

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

En Madrid, a 28 de mayo de 2026

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de FORMACIONAL, S.L., contra la Orden de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad de Madrid, de fecha 27 de marzo de 2026, por la que se rechaza su oferta presentada al Lote 1 “*instalaciones frigoríficas*” del contrato denominado “*contratación de cursos de formación profesional en el Centro de Formación Profesional en Tecnologías del Frío y Climatización (CRN Moratalaz) (8 lotes)*”, licitado por la citada Consejería, con número de expediente A/SER-022581/2025, este Tribunal ha adoptado la siguiente

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** - Mediante anuncios publicados el día el 23 de diciembre de 2025 en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, y en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto, sujeto a regulación armonizada, con pluralidad de criterios de adjudicación y dividido en 8 lotes.

El valor estimado del contrato asciende a 4.193.649,00 euros y su plazo de duración será de 2 años (24 meses).

A la licitación del Lote 1 objeto de impugnación presentaron oferta dos licitadores, entre ellos, la recurrente.

**Segundo.** - Tras la apertura de las proposiciones y la valoración de los criterios de adjudicación, la oferta de la recurrente fue identificada como incurso en presunción de anormalidad, otorgándosele trámite de audiencia para su justificación, que fue presentada el 3 de marzo de 2026.

Analizada dicha justificación y a la vista del informe técnico de 18 de marzo de 2026 y de la propuesta de la Mesa de Contratación de 24 de marzo de 2026, el órgano de contratación dictó Orden, de 27 de marzo de 2026, por la que se acuerda el rechazo de la proposición de la recurrente al Lote 1, al considerar insuficiente la justificación presentada para garantizar la correcta ejecución del contrato.

**Tercero.** - El 22 de abril de 2026 la representación de FORMACIONAL, S.L., interpone, ante este Tribunal, recurso especial en materia de contratación contra la citada Orden de exclusión de su oferta al Lote 1 de la licitación, solicitando su anulación.

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

El 28 de abril de 2026 se recibe en este Tribunal, remitidos por el órgano de contratación, 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), oponiéndose a la estimación del recurso.

**Cuarto.** - La tramitación del Lote 1 del expediente de contratación, se encuentra suspendida en virtud de Resolución de MMCC 082/2026 adoptada por este Tribunal el 30 de abril 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 se ha presentado escrito de alegaciones por parte de ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DEL SECTOR DE LAS INSTALACIONES Y LA ENERGIA – AGREMIA.

## 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, por tanto, cuyos derechos e intereses legítimos individuales o colectivos pueden verse perjudicados o pueden resultar afectados de manera directa o indirecta por las decisiones objeto del recurso (artículo 48 de la LCSP).

**Tercero.** - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues el acto impugnado fue adoptado el de 27 de marzo de 2026, notificado y publicado el día 30 del mismo mes, e interpuesto el recurso en este Tribunal, el 22 de abril 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, 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 de la legalidad de la exclusión de la oferta de la recurrente por no haber justificado los valores anormales en su oferta.

#### **1. Alegaciones de la recurrente.**

Comienza la recurrente su exposición argumentando que la baja de su oferta ha sido del 19,99 %, siendo los precios por hora y alumno ofertados para el Lote 1 de este expediente, similares a los que fueron ofertados por la recurrente en el mismo Lote 1 de la licitación del 2024; siendo que, del total de cuatro módulos/áreas formativas que conforman el Lote 1 de la presente licitación, en dos de ellos (IMAR 15 e IMAR 0007) los precios ofertados son un 10 % superiores a los que fueron ofertados por AGREMIA, adjudicataria del contrato en el año 2024 y que sirvieron de base para la ejecución de aquel contrato. Y añade que este 10 % de incremento supone casi dos veces la inflación acumulada en el periodo temporal transcurrido entre las dos licitaciones.

