

**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 2 “*Instalaciones Térmicas*” 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 2 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 2, 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 2 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 2 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 el 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 el presupuesto base de licitación (PBL) del lote se considera desproporcionado, mal justificado y contradictorio con licitaciones previas. En el año 2024, el PBL del lote impugnado fue de 676.661 euros y se adjudicó a AGREMIA por importe de 494.500 euros, lo que suponía una baja del 26,92%, inicialmente considerada temeraria, pero que resultó aceptada. Añade que el PBL de este lote para 2026 es de 1.195.419 euros, lo que supone un incremento muy elevado. Este aumento se atribuye al incremento de plazas y a la subida del precio por alumno/hora (entre 4,2% y 31,6%), pero la inflación acumulada (entre el 5,6% y el 5,8%) no justifica ese incremento.

Por otro lado, le resulta incoherente que en el año 2024 se aceptaran costes "0" en partidas como el material fungible, mientras que ahora eso se reprocha para el rechazo de la justificación de su baja.

Además, los precios ofertados por la recurrente en 2026 son similares o incluso superiores a los aceptados en 2024, lo que refuerza la crítica al PBL actual.

Se cuestiona también el uso del sistema de precio a tanto alzado, sugiriendo que podría no estar suficientemente justificado conforme a la normativa.

Expone igualmente que el PCAP define los criterios para la apreciación de presunta temeridad y que, concurriendo únicamente dos licitadores, la oferta más baja se considera incurso en presunción de anormalidad cuando sea inferior en más de 20 unidades porcentuales respecto de la más elevada. En esta licitación, la oferta más alta, presentada por AGREMIA, es prácticamente igual al PBL, por lo que el umbral de temeridad se sitúa en 956.000 euros (80% de la oferta más alta). Y sugiere que este sistema genera un umbral elevado que podría afectar a la valoración de las ofertas. Cuestiona la aplicación del criterio de temeridad porque, al estar vinculado a una oferta muy cercana al PBL, fija un umbral que puede resultar distorsionado.

Destaca asimismo que el requerimiento cursado por el órgano de contratación solicitando la justificación de su oferta fue de carácter genérico, ajustado a lo previsto en el artículo 149 LCSP, por lo que, a su entender, resultaría congruente que la justificación aportada pudiera igualmente tener un carácter agregado o global, sin que procediera exigir un nivel de detalle superior al requerido.

Alega que el informe técnico de valoración de la justificación presentada adolece de sorprendentes faltas de racionalidad que rompen, de modo incontrovertible, el esencial vínculo de coherencia lógica que debe existir en toda actuación administrativa que busque alejarse, de modo efectivo, de un comportamiento arbitrario.

El informe viene, fundamentalmente, a reprochar la presunta no repercusión del coste que pudiera tener, en el desarrollo del contrato, el coordinador técnico y el personal de apoyo administrativo, cuando, a su juicio, la documentación contractual no contempla una determinación concreta de dichos costes ni exige su desglose específico. En estas situaciones, la filosofía que considera más cautelosa es la de abordar con generosidad la estructura de costes directos, que sí es deducible de la literalidad de la documentación contractual, y contra ese cálculo, siempre sobredimensionado, aplicar la partida de Gastos Generales (13% sobre la estructura total de costes directos) y la partida de Beneficio Industrial (6% sobre la estructura total de costes directos). Sin embargo, el informe técnico que valoró nuestra

justificación de oferta no realiza, al respecto del capítulo de Gastos Generales y Beneficio Industrial ninguna clase de análisis o valoración. Tampoco toma en consideración la existencia de una partida destinada a cubrir contingencias del personal (absentismo, sustituciones, mejoras salariales), cuantificada por la recurrente en un 30% del total de costes laborales, que, según afirma, garantizaría la adecuada ejecución del contrato.

Respecto de los medios auxiliares e indirectos, manifiesta que el grado de agrupación de costes incluido en su justificación no difiere del existente en la documentación contractual, defendiendo la validez de una estimación global en atención al carácter del contrato a tanto alzado.

En relación con la partida relativa a seguros, señala que el presupuesto base de licitación no establece una cuantificación específica de estos costes, por lo que considera improcedente exigir un desglose mayor del aportado.

