

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

En Madrid, a 18 de junio de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de las empresas MAINJOBS INTERNACIONAL EDUCATIVA Y TECNOLÓGICA, S.A. y ORANGE ESPAGNE, S.A.U. (en adelante UTE AEM-MAINJOBS-ORANGE), que actúan en compromiso de UTE, contra la Resolución del Gerente de la Agencia para el Empleo de Madrid (AEM), de 7 de mayo de 2026 por la que se le excluye del procedimiento de licitación del contrato denominado “*Escuela Municipal de Talento Digital*”, Expediente 300/2025/02642, licitado por la citada Agencia, 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 Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) el 16 de diciembre 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 19.073.924,06 euros y su plazo de duración será de veinticuatro meses.

Segundo. - A la presente licitación presentaron ofertas doce empresas, entre ellas la de la recurrente.

Tras la apertura de las ofertas económicas y el análisis de los parámetros objetivos de anormalidad previstos en el PCAP, la Mesa de Contratación apreció que la oferta de la UTE AEM-MAINJOBS-ORANGE se encontraba inicialmente incurso en presunción de anormalidad y acordó iniciar el procedimiento contradictorio previsto en el artículo 149.4 LCSP.

Dentro del plazo conferido, la UTE presentó documentación justificativa de la viabilidad de su oferta. Dicha documentación fue analizada por el servicio promotor, emitiéndose informe técnico de 7 de mayo de 2026, en el que se concluyó que la justificación no desvirtuaba la presunción de anormalidad por resultar incompleta y no acreditar de forma verificable el encaje real de los costes laborales, materiales y estructurales exigidos por la memoria económica y el PPT con la propuesta técnica y la oferta presentada.

Mediante resolución del Gerente de la Agencia para el Empleo de Madrid de 7 de mayo de 2026, publicada el 8 de mayo de 2026, se rechazó la oferta presentada por la UTE AEM-MAINJOBS-ORANGE.

Tercero. - El 29 de mayo de 2026, tuvo entrada en el Registro de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con entrada en este Tribunal el día 1 de junio, el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de la UTE recurrente, en el que solicita que se anule el acuerdo de exclusión de su oferta, inicialmente incurso en presunción de valores anormales.

Cuarto. - El 5 de junio 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 por Resolución nº 110/2026 sobre medidas provisionales adoptada por este Tribunal el 8 de junio de 2026, hasta que se resuelva el recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión.

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, que fueron presentadas por las empresas CAS TRAINING, S.L., UTE INTEGRA & SAGARDOY BUSINESS SCHOOL y EXPERIS MANPOWERGROUP, SLU.

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. 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 del recurrente firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues el acuerdo impugnado se adoptó el 7 de mayo de 2026, practicada la notificación el día 8 e interpuesto el recurso el día 29 del mismo mes, 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 de la oferta de un licitador que incurría inicialmente en presunción de anormalidad, 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

1. Alegaciones de la recurrente.

Manifiesta que ha presentado una oferta económica por importe de 4.803.803,10 euros, IVA exento, equivalente a una baja del 32,00 %, así como el compromiso de incrementar hasta 528 el número de alumnos incorporados al mercado laboral en las condiciones previstas en el PCAP.

El PCAP estableció expresamente los parámetros objetivos para identificar ofertas incursas en presunción de anormalidad. En particular, contempló parámetros vinculados a la proposición económica y al criterio automático relativo al incremento del número de alumnos incorporados al mercado laboral.

En cuanto al criterio de inserción laboral, el PCAP previó que una oferta se consideraría incursa en presunción de anormalidad cuando el licitador obtuviera más de 18 puntos en dicho criterio —lo que implica comprometerse al menos a 342 inserciones laborales más de las establecidas en el PPT— y el importe de la oferta, aplicando el porcentaje de baja ofertado, estuviera por debajo de la media de las ofertas presentadas.

Dentro del plazo conferido, la UTE presentó escrito de justificación de la oferta, de 22 páginas, en el que desarrolló la estructura de costes de su proposición, la solvencia económica y técnica de sus integrantes, la ausencia de obligación de subrogación, la aplicación del X Convenio Colectivo de Enseñanza y Formación No Reglada, el modelo de costes asociado a la alianza tecnológica SAP y el desglose de las principales partidas de ejecución.