Expone que el PCAP, en su página 29, define los criterios objetivos para la apreciación de presunta temeridad en una oferta. Así, con la concurrencia de sólo dos licitadores, el PCAP determina que se considerará que la oferta más económica incurre en presunta temeridad cuando su factor “*precio*” fuera inferior en más de 20 unidades porcentuales al factor “*precio*” de la oferta más elevada. Por ello, su oferta habría incurrido en presunta temeridad por el escaso margen de 15.923 euros, lo que es lo mismo, sería sólo un 2,3 % inferior al umbral de temeridad definido. En este contexto, apela a la doctrina consolidada y pacífica que, al respecto y en lo referente a la correlación existente entre la necesaria exhaustividad de la justificación aportada y la

profundidad de la presunta temeridad, viene aplicando este Tribunal, citando la Resolución nº 545/2021, de 2 de diciembre de 2021, que señala que, a menor porcentaje de baja, menor grado de exhaustividad en la justificación que se ofrezca. Es, por lo anterior, que entiende que, atendiendo al reducido margen por el que su oferta se encontraría en presunción de temeridad, no debiera exigirse una elevada exhaustividad en su justificación; justo a la inversa de lo acontecido.

Destaca así mismo, que el requerimiento cursado por el órgano de contratación solicitando justificación de su oferta fue genérico y ajustado a las cuestiones recogidas en el artículo 149 LCSP. La trascendencia de este hecho, debe ser valorada a la luz de la doctrina del TACRC que señala que la suficiencia de la información ofrecida por el licitador debe analizarse a la vista de lo solicitado en el requerimiento por el órgano de contratación, de tal modo que si este considera imprescindible que se justifique un determinado aspecto de la oferta necesariamente lo ha de indicar en su requerimiento (Resolución 180/2017); por ello, la falta de concreción del requerimiento supone que, a priori, puedan admitirse las explicaciones que se refieran a cualquier extremo de la oferta dirigidas a justificar su capacidad para ejecutar el contrato (Resolución 997/2016). En razón de lo anterior, considera que debiera haberse considerado suficiente un informe de justificación de oferta que hubiera sido igualmente genérico, si bien esa parte facilitó un análisis exhaustivo de la estructura de costes a soportar para la correcta ejecución del contrato.

Alega que el informe técnico de valoración de la justificación aportada, resulta irracional y arbitrario, pues viene a reprochar la presunta no repercusión del coste que pudiera tener en el desarrollo del contrato, del coordinador técnico y del personal de apoyo administrativo, cuando la documentación contractual no prevé ningún coste asociado a ese personal, ni ningún desglose de precio para el financiamiento de los servicios prestados por este personal. Tampoco realiza el informe, respecto de los gastos generales y beneficio Industrial, ninguna clase de análisis o valoración. A mayor abundamiento de lo anterior, no recoge siquiera mención a la partida que destinó la recurrente, en su cálculo de costes, para la absorción del absentismo,

sustituciones, mejoras salariales y otros no contemplados, que cifraba en un treinta por ciento (30%) del total de costes de personal y que no supone cosa distinta que un repositorio presupuestario que permitiera abordar situaciones imprevistas, costes de difícil cuantificación, etc., en lo que al desarrollo material del contrato se refiere.

Respecto de “*los medios auxiliares e indirectos*”, señala que el grado de agrupación y la falta de desglose presupuestario, que se les reprocha, no es distinto del que se aprecia en la documentación contractual.

En relación con la partida contenida en la justificación de oferta de “*contratación de seguros, pólizas...*” que cuestiona el informe técnico de rechazo de su oferta, apunta que el presupuesto base de licitación, que se define a tanto alzado en el expediente, no refleja ninguna partida específica al respecto de estos conceptos.

Por lo que se refiere a las cotizaciones sociales considera que es una cuestión de nula trascendencia en términos de costes y de imposible determinación a priori de la fase de ejecución.