Por lo que se refiere a las cotizaciones sociales vinculadas a la formación en empresa, entiende que se trata de costes de escasa relevancia y de difícil determinación previa, dada la incertidumbre existente sobre el número de alumnos y las condiciones concretas de ejecución.

Asimismo, rechaza la crítica relativa a la ausencia de previsión de costes logísticos de transporte y traslado de materiales, alegando que, dada la naturaleza del servicio y la información contenida en el PPT, resulta materialmente imposible realizar una estimación precisa de dichos costes en fase de licitación.

Estima que aportó una carta de compromiso que recoge de modo específico la garantía de suministro en las condiciones y plazos especificados en la licitación y que la mercantil emisora dispone de la capacidad logística suficiente para abordar con garantías el mencionado compromiso.

A mayor abundamiento, califica como contradictorias e irracionales determinadas afirmaciones contenidas en el informe técnico, tales como aquellas en las que, partiendo de la imposibilidad de verificar la suficiencia de determinadas partidas por falta de desglose, se concluye, sin embargo, su insuficiencia global para garantizar la ejecución del contrato.

Finalmente, denuncia que el órgano de contratación no solicitó aclaraciones adicionales sobre su justificación, pese a su disposición expresa a aportar cuanta información adicional fuera necesaria, considerando que la omisión de dicho trámite vulnera el carácter contradictorio del procedimiento previsto en el artículo 149 LCSP y resulta desproporcionada, habida cuenta de que la exclusión de la oferta habría podido evitarse mediante la solicitud de aclaraciones.

En virtud de todo lo anterior, concluye que su oferta es viable, que la exigencia de justificación ha sido excesiva y que el informe técnico carece de motivación suficiente, por lo que solicita la anulación de su exclusión del procedimiento.

2.- Alegaciones del órgano de contratación.

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

En relación con la comparación que efectúa la recurrente entre los precios ofertados en la presente licitación y los correspondientes a la licitación de 2024, así como con los de la entidad que ejecutó el contrato anterior, señala el órgano de contratación que dicha comparación carece de relevancia a efectos de determinar si la oferta se encuentra incurso en presunción de anormalidad, toda vez que cada procedimiento de licitación es autónomo y debe ser analizado en función de sus propias condiciones. Añade que, en la licitación objeto del recurso, se han producido modificaciones sustanciales respecto de la anterior, tanto en el contenido de las acciones formativas como en el marco normativo aplicable, destacando en particular la entrada en vigor

del Real Decreto 659/2023, que introduce la obligatoriedad del modelo de formación profesional dual, con la consiguiente incorporación de nuevas obligaciones para las entidades adjudicatarias, entre ellas la gestión de la formación en empresa y las obligaciones asociadas a la misma.

En cuanto al umbral de temeridad, señala el informe que la recurrente interpreta de forma incorrecta la doctrina invocada, al referirla a la proximidad respecto del umbral teórico de anormalidad, cuando en realidad el criterio utilizado por el Tribunal atiende a la desviación efectiva respecto del resto de ofertas presentadas. En el presente caso, concurren dos licitadores y la diferencia entre ambas ofertas resulta significativa, habiendo sido la oferta de la recurrente inferior en más de un 30 % respecto del presupuesto base de licitación, circunstancia que justifica una mayor exigencia en la justificación de su viabilidad.

En relación con la alegación de que el requerimiento de justificación fue formulado de forma genérica, el órgano de contratación sostiene que dicho requerimiento contenía indicaciones concretas sobre la forma en que debía desglosarse y justificarse la oferta, incluyendo expresamente la necesidad de detallar los costes por unidades o conceptos, analizar los costes auxiliares e indirectos, aportar documentación acreditativa de proveedores y realizar un análisis pormenorizado de todos los elementos que componen el servicio.

Sobre esta base, la justificación presentada por la empresa fue analizada de manera detallada mediante el correspondiente informe técnico, que concluye que la oferta no resulta viable al no contemplar adecuadamente la totalidad de los costes necesarios para la correcta ejecución del contrato.