El informe concluyó que la explicación presentada por la UTE no desvirtuaba la presunción de anormalidad, al considerar que resultaba incompleta y que no acreditaba de forma verificable el encaje real de los costes laborales, materiales y estructurales exigidos por la Memoria Económica y el PPT con la propuesta técnica y la oferta presentada. La resolución que ratificó la propuesta de la Mesa de Contratación no incorpora una motivación autónoma, sino que se remite a la propuesta de ésta acordada en su sesión de 7 de mayo de 2026 y al informe emitido por el Jefe del Departamento de Gestión Administrativa de la misma fecha, reproduciendo la conclusión de dicho informe.

En primer lugar, alega falta de motivación de la resolución. La carga de justificación del licitador no exonera al órgano de contratación de realizar una valoración individualizada, razonada y técnicamente trazable.

Considera que la Memoria Económica del expediente no puede operar automáticamente como un suelo mínimo vinculante de cada partida de coste. El análisis de viabilidad no puede confundirse con una comparación mecánica entre el desglose interno de la oferta y las partidas de la Memoria Económica utilizada por el órgano de contratación para calcular el presupuesto base de licitación.

El propio PCAP delimitó los parámetros de anormalidad y excluyó la calidad técnica como parámetro autónomo. El PCAP configuró los parámetros de anormalidad vinculándolos a la proposición económica y al criterio automático relativo al incremento del número de alumnos incorporados al mercado laboral. De forma especialmente relevante, el PCAP añadió que no se incluía el criterio de calidad del proyecto como parámetro de anormalidad porque dicho criterio no implica un coste adicional directo para las entidades licitadoras. También precisó que este criterio se orienta a valorar la metodología pedagógica, la estructuración del programa formativo, la accesibilidad, la alineación con los objetivos de la EMTD, la excelencia y la innovación.

Por otro lado, indica que la doctrina de los tribunales administrativos sobre el rechazo de ofertas incursas en presunción de anormalidad, ha perfilado con claridad el alcance del control que procede en los supuestos de rechazo de ofertas incursas en presunción de anormalidad.

Insiste en que la resolución impugnada carece de motivación autónoma y se limita a una remisión al informe de 7 de mayo de 2026, no contiendo un razonamiento técnico o jurídico propio sobre la viabilidad de la oferta presentada. La motivación por remisión no es, en sí misma, contraria a Derecho. Ahora bien, solo puede considerarse suficiente cuando el informe al que se remite el acto permite conocer con precisión las razones determinantes de la decisión, identifica los concretos extremos de la justificación que se reputan insuficientes y exterioriza la conexión entre tales insuficiencias y la inviabilidad global de la oferta. En el presente caso, la resolución se remite a un informe que no supera ese estándar.

Considera que la identidad literal de la conclusión en los tres informes de rechazo evidencia una motivación estandarizada incompatible con la evaluación individualizada exigida por el artículo 149 LCSP. La doctrina del TACP Madrid sobre fórmulas genéricas y motivación insuficiente resulta directamente aplicable.

También considera que la falta de trazabilidad del asesoramiento técnico resulta especialmente relevante por la naturaleza del objeto contractual.

Entre los errores apreciados, destaca:

- Subrogación inexistente y costes salariales: confusión entre experiencia profesional y antigüedad laboral.

Uno de los pilares de la justificación presentada por la UTE fue la inexistencia de obligación de subrogación. El Anexo VIII del PCAP indica expresamente que la subrogación “no aplica a este expediente”. Sobre esa base, la UTE explicó que podía

configurar su equipo de nueva planta, sin tener que asumir antigüedades, pluses consolidados o costes laborales heredados de contratos anteriores.

La justificación de la UTE calculó los costes del equipo mínimo de 9 profesionales aplicando el X Convenio Colectivo de Enseñanza y Formación No Reglada, incluyendo salario base, complemento de perfeccionamiento profesional, complemento de dedicación y Seguridad Social empresarial.

El informe, sin embargo, cuestiona la suficiencia de esta partida a partir de la experiencia exigida o comprometida para determinados perfiles. Este razonamiento incurre en una confusión relevante: experiencia profesional, solvencia técnica y antigüedad laboral son planos distintos.