El informe hacia también referencia a que no consta previsión de costes asociados al transporte, traslado o logística del equipamiento y materiales necesarios para la impartición de las acciones formativas, cuyo gasto considera relevante “*teniendo en cuenta el volumen de cursos previstos y la diversidad de materiales, herramientas y equipos necesarios para su desarrollo, tal y como se indica en las fichas de condiciones técnicas del PPT*”, cuando la documentación contractual y la esencia misma de los servicios que se contratan hacen materialmente imposible la justificación de costes con la precisión que se les exige.

Cita como ejemplos de la irracionalidad del informe técnico de rechazo de su oferta, así como del proceder arbitrario del órgano de contratación, los siguientes:

*“Dado que todos estos conceptos se agrupan bajo un único importe global, no es posible determinar si la cuantía asignada resulta suficiente para cada apartado, resultando globalmente insuficiente para cubrir adecuadamente la totalidad de los costes asociados a esta partida.”*

*“A priori, con la documentación presentada, no se puede comprobar que todos los requisitos materiales, organizativos y de cobertura exigidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas quedan suficientemente contemplados, en cualquier caso, la cuantía asignada resulta insuficiente para cubrir lo exigido en el PPT.”*

Por último, denuncia que, a pesar de la nula especificación de costes recogida en la documentación contractual, la sorprendente falta de concreción del informe que valoró la justificación de su oferta y la expresa disposición de esa parte para satisfacer cuantas dudas pudieran aflorar, el órgano de contratación no procedió a solicitar aclaración al respecto. En su opinión, la solicitud por parte del órgano de contratación de aclaraciones al informe que justifica una oferta incurso en presunta anormalidad es hoy una práctica habitual y, sin duda, deseable en defensa de los principios que rigen la contratación administrativa. Así lo describe el TACRC en su Resolución 29/2022, que señala que *“Se trata, en definitiva, de un procedimiento contradictorio, en términos de diálogo entre la Administración contratante y el licitador afectado, que no tiene por qué limitarse a un primer y único requerimiento.”* Considera por ello desproporcionado que una omisión susceptible de aclaración dé lugar a la exclusión de la oferta económicamente más ventajosa, señalando que la LCSP contempla múltiples mecanismos para garantizar el correcto desarrollo de las prestaciones del contrato (garantías, régimen de penalidades y responsabilidad del contratista por los daños y perjuicios derivados de la ejecución del contrato).

En virtud de lo anterior, considera que su oferta es viable, la exigencia de justificación fue excesiva y el informe técnico es arbitrario, por lo que procede la anulación de su exclusión.

## **2.- Alegaciones del órgano de contratación.**

Se opone el informe del órgano de contratación al recurso presentado en los siguientes términos:

En relación a la comparación que hace la recurrente sobre los precios de la actual licitación, con la de 2024 y los precios con los de la empresa que actualmente ha estado impartiendo los cursos, alega que esta circunstancia en nada afecta a que la oferta de la recurrente esté incurso en presunción de anormalidad en la presente licitación. Además, debe tenerse en cuenta que en la licitación objeto del recurso, se han incorporado especialidades diferentes, se ha producido un cambio normativo en el Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del Sistema de Formación Profesional que, entre otras cosas, incluye la obligatoriedad del carácter dual para la impartición de los certificados profesionales y se han incluido cursos con certificado profesional. Todo ello implica más obligaciones para las empresas adjudicatarias, entre ellas la inclusión de un periodo de formación en empresas, en sustitución de las prácticas no laborales.

Por lo que respecta al umbral de temeridad, señala el órgano de contratación que la recurrente apoya su argumento en la Resolución nº 545/2021, de 2 de diciembre, de este Tribunal, que recoge que, a menor porcentaje de baja, menor grado de exhaustividad en la justificación de la oferta; interpretando el recurrente que como está solo un 2,3 % por debajo del umbral de temeridad, no debería exigírsele exhaustividad a su justificación. Sin embargo, a juicio del órgano de contratación, parte de un error la recurrente, pues en aquella resolución, el Tribunal alude al menor porcentaje de baja en relación con el resto de ofertas presentadas y no en relación al umbral de temeridad. En el caso que nos ocupa, en este lote se han presentado dos ofertas, siendo la diferencia entre ambas ofertas de un 17,86 %, bastante superior al 2,3 % que entiende la recurrente.

