que la empresa ya dispone de sede operativa en Madrid y de licencias de hardware/software amortizadas.

En lo que se refiere a la segunda de las objeciones planteadas, esto es, que “*No se acredita de forma suficiente que con la reducción del beneficio industrial y gastos generales se pueda garantizar la cobertura de posibles riesgos y contingencias que pudieran surgir durante la ejecución del contrato, lo que incrementa el riesgo de incumplimiento*”, alega que el informe confunde la finalidad de los conceptos enunciados, que en el caso de los gastos generales, o costes de estructura según denominación usual en el ámbito de la contabilidad analítica, es la de cubrir aquellos costes, como los de dirección y administración de la empresa, que no pueden ser imputados al contrato de forma fiable. En lo que se refiere al beneficio industrial, no se presupuesta para cubrir riesgos y contingencias (aunque eventualmente pueda suponer un colchón financiero para el contrato), sino retribuir la organización de medios humanos y materiales que el empresario acomete para la ejecución del contrato. El informe técnico pretende, de alguna manera, que en la justificación de la oferta quede cubierto el riesgo y ventura propio de los contratos administrativos, pretensión excesiva por cuanto sus circunstancias son totalmente inciertas.

Por otro lado, considera que el informe presentado por la Jefe de Servicio de Seguimiento Técnico y Mejora no queda debidamente justificada la no aceptación de su justificación de la baja anormal como se requiere legalmente.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

En cuanto a la insuficiencia de los costes de personal, alega que, como se aprecia en el texto y tabla, el informe justificativo de la baja de PWACS se ciñe exclusivamente al cálculo de costes laborales de “*los ocho profesionales exigidos en los pliegos*” y además no detalla los costes laborales de cada puesto de trabajo y su correspondiente experiencia y responsabilidad exigidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT), toda vez que el cálculo de costes se limita a retribuir de manera idéntica a los 8

componentes del equipo de trabajo, empleando en el cálculo el coste del salario base de un titulado superior de acuerdo con el convenio de referencia empleado en el cálculo del presupuesto del contrato (XX Convenio colectivo del Sector de Empresas de Ingeniería y Oficinas de estudios Técnicos), independientemente de que este fuera el/la coordinador/a del contrato, alguno/a de lo/as especialistas u otros perfiles con diferentes exigencias de experiencia.

A continuación, detalla los ocho perfiles de personal a adscribir al contrato: Persona coordinadora del contrato, Especialista en servicios técnicos, Especialista en servicios tecnológicos, Analista de Datos 1, Analista de Datos, Analista Programador, Programador y Analista GIS, indicándose la experiencia mínima demostrable para cada uno de ellos.

De forma complementaria, en materia de personal a adscribir a este contrato, en el apartado 19 del Anexo I del PCAP, se valoran como criterios valorables en cifras y porcentajes compromisos relativos a la mejora del equipo técnico tanto en número como en experiencia, compromisos cuyo coste no están valorados en la oferta de PWACS ni justificados en su informe de baja. Es relevante indicar que PWACS ofertó estos compromisos de mejora en su totalidad, y consecuentemente fueron tenidos en cuenta en la valoración de la oferta, obteniendo la máxima puntuación en todos ellos.

PWACS obvia la experiencia en el cálculo diferenciado de los salarios de estos 8 profesionales, cuando, sin embargo, sí la acredita en otras fases de la licitación, bien a nivel de requisito (como concreción de solvencia) bien a nivel de criterios valorables en cifras o porcentajes sujetos a valoración. Tampoco tiene en cuenta en sus cálculos salariales los niveles de responsabilidad que, según los pliegos, deben desempeñar los profesionales en el contrato, ni hace mención alguna a la posible antigüedad reconocida en la empresa de las personas propuestas para la ejecución del contrato, que, sin embargo, deberán remunerar.

En el informe técnico de propuesta de exclusión no se pretende emplear el plus de

antigüedad del convenio como plus de experiencia, sino partir de un dato objetivo del convenio para el cálculo de costes de las hipótesis incluidas en el mismo, en aplicación de lo recogido en la Resolución 19/2025 del TACPCM, que, se reitera, dice que *“Podría pensarse que la antigüedad solo resulta reconocida o computable (convenio) por el inicio de la prestación en la empresa, pero también lo es, que los honorarios pactados son directamente proporcionales a la experiencia y desempeño del ejercicio de la profesión en el momento de la contratación o durante la misma. Por tanto, dichos costes por uno u otro camino repercuten sobre la oferta presentada y se deberían justificar”* y que *“Esos costes razonables (que traducen la experiencia y la alta responsabilidad en un factor retributivo de “antigüedad”) conectan con la realidad previsible en el mercado y, por tanto, procede incorporarlos al presupuesto”*.