Que el PPT exija o valore experiencia profesional no significa que la adjudicataria deba contratar personal con antigüedad consolidada en la empresa ni que tenga que soportar costes derivados de subrogación. La experiencia puede acreditarse mediante perfiles profesionales adecuados sin que ello implique necesariamente antigüedad computable, pluses consolidados o costes heredados.

2- Equipo mínimo de 9 profesionales: el informe no identifica qué perfil queda sin cobertura. El PPT exige que la adjudicataria aporte un equipo humano de 9 profesionales para la realización de los trabajos requeridos.

La UTE presupuestó ese equipo mínimo y lo desglosó por perfiles, categorías y costes salariales. El informe, sin embargo, no identifica con precisión qué perfil concreto no estaría cubierto, qué jornada resultaría insuficiente, qué coste mínimo debería haberse aplicado o qué tarea obligatoria del PPT quedaría sin ejecutar.

El informe parece deducir la insuficiencia salarial de la amplitud de la propuesta técnica y de la intensidad del servicio, pero esa deducción no basta para rechazar la oferta. Si el órgano entendía que el modelo técnico de la UTE exigía recursos humanos adicionales, debía concretar: qué tareas adicionales exigían refuerzo,

cuántas horas adicionales serían necesarias, qué perfiles deberían asumirlas, qué coste laboral mínimo resultaría de ello y por qué los medios propios, economías de escala o apoyos organizativos de la UTE no podían absorberlas.

3- Licencias y certificaciones tecnológicas: el informe parte de hipótesis no justificadas sobre SAP y no explica por qué el modelo mixto ofertado incumple el PPT.

El PPT exige la provisión de licencias y certificaciones oficiales tecnológicas, incluyendo tecnologías como SAP, Microsoft, Cisco, Linux, AWS u otras, con un paquete prestacional que comprende licencia oficial, derechos de examen, formación acreditada, materiales, plataforma, tutorización y servicios añadidos.

La UTE no omitió esta partida. La justificó mediante un modelo mixto de certificaciones, presupuestando 1.000 certificaciones: 180 certificaciones SAP a 1.372,00 euros por unidad y 820 certificaciones no SAP a 998,96 euros por unidad, con un importe total de 1.066.104,18 euros.

4- Compensaciones al alumnado: la cifra presupuestada por la UTE se corresponde con la previsión máxima del PPT.

La partida de compensaciones al alumnado es uno de los puntos en los que el informe presenta un déficit más evidente.

El PPT prevé una compensación máxima de 540 euros por persona para 1.050 alumnos en itinerario formativo, así como otra previsión máxima de 540 euros por persona para 210 alumnos en prácticas profesionales tutorizadas.

La UTE presupuestó 680.400,00 euros, importe que resulta precisamente de aplicar 540 euros a 1.260 personas, esto es, 1.050 alumnos en itinerarios formativos más 210 alumnos en prácticas profesionales tutorizadas.

Por tanto, no puede afirmarse sin mayor explicación que esta partida esté infradotada. La cifra de la UTE coincide con el resultado aritmético de aplicar el máximo previsto en el PPT a los colectivos indicados.

5. Material didáctico, fungible, señalética, comunicación y difusión: el informe no identifica qué obligación concreta del PPT queda sin cobertura.

El informe también cuestiona las partidas relativas a materiales, difusión, comunicación, website, eventos y señalética. Sin embargo, vuelve a hacerlo por comparación con la Memoria Económica, no mediante la identificación de incumplimientos concretos del PPT.

La UTE asignó 100.000 euros a material didáctico, material fungible y medios de identificación, incluyendo materiales oficiales, tarjetas, lanyards, EPIs, papelería y consumibles.

6- Inserción laboral: utilización de una ratio externa no prevista en los pliegos.

La UTE ofertó el compromiso máximo previsto en el criterio automático de inserción laboral: 528 alumnos incorporados al mercado laboral.