En relación a que la solicitud de justificación a la recurrente de su oferta incurso en presunción de temeridad fue realizada por el órgano de contratación de forma genérica, dicha requerimiento, aunque alude al artículo 149 de la LCSP, respecto al ahorro, ayuda a las empresas cuyas ofertas están incursas en presunción de anormalidad, explica con más de detalle cómo justificar la oferta, señalando:

- *Desglose de la oferta: especificar el importe de cada unidad o concepto necesario para prestar el servicio. Atención con los costes salariales que no deben ser inferiores a los reflejados en el convenio de aplicación correspondiente.*
- *Cálculo de los costes medios auxiliares e indirectos, si los hay o ahorros en estos conceptos.*
- *Aportar presupuestos o compromisos de proveedores o de colaboradores externos de los trabajos que justifiquen el precio ofertado.*
- *Análisis pormenorizado de unidades y conceptos que componen el servicio.*
- *Gastos generales, beneficio industrial o gastos en seguridad y salud.”*

Esos son los fundamentos conforme a los que se ha presentado la justificación y la misma ha sido estudiada pormenorizadamente, emitiéndose el correspondiente informe técnico que ha servido de base para rechazar su oferta por considerarla inviable.

Respecto del cuestionamiento que hace la recurrente del informe técnico y a “*sus sorprendentes faltas de racionalidad*”, insinuando una actuación arbitraria, defiende que se ha realizado en base a criterios técnicos, objetivos y ajustados a lo previsto en los pliegos que rigen la licitación y, a continuación, el informe al recurso efectúa una argumentación tendente a desvirtuar las alegaciones de la recurrente para cada uno de los apartados cuestionados y constatar que la justificación económica presentada resulta insuficiente al no contemplar adecuadamente todos los costes necesarios para la ejecución del contrato.

En relación con la omisión de solicitud de aclaraciones a la justificación presentada, hace constar el informe que esta solicitud es potestad del órgano de contratación, que puede hacer uso de ella o no, cuando entiende que una proposición lo requiere; en caso contrario, no está obligados a solicitar dichas aclaraciones. En el caso que nos ocupa, a la vista de la documentación presentada por la empresa para justificar su oferta incurso en presunción de anormalidad, no se ha considerado necesario pedir ninguna aclaración al respecto, sin que por ello se vea limitado ningún derecho del recurrente.

En cuanto a la falta de proporcionalidad de la exclusión y la existencia de mecanismo menos gravosos y mejor alineados con los principios rectores de la contratación, manifiesta que la ley recoge los mecanismos señalados por la recurrente como aplicables en fase de ejecución del contrato, no como sustitutos a una justificación adecuada de los términos de su oferta incurso en presunción de anormalidad.

### **3.- Alegaciones de los interesados.**

En su escrito de alegaciones al recurso, AGREMIA, actual prestatario de los servicios, se alinea con el órgano de contratación al afirmar que en la presente licitación se aplica por vez primera el sistema de dualidad formativa en la Formación Profesional, lo que redundaría en el aumento del 28,57% en el número de horas de cada curso completo impartido para cada una de las acciones formativas de la nueva licitación, muy superior a la que regía en la licitación de 2024. También se ha modificado sustancialmente el proceso de evaluación de los alumnos y desaparecen los periodos de Prácticas no Laborales en las Empresas (PNL) para ser sustituidos por periodos de formación en empresa con resultados de aprendizaje (RA) evaluables por las empresas en todos los módulos formativos que componen el certificado profesional y no sólo el último módulo como ocurría en la licitación anterior. Resulta por ello evidente que no es comparable la oferta de precio que se pueda hacer para una misma acción formativa en la licitación de 2024, con la de 2026.