En cuanto a que no ha valorado en el informe justificativo del coste de los dos técnicos adicionales ofertados como mejora técnica en los criterios 2.2 y 2.3, PWACS ha obviado en sus cálculos de costes ofertados la existencia de estos 2 técnicos adicionales que debían tener más de 1 año de experiencia, ya que ha reflejado solo los costes de los 8 técnicos obligatorios.

Respecto al margen de los Gastos Generales que PWACS determina en su oferta (5 % de gastos generales, es decir, 32.080 euros para la totalidad del contrato), no solo no indican ni en su informe justificativo de la baja ni en el presente recurso de forma detallada los medios materiales y estructurales disponibles en la empresa para hacer frente a este nuevo contrato, sino que pretenden incluir los técnicos de mejora en estos gastos. El coste anual de estos, si aplicamos el criterio empleado por PWACS de aplicar el mismo salario a todo el personal de forma idéntica y lineal y los precios usados en su cálculo de costes (según tabla 3 extraída del informe justificativo de la baja de PWACS), sería de 40.100,00 euros /año. Por lo que, para este contrato, los 2 técnicos de mejora durante 2 años supondrían un coste global extra de 160.400 euros que no ha sido considerado en el contrato, haciendo aún más deficitaria la oferta (si lo calculamos respecto al importe total del contrato ofertado por la licitadora, 689.720,00 euros y teniendo en cuenta este supuesto, este déficit podría suponer

hasta un 24 % más de baja sobre el porcentaje de baja de la oferta económica).

Finalmente, considera que la propuesta de exclusión de 5 de diciembre de 2025 se encuentra debida y extensamente justificada, con suficientes argumentos y sustento probatorio, no encontrando, sin embargo, que los fundamentos jurídicos de los escritos de PWACS justifiquen la viabilidad del contrato, pues no se justifica el cumplimiento pleno de los requerimientos de los pliegos del contrato, como se ha acreditado, en materia de personal y experiencia o mejoras, dado que los costes de la oferta económica de PWACS no cubren los costes laborales.

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 377/2025, de 18 de agosto. 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 205/2023 de 18 de mayo).

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.

En el caso que nos ocupa, la recurrente manifiesta en su informe de justificación de la baja anormal que el coste de personal se ha obtenido considerando los ocho profesionales exigidos en los pliegos que rigen la presente licitación y unos salarios que cumplen sobradamente el Convenio Laboral de aplicación y que los salarios brutos considerados son idénticos para los ocho perfiles. A este respecto, hay que destacar, como señala el órgano de contratación, que sorprende que se aplique el mismo salario a profesionales por diferentes niveles de responsabilidad según los pliegos y con diferente cualificación exigida. Tampoco hace mención alguna a la posible antigüedad reconocida en la empresa de las personas propuestas para la ejecución del contrato, ni explicita que dichos profesionales serán de nueva contratación para justificar la no aplicación del complemento de antigüedad.

Respecto a las mejoras ofertadas por la recurrente no ha valorado en el informe justificativo el coste de los dos técnicos adicionales ofertados como mejora técnica en

los criterios 2.2 y 2.3, obviando en sus cálculos de costes ofertados la existencia de estos 2 técnicos adicionales que debían tener más de 1 año de experiencia, ya que ha reflejado solo los costes de los 8 técnicos obligatorios.

Ha sido en vía de recurso donde ha tratado de justificar dicho coste tratando de incluirlo en el margen de gastos generales, para los que ha asignado un montante de un 5 % de gastos generales (32.080 euros) que, por otro lado, sería insuficiente. Como hemos señalado en numerosas resoluciones, la justificación de la baja anormal debe realizarse en el procedimiento establecido al efecto en el artículo 149 de la LCSP, sin que sea admisible realizar nuevas argumentaciones en vía de recurso.

Así mismo, el informe del órgano de contratación está suficientemente motivado, por lo que su actuación se enmarca dentro del ámbito de su discrecionalidad técnica, sin detectar ningún error o arbitrariedad que la invalide.

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 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 PW ADVISORY & CAPITAL SERVICES, SL, contra

Resolución del Delegado del Área de Gobierno, Urbanismo, Medio Ambiente y Movilidad de 27 de enero de 2026, por el que acuerda la adjudicación del contrato y su exclusión del procedimiento de licitación del contrato de servicios “*Asistencia técnica para el mantenimiento, ampliación y mejora continua del sistema de gestión de la información de los servicios de limpieza urbana, recogida de residuos y equipamientos urbanos de la ciudad de Madrid*”, Expediente 300/2025/00411, licitado por la citada Área de Gobierno.

Segundo. - Levantar la suspensión automática prevista en el artículo 53 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