El PCAP ya había regulado expresamente cómo debía operar la anomalía en relación con ese criterio: una oferta se consideraría incurso en presunción de anomalía cuando obtuviera más de 18 puntos en inserción laboral y, además, el importe económico ofertado estuviera por debajo de la media. Por tanto, el compromiso de inserción no era un elemento sorpresivo ni ajeno al diseño del procedimiento. El propio PCAP lo contemplaba como criterio automático y preveía cuándo podía activar la presunción de anomalía. El informe, sin embargo, acude a una ratio externa de un tutor u orientador por cada 15 participantes, vinculada a programas de empleo-formación de la Comunidad de Madrid. El problema no es que el órgano valore la viabilidad del compromiso de inserción. Puede hacerlo. El problema es que aplique una ratio no prevista en los pliegos sin justificar suficientemente.

7- La calidad técnica de la oferta no puede convertirse ex post en presunción de inviabilidad.

El informe razona, en varios pasajes, que la propuesta técnica de la UTE es ambiciosa, intensiva o compleja y que, por ello, sus costes deberían ser superiores. Sin embargo, el propio PCAP excluyó el criterio de calidad técnica como parámetro autónomo de anormalidad, afirmando que dicho criterio no implicaba un coste adicional directo para las entidades licitadoras.

La UTE obtuvo 47 puntos sobre 49 en criterios técnicos, la puntuación más alta del procedimiento. Esa puntuación no prueba por sí sola la viabilidad económica de la oferta, pero tampoco puede transformarse en argumento de inviabilidad sin una explicación concreta.

Subsidiariamente, alega la improcedencia de convertir dudas aclarables sobre extremos ya incluidos en la justificación en causa automática de rechazo.

La UTE es consciente de que el trámite previsto en el artículo 149 LCSP exige que la justificación de la oferta se presente dentro del plazo concedido, y que el órgano de contratación debe valorar si dicha justificación permite desvirtuar la presunción de anormalidad.

Ahora bien, esa regla no autoriza a rechazar la oferta sobre la base de hipótesis desfavorables o interpretaciones no contrastadas cuando la justificación sí contenía datos, importes, criterios de cálculo y referencias suficientes sobre las partidas discutidas.

El informe confunde insuficiencias esenciales con dudas interpretativas sobre extremos ya incluidos en la justificación. La aplicación de hipótesis desfavorables no contrastadas resulta contraria a la finalidad del procedimiento contradictorio. Añade

que la falta de aclaración resulta especialmente relevante porque la UTE no pretendía alterar su oferta, sino explicar extremos ya contenidos en ella.

Por todo lo anterior, propone la anulación de la resolución de rechazo y la retroacción de actuaciones para que la justificación presentada por la UTE sea valorada nuevamente, con motivación suficiente y técnicamente trazable.

Subsidiariamente, si el órgano mantiene dudas sobre extremos ya incorporados a la justificación inicial, deberá identificarlas con precisión y, en su caso, permitir una aclaración estrictamente limitada a dichos extremos, sin admitir la reformulación de la oferta, la alteración del precio ni la aportación de una nueva justificación económica.

2. - Alegaciones del órgano de contratación.

Se opone a la estimación del recurso en base a los siguientes argumentos:

Frente a lo sostenido por la recurrente, el informe técnico de 7 de mayo de 2026 sí contiene una valoración individualizada, razonada y técnicamente trazable de la justificación presentada por la UTE recurrente, identificando de forma expresa: (i) qué partidas o compromisos de la oferta se consideran insuficientemente justificados; (ii) qué exigencias concretas del PPT o del PCAP se estiman comprometidas; y (iii) cuál es la conexión entre dichas insuficiencias y la inviabilidad global de la oferta.

Así, en relación con los costes salariales y la configuración del equipo mínimo, el informe no se limita a una afirmación genérica, sino que identifica como insuficientemente justificado el modelo de “*contratación de nueva planta*” invocado por la UTE y su contradicción con la experiencia profesional incorporada y valorada en la propuesta técnica (propuesta gracias a la cual obtuvo una valoración que le permitió obtener una determinada puntuación, por lo que no es posible desvincularse ahora ni durante la ejecución del contrato de la propuesta técnica presentada y valorada en su momento). De forma expresa se indica que “*la UTE no ha tenido en cuenta la figura*

del Coordinador/a Técnico/a de los itinerarios/cursos de la EMTD, que en todo caso, tanto en el PPT, como en la Memoria Económica del expediente, se considera que es uno de los medios personales que debe ejecutarse en el contrato que nos ocupa, con una dedicación del 100% del tiempo”, añadiendo que “las tareas definidas en el PPT para el Coordinador/a Técnico/a de los itinerarios/cursos de la EMTD no coincide[n] con las funciones que el X Convenio colectivo de Enseñanza y formación no reglada recoge para el Coordinador académico”. Igualmente, el informe señala que “la UTE no ha tenido en cuenta [...] el coste de las sustituciones por bajas, enfermedades etc., estimado en un 3% en la Memoria económica del contrato”.

Con ello se identifican (en contra de lo que alude la recurrente, con claridad las partidas y exigencias concretas cuyo encaje no se acredita: el coste real del equipo mínimo exigido por el PPT, la coordinación técnica obligatoria y la cobertura efectiva y continuada del servicio. La UTE recoge alegaciones genéricas en su recurso, pero en el informe que se elevó a la Mesa de Contratación proponiendo la exclusión de la entidad se recogen de forma taxativa estas cuestiones.

En relación con licencias y certificaciones tecnológicas, el informe también individualiza la insuficiencia apreciada. No se limita a oponer la Memoria Económica a la oferta, sino que señala que, “*en relación con el análisis de las condiciones económicas asociadas al suministro de licencias*”, el precio unitario SAP aportado por la propia UTE (1.372 €) revela una insuficiencia si se contrasta con el número de licencias comprometidas. El informe razona que “*para el supuesto de tener que atender la necesidad de 500 licencias, el coste total estimado del suministro [...] se situaría en 686.000 €*”, frente al presupuesto consignado por la UTE, lo que “*pone de manifiesto la existencia de una insuficiencia presupuestaria de 152.948 €, equivalente a un 22,3 % del coste total estimado*”. Además, se añade una segunda inconsistencia directamente vinculada a la propuesta técnica: “*en el proyecto técnico presentado por la UTE [se] establece el suministro de 280 licencias anuales de SAP [...] Sin embargo, en el informe de justificación económica aportado por la propia UTE se recoge un número de 90 licencias anuales*”, concluyéndose que existe “*una inconsistencia entre el contenido del proyecto técnico y los costes reflejados en el informe de*

justificación económica de la UTE”.

A su juicio, este apartado se considera fundamental, porque si bien el PPT no recoge expresamente cuántas licencias SAP se exigirán como máximo, sí permite que se puedan exigir la totalidad de ellas, permitiendo así a las entidades a la hora de licitar (recordemos que los pliegos no fueron impugnados en su momento) ofrecer y determinar cuántas licencias se aportarán de cada tipo, por lo que la UTE no puede ahora ni desvincularse del contenido señalado en la propuesta técnica, ni tampoco ofertar una cuantía inferior a la que se encuentra ahí recogida. En este sentido, no puede acogerse la alegación de la recurrente en cuanto a la supuesta adecuación de su oferta al PPT, toda vez que del contenido de su propia propuesta técnica y de la justificación de la oferta anormalmente baja, se desprende un incumplimiento e incoherencia palmaria. Asimismo, debe señalarse que el PPT habilita claramente al órgano de contratación para exigir que la totalidad de las licencias sean del tipo SAP, extremo que no se satisface en la oferta presentada, incurriendo por tanto en un incumplimiento insubsanable de las prescripciones técnicas, determinante de su exclusión conforme a los principios de igualdad de trato y vinculación a los pliegos que rigen la contratación pública (*lex contractus*).

Asimismo, en cuanto a los costes directos no salariales, el informe enumera de forma expresa los conceptos no desglosados en la justificación: *“Medios materiales y técnicos para el personal y para las actividades formativas; Señalética estándar y digital obligatoria; Material fungible, didáctico y equipos específicos por tipología formativa; Difusión, comunicación, website y redes sociales; Equipos especiales y medios técnicos para actividades singulares; Compensaciones económicas al alumnado; Licencias y certificaciones oficiales”*. A continuación, el informe explica por qué esos elementos no pueden considerarse absorbibles de manera genérica y por qué su omisión o infradotación compromete el cumplimiento del PPT.

En relación con las compensaciones al alumnado, el informe tampoco se limita a una conclusión genérica, sino que identifica el importe presupuestado por la UTE y lo contrasta con el alcance de la prestación prevista en pliegos:

“la documentación aportada por UTE indica haber presupuestado ayudas de transporte y vales restaurante [...] por una dotación total de 680.400 € para el conjunto de los dos años de ejecución. Sin embargo, la memoria económica del expediente establece una previsión de 405.000 € anuales [...], lo que asciende a 810.000 € para el periodo completo de dos años”. A partir de ello, el informe concluye que “el importe presupuestado por la UTE resulta 129.600 € inferior al previsto en la memoria económica, lo que supone una reducción aproximada del 16 % respecto a la dotación económica establecida para este concepto”.

Finalmente, el informe también expone la conexión entre las insuficiencias detectadas y la inviabilidad global de la oferta, afirmando que *“la reducción económica ofertada total, que alcanza el 32 %, difícilmente puede explicarse únicamente por la obtención de economías de escala o por el aprovechamiento de activos tecnológicos previamente amortizados”,* y que en un servicio *“intensivo en recursos humanos y con un componente operativo significativo [...] la mayor parte de los costes son costes variables asociados directamente a la prestación del servicio”.* Añade, en relación con el seguimiento de la inserción laboral, que la UTE *“se limita a afirmar que dichas funciones quedan absorbidas por su estructura organizativa, sin aportar métricas, tiempos de dedicación ni costes asociados, lo que constituye una mera declaración de intenciones carente de respaldo económico”.*

Sobre la motivación de la resolución impugnada por remisión al informe técnico alegada por la recurrente, indica que la resolución se remite al informe técnico emitido por el servicio promotor, remisión que resulta plenamente válida cuando el informe incorporado al expediente permite conocer las razones concretas determinantes del rechazo, tal y como sucede en el presente caso. El informe de 7 de mayo de 2026 no se limita a una conclusión genérica, sino que desarrolla un análisis pormenorizado de bloques concretos: subrogación y costes salariales, figura del coordinador técnico, sustituciones, prórrogas, licencias y certificaciones SAP, señalética, difusión, compensaciones, materiales y actividades complementarias, así como el compromiso de inserción laboral. La resolución, al remitirse a dicho informe, cumple con las exigencias del artículo 149.6 LCSP, en la medida en que hace suyas unas razones que ya estaban exteriorizadas de forma suficiente y accesible en el expediente.

Sobre la supuesta motivación estandarizada y la identidad literal de la conclusión alegada por la recurrente, alega que esta otorga un valor invalidante a la coincidencia parcial de una fórmula conclusiva utilizada en varios informes del expediente. Sin embargo, la eventual reiteración de una fórmula de cierre o incluso la presencia de un error gramatical intrascendente no determinan por sí solos la nulidad del acto cuando el cuerpo argumental del informe es materialmente individualizado. En el presente caso, el informe técnico contiene consideraciones específicas que solo pueden predicarse de la UTE AEM-MAINJOBS-ORANGE, tales como la referencia a la *“Alianza estratégica SAP: People to Work y élite tecnológica”*, al compromiso técnico de *“280 licencias anuales de SAP”* descrito en la propuesta técnica y a su contradicción con las *“90 licencias anuales”* de la justificación económica. También es singular la argumentación relativa a la experiencia invocada por la recurrente, al equipo de 9 profesionales, a la no consideración del coordinador técnico al 100% y al incremento concreto de inserciones asumido por esta UTE. La conclusión formal podrá parecer similar a otras, pero las razones materiales que la soportan son inequívocamente específicas de esta oferta y de esta justificación.

Sobre la alegación relativa a *“dudas aclarables”* y no a insuficiencias esenciales alegadas por la recurrente, manifiesta que la tesis subsidiaria del recurso tampoco puede prosperar. Las carencias apreciadas en la justificación no constituyen meras dudas interpretativas sobre extremos accesorios, sino insuficiencias nucleares en la explicación de la viabilidad de la oferta. No se trata de una simple falta de precisión sobre una cifra secundaria, sino de contradicciones internas entre la propuesta técnica y la justificación económica, ausencia de metodología verificable de imputación, falta de desglose de costes esenciales del PPT y omisión o infradotación de partidas relevantes del servicio.

3. - Alegaciones de los interesados

La empresa CAS TRAINING se opone a la estimación del recurso, en base a los siguientes argumentos:

De acuerdo con la doctrina del TACRC, la exhaustividad de la justificación aportada por el licitador habrá de ser tanto mayor cuanto mayor sea la baja en que haya incurrido la oferta, por relación con el resto de las ofertas presentadas. Y del mismo modo, a menor porcentaje de baja, menor grado de exhaustividad en la justificación que se ofrezca. Una baja de tal magnitud, superior al 30%, exigía necesariamente una justificación particularmente rigurosa, detallada y sólidamente documentada, muy superior a la que podría considerarse suficiente en supuestos de desviaciones menos intensas, pues solo un grado elevado de precisión permitía al órgano de contratación verificar con la certeza exigible que el contrato podía ejecutarse en sus propios términos, sin merma de calidad ni incumplimiento de los requisitos técnicos y funcionales establecidos en los pliegos.

Así, entre otros, el informe de la Mesa de Contratación ha constado que, en lo relativo al equipo de trabajo, se constata que los miembros que deben ejecutar el contrato son:

- 1.Responsable de la EMDT con antigüedad de 5 años de experiencia.
- 2.Técnico del equipo sociolaboral de antigüedad de 1 año de experiencia.
- 3.Técnico de comunicación de 3 años de expediente.

A pesar de que dichos perfiles fueron valorados muy positivamente en su oferta inicial del Proyecto técnico, pero ahora parece pretender justificar la anormalidad de su oferta en que se va a contratar a un equipo de “nueva planta” mientras que presentaron su propuesta fue valorado con 47 de 49 puntos.

A su juicio, nos encontraríamos ante una modificación de la oferta -que también sería motivo de exclusión- y ante una práctica inadecuada en aras de justificar su baja desde una perspectiva técnica.

De igual modo, nos encontramos que solo ha cuantificado un evento de la NASA cuando su propuesta técnica incluía más eventos que tiene un coste.

El recurso intenta reducir el contrato a una prestación formativa susceptible de

ejecutarse con economías de escala y activos tecnológicos amortizados. Pero lo cierto es que el PPT impone a la adjudicataria funciones de logística, adquisición de medios personales, técnicos y humanos, publicidad y promoción, inscripción de participantes, tutorización y seguimiento individualizado, suministro de títulos de transporte y vales restaurante, evaluación, memoria de objetivos, prospección empresarial para prácticas y prospección para ofertas de empleo.

Además, el PPT establece que ninguna actividad tendrá coste para los participantes y que la adjudicataria asumirá todos los costes asociados al desarrollo de las actividades, incluidos títulos de transporte y vales restaurante.

Esto justifica que el informe técnico examinara no solo salarios, sino también licencias, medios tecnológicos, materiales, señalética, difusión, compensaciones, otras actuaciones e inserción laboral. Todos esos bloques son prestaciones contractuales, no elementos accesorios.

En definitiva, se puede comprobar la insuficiencia de justificación ya que la UTE no explicó partidas significativas que están incluidas en la prestación del contrato.

Por su parte, la UTE INTEGRA & SAGARDOY BUSINESS SCHOOL se opone a la estimación del recurso en base a los siguientes argumentos:

Argumenta lo que, a su juicio, es una falacia en lo referente a la ausencia de costes de antigüedad y vulneración de la oferta técnica propia (el principio de inalterabilidad de las ofertas). El argumento empleado por la recurrente quiebra radicalmente el principio general de buena fe, coherencia interna de las proposiciones y la doctrina sobre la inalterabilidad de los términos contractuales que rige la contratación pública.

En primer lugar, desde una perspectiva estrictamente vinculante para las partes (Lex Contractus), el PPT establece de forma taxativa una serie de requisitos de experiencia y antigüedad mínima profesional para todo el personal adscrito al servicio.

En segundo lugar, si acudimos al propio Proyecto Técnico aportado por la UTE en el Sobre Técnico