Destaca que la bajada ofertada por la recurrente con respecto al precio base de licitación ha sido de un 37,84 %, lo que significa una reducción de precio importantísima, de 325.711 euros. Por tanto, la alegación de que dicha cuestión debe ser analizada “*sin exigirse una elevada exhaustividad*”, es de todo punto improcedente a su juicio.

Respecto a que el requerimiento cursado por el órgano de contratación solicitando justificar la oferta fue genérico, lo que justificaría que la respuesta de la recurrente al mismo fuera igualmente genérica, señala AGREMIA que este argumento es falso,

pues de la simple lectura del texto, el reiterado empleo de términos como “*justificada y detalladamente*”, “*análisis ... por unidades y conceptos*”, “*especificar el importe por unidad y concepto*”, “*análisis pormenorizado de unidades y concepto*”, es incompatible con la atribución de generalidad que se pretende atribuir al requerimiento y, en ningún caso, puede servir de base para que su justificación no haya cumplido con el nivel de detalle necesario o suficiente para poder acreditar de manera razonada y concreta, la suficiencia de la oferta.

Sobre la alegada presunta arbitrariedad en la que habría incurrido el informe de valoración de la justificación presentada por el recurrente, entiende que tal afirmación no puede sostenerse con un mínimo de coherencia, a la vista de los datos que obran en el expediente. En este sentido, la dedicación y tareas del personal de gestión, coordinador técnico y personal de apoyo administrativo, constan en el expediente, deben tenerse en cuenta para el desarrollo adecuado de los cursos y la atención al alumnado y personal técnico/directivo del propio centro y no pueden obviarse sus costes alegando una pretendida falta de trascendencia. En cuanto a la alegada indefinición de los pliegos, estos contemplan que el número de alumnos por grupo es de 15, incluso el PPT establece que el CRN de Moratalaz puede incluir hasta 5 alumnos de estos 15 previstos, si lo considerará oportuno. Por tanto, parece evidente que cualquier entidad que concurra a la licitación deberá dimensionar todos los gastos a ese número de alumnos mínimo. Respecto de los costes de herramientas, maquinaria y equipos de medida, material fungible, equipos de protección individual y material de consumo duradero, señala que este apartado, junto con el Docente, es el más importante en todo curso o acción formativa en general y en este sector en particular, puesto que se trata de cursos que tienen por objeto acreditar oficialmente a futuros profesionales del sector de las instalaciones (frigoristas, instaladores térmicos, electricistas, fontaneros, etc.), por lo que la formación práctica es fundamental y vital. En el Pliego de Prescripciones Técnicas, Anexo I, se detallan, curso por curso, las necesidades de material de consumo duradero, herramientas, maquinaria y equipos de medida, material fungible, equipos de protección individual, etc., con absoluto detalle. Igualmente, en el Anexo III se detalla exhaustivamente el

inventario de cada aula/s y taller/es que serán destinados a la impartición de cada lote de cursos. La justificación de la oferta de la recurrente está basada en un acuerdo genérico con un proveedor y es el mismo documento usado para varios lotes.

Por todo ello considera que la oferta no está suficientemente desglosada ni se ajusta a costes reales del sector.

### **Sexto. - Consideraciones del Tribunal**

Vistas las alegaciones de las partes, la cuestión se centra en determinar si el rechazo de la oferta de la recurrente al Lote 1 de la licitación, tras la tramitación del procedimiento previsto en el artículo 149 de la LCSP, se encuentra debidamente motivado o, como señala la recurrente, resulta arbitrario a partir de las circunstancias expuestas en el recurso.

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

*“4. Cuando la mesa de contratación, o en su defecto el órgano de contratación hubiere identificado una o varias ofertas incursas en presunción de anormalidad, deberá requerir al licitador o licitadores que las hubieren presentado dándoles plazo suficiente para que justifiquen y desglosen razonada y detalladamente el bajo nivel de los precios, o de costes, o cualquier otro parámetro en base al cual se haya definido la anormalidad de la oferta, mediante la presentación de aquella información y documentos que resulten pertinentes a estos efectos.*

*La petición de información que la mesa de contratación o, en su defecto, el órgano de contratación dirija al licitador deberá formularse con claridad de manera que estos estén en condiciones de justificar plena y oportunamente la viabilidad de la oferta.*

*Concretamente, la mesa de contratación o en su defecto el órgano de contratación podrá pedir justificación a estos licitadores sobre aquellas condiciones de la oferta que sean susceptibles de determinar el bajo nivel del precio o costes de la misma y, en particular, en lo que se refiere a los siguientes valores:*

- a) *El ahorro que permita el procedimiento de fabricación, los servicios prestados o el método de construcción.*
- b) *Las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras,*
- c) *La innovación y originalidad de las soluciones propuestas, para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras.*
- d) *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 201.*
- e) *O la posible obtención de una ayuda de Estado.*

*En todo caso, los órganos de contratación rechazarán las ofertas si comprueban que son anormalmente bajas porque vulneran la normativa sobre subcontratación o no cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, nacional o internacional, incluyendo el incumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes, en aplicación de lo establecido en el artículo 201.*

*Se entenderá en todo caso que la justificación no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador cuando esta sea incompleta o se fundamente en hipótesis o prácticas inadecuadas desde el punto de vista técnico, jurídico o económico.*

*(...)*

*6. La mesa de contratación, o en su defecto, el órgano de contratación evaluará toda la información y documentación proporcionada por el licitador en plazo y, en el caso de que se trate de la mesa de contratación, elevará de forma motivada la correspondiente propuesta de aceptación o rechazo al órgano de contratación. En ningún caso se acordará la aceptación de una oferta sin que la propuesta de la mesa de contratación en este sentido esté debidamente motivada.*

*Si el órgano de contratación, considerando la justificación efectuada por el licitador y los informes mencionados en el apartado cuatro, estimase que la información recabada no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador y que, por lo tanto, la oferta no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales, la excluirá de la clasificación y acordará la adjudicación a favor de la mejor oferta, de acuerdo con el orden en que hayan sido clasificadas conforme a lo señalado en el apartado 1 del artículo 150. En general se rechazarán las ofertas incursas en presunción de anormalidad si están basadas en hipótesis o prácticas inadecuadas desde una perspectiva técnica, económica o jurídica”.*

La finalidad de este procedimiento contradictorio es evitar rechazar la oferta, que ha sido formulada en términos que la hacen anormalmente baja, sin comprobar previamente su viabilidad.

Es doctrina consolidada de este Tribunal, en consonancia con el resto de los órganos competentes para resolver los recursos especiales en materia de contratación, y las Juntas Consultivas de Contratación, que la justificación que presente el licitador, cuya oferta se encuentra 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, de conformidad con el apartado 4 del artículo 149 de la LCSP que, gracias a las especiales soluciones técnicas, a las condiciones especialmente favorables de que disponga para ejecutar las prestaciones del contrato, a la originalidad de la forma de ejecución de las mismas que se proponga aplicar, o a la posible obtención de ayudas, el licitador está en condiciones de asumir, al precio ofertado, las obligaciones contractuales exigidas, con pleno respeto a las disposiciones relativas a la protección del medio ambiente y a las condiciones de trabajo vigentes en el lugar en que deba realizarse la prestación, todo lo cual en aras de demostrar que su oferta, pese a ser inferior que la de los demás licitadores, permite la futura viabilidad técnica y económica del contrato.

De acuerdo con la doctrina recogida en numerosas resoluciones de este Tribunal, señalando por todas ellas, nuestra reciente Resolución 230/2026, 14 de mayo, el control de este Tribunal ha de centrarse en determinar si el informe técnico fundamenta de forma suficiente y adecuada el carácter satisfactorio de las explicaciones dadas por la empresa licitadora incurso en baja anormal y, por ello, procede la admisión de su oferta o si, por el contrario, los argumentos empleados por la recurrente para descalificarlas, gozan de peso suficiente para destruir las presunciones de legalidad y de discrecionalidad de la actuación administrativa impugnada.

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 base argumental de la recurrente pivota sobre varios aspectos: que su oferta es viable, atendiendo a la comparativa con los precios de adjudicación de la licitación anterior (de 2024) y a la evolución de la inflación; que de los pliegos de la licitación y de los términos genéricos del requerimiento de justificación no se desprende el grado de detalle que requiere el órgano de contratación en la justificación de cada uno de los costes; que el informe del órgano de contratación es arbitrario y que su exclusión es desproporcionada pues no se le dio trámite de aclaraciones y existen otros mecanismos para reforzar la correcta ejecución del contrato, que habrían resultado más adecuados.

Respecto al primer argumento, desea aclarar este Tribunal que la recurrente pretende justificar la viabilidad de su oferta mediante la comparación con los precios de adjudicación de una licitación anterior y en una referencia genérica a la evolución de la inflación. Sin embargo, conforme a reiterada doctrina de los Tribunales de Recursos Contractuales, la viabilidad de una oferta debe acreditarse mediante una justificación propia, específica y suficientemente detallada de su estructura de costes, no siendo admisible sustituir dicha exigencia por comparaciones históricas o referencias macroeconómicas de carácter general. En este sentido, la mera existencia de precios similares en procedimientos anteriores no constituye un parámetro válido, dada la autonomía de cada licitación y la posible variación de sus condiciones, ni tampoco la invocación de la inflación, en ausencia de una cuantificación concreta de su impacto en los costes. En consecuencia, la argumentación de la recurrente resulta insuficiente para desvirtuar la apreciación de inviabilidad efectuada por el órgano de contratación.

En lo que concierne a los términos genéricos de los costes cuya justificación se pretende, tanto en los pliegos de la licitación, como en el requerimiento de justificación, procede señalar que, del análisis de ambos documentos efectuado por este Tribunal, se desprenden varias conclusiones:

El PCAP, que no fue objeto de impugnación, establece un tipo de presupuesto “*máximo determinado*”, con un sistema de determinación a tanto alzado y se fija conforme a módulos económicos máximos normativos (Orden TMS/368/2019 y Orden EFP/942/2022). El precio de licitación del contrato, que incluye el coste de cada una de las especialidades formativas que lo conforman, se establece conforme al Artículo 3 “*Módulos económicos específicos y módulos económicos genéricos máximos*” en el que se hace alusión al Anexo 1 “*Cuantía de los módulos económicos máximos*” y se traduce en un coste hora/alumno para cada especialidad.

En cuanto a la apreciación de valores anormales en las ofertas, establece el PCAP que se tendrá en cuenta el criterio precio, siendo el parámetro para apreciar que se da tal circunstancia, en los casos en que concurren dos licitadores, la que sea inferior en más de 20 unidades porcentuales a la otra oferta. Establece igualmente el PCAP “*que la justificación que deba realizar el licitador incurso en dicha circunstancia habrá de referirse al conjunto de la oferta, atendiendo en dicha justificación a todos los términos técnicos de la misma, tanto los mínimos establecidos en los pliegos como los ofertados por el licitador. En concreto, la justificación deberá detallar las condiciones que determinen el precio o coste de la oferta y, en el supuesto de que un licitador hubiere ofertado mejoras deberá cuantificar las mismas, para que la Administración pueda valorar la viabilidad o no de la oferta en su conjunto*”.

En cuanto al requerimiento de justificación, incorpora indicaciones concretas sobre el desglose por unidades o conceptos, el análisis pormenorizado de costes y la aportación de documentación acreditativa, en línea con lo dispuesto en el artículo 149 LCSP.

A partir de lo anterior, no puede acogerse la alegación de la recurrente relativa al supuesto carácter genérico del requerimiento de justificación y de los pliegos. En primer lugar, porque el PCAP exige de forma expresa que la justificación de las ofertas incursas en presunción de anormalidad detalle las condiciones que determinan el

precio o coste de la oferta y abarque la totalidad de los elementos técnicos y económicos de la misma, lo que excluye la posibilidad de una justificación meramente global o agregada. En segundo lugar, porque el requerimiento cursado por el órgano de contratación, lejos de ser genérico, incorpora indicaciones concretas sobre el desglose por unidades o conceptos, el análisis pormenorizado de costes y la aportación de documentación acreditativa, en línea con lo dispuesto en el artículo 149 LCSP. Por último, debe recordarse que la carga de acreditar la viabilidad de la oferta corresponde al licitador, no pudiendo ampararse en una supuesta falta de detalle del requerimiento para eludir la presentación de una justificación suficiente, coherente y verificable. En consecuencia, la alegación debe ser desestimada.

Como tercera alegación, señala la recurrente irracionalidad y arbitrariedad en el informe técnico de rechazo de su oferta. En el informe técnico del órgano de contratación, se analiza la justificación aportada por la recurrente, identificando los aspectos concretos de cada una de sus partidas y se señalan las deficiencias concretas detectadas (en los costes de personal, solo se incluyen los docentes y no se contemplan los de coordinador técnico y personal de apoyo; respecto de los medios auxiliares, se agrupan conceptos heterogéneos en una única partida, lo que hace imposible verificar su suficiencia; en el caso de materiales y equipamiento, se señala un importe global sin desglose de distribución por cursos; y se omiten costes de logística, transporte, formación en empresa o seguros. El informe concluye que no se garantiza la ejecución ni la suficiencia económica del contrato, lo que resulta coherente con las premisas analizadas.

La alegación de arbitrariedad no puede prosperar, por cuanto el informe técnico no se limita a formular afirmaciones genéricas, sino que contiene un análisis detallado de la justificación presentada, identificando de manera concreta las insuficiencias detectadas en cada una de las partidas de costes. Tales apreciaciones constituyen juicios técnicos razonados, directamente vinculados a las exigencias del pliego de prescripciones técnicas, y conducen de forma lógica a la conclusión de que la oferta no garantiza la correcta ejecución del contrato. En consecuencia, no se aprecia ni

irracionalidad ni arbitrariedad, sino el ejercicio legítimo de la discrecionalidad técnica de la Administración en la valoración de la justificación aportada por la ahora recurrente.

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 (...).”*

Por último y en lo concerniente a la omisión del trámite de solicitud de aclaraciones, esta actuación no es preceptiva para el órgano de contratación y tampoco permite apreciar el informe técnico emitido que existieran dudas interpretativas sobre los documentos aportados por la recurrente.

En consecuencia, considera este Tribunal que procede la desestimación del recurso presentado y la confirmación de la Orden impugnada.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

## ACUERDA

**Primero.** - Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por por la representación legal de FORMACIONAL, S.L., contra la Orden de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad de Madrid, de fecha 27 de marzo de 2026, por la que se rechaza su oferta presentada al Lote 1 “*instalaciones frigoríficas*” del contrato denominado “*contratación de cursos de formación profesional*”

en el Centro de Formación Profesional en Tecnologías del Frío y Climatización (CRN Moratalaz) (8 lotes)”, licitado por la citada Consejería, con número de expediente A/SER-022581/2025.

**Segundo.** - Levantar la suspensión del Lote 1 del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal mediante Resolución de MMCC nº 082/2026, de 30 de abril 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