En cuanto a la alegada falta de racionalidad del informe técnico, el órgano de contratación rechaza dicha afirmación y sostiene que el mismo ha sido elaborado por la unidad técnica del propio Centro de Referencia Nacional, con base en criterios técnicos, objetivos y ajustados a los pliegos rectores de la licitación. El informe técnico

analiza de forma específica los distintos componentes de la oferta —costes laborales, medios auxiliares e indirectos y gastos generales—, poniendo de manifiesto deficiencias relevantes en la justificación presentada, como la ausencia de costes vinculados a personal esencial para la ejecución del contrato (coordinador técnico y personal de apoyo), la agrupación de partidas heterogéneas en importes globales sin desglose o la falta de acreditación suficiente de los costes de materiales y equipamiento necesarios para la impartición de las acciones formativas. Con base en este análisis, concluye que la justificación económica presentada resulta insuficiente al no permitir comprobar que se contemplan todos los costes necesarios para garantizar la correcta ejecución del contrato en los términos exigidos por el Pliego de Prescripciones Técnicas.

En relación con la alegación relativa a la falta de solicitud de aclaraciones, el órgano de contratación recuerda que la petición de aclaraciones constituye una facultad y no una obligación, que puede ejercerse cuando se estime necesario para completar la información aportada. En el presente caso, atendiendo al contenido de la justificación presentada y a las carencias detectadas en la misma, no se consideró necesario formular requerimientos adicionales, sin que ello suponga vulneración de derecho alguno de la recurrente.

Finalmente, respecto a la alegación de falta de proporcionalidad de la exclusión y la existencia de mecanismos alternativos para garantizar la correcta ejecución del contrato, el órgano de contratación señala que los instrumentos previstos en la normativa (garantías, penalidades, responsabilidad del contratista, etc.) operan en la fase de ejecución del contrato y no pueden sustituir la obligación previa del licitador de justificar adecuadamente la viabilidad de una oferta incurso en presunción de anormalidad.

En consecuencia, mantiene que la decisión de exclusión de la oferta se encuentra debidamente motivada y resulta conforme a Derecho.

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 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.

Señala, por otra parte, que la justificación de AGREMIA en 2024 fue muy detallada, frente a la de la recurrente en el caso que nos ocupa, que considerada muy genérica. Por ello entiende que la comparación que hace la recurrente de ambas licitaciones es errónea, sesgada y sin valor.

Afirma que la oferta de la recurrente es un 33,08 % inferior a la presentada al mismo lote por AGREMIA, superando claramente el umbral de temeridad (20 %) fijado en el PCAP.

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 la 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. La recurrente infravalora personal clave de coordinación, administración y los salarios propuestos (≈ 19 €/h) están por debajo del mercado real.

En cuanto a los medios materiales, señala que los pliegos detallan los materiales y contienen un inventario que permite calcular los costes.

Por todo ello, considera que la justificación de la recurrente, en su opinión, es genérica y se basa en un proveedor poco adecuado y sin desglose. Además, adolece de un cálculo realista de alumnos y el material didáctico resulta insuficiente y mal justificado.

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 constata 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 incursa 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 incursa 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. El recurrente afirma que los pliegos no exigían un desglose detallado. Este Tribunal comparte que no puede exigirse un nivel de detalle superior al previsto en los pliegos; no obstante, debe matizarse que, en el marco de una oferta anormalmente baja, el licitador está obligado a aportar un grado de detalle suficiente que permita verificar la viabilidad económica de su proposición.

En el presente caso, como señala el informe técnico que sirvió de base al rechazo de la oferta, se omiten costes esenciales, como los correspondientes al personal de coordinación y apoyo administrativo. De la documentación contractual se desprende que dicho personal resulta necesario para la ejecución del contrato y tiene funciones definidas en el PPT. Por tanto, la omisión de estos costes constituye una deficiencia sustancial que compromete la viabilidad de la oferta.

Señala así mismo el informe que la justificación agrupa numerosos conceptos en partidas globales sin distribución por cursos o especialidades, que impide comprobar si los importes asignados responden a las necesidades reales del contrato

Sobre la suficiencia de la justificación económica, el recurrente invoca la previsión de gastos generales (13 %), beneficio industrial (6 %) y una partida adicional del 30 % para contingencias laborales; sin embargo, estos elementos no suplen la ausencia de partidas concretas y no permiten reconstruir la estructura real de costes. Del mismo modo, la documentación aportada se limita a facturas y presupuestos aislados, e incluye un compromiso de proveedor sin detalle de cantidades ni precios unitarios.

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 2 “*Instalaciones Térmicas*” 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 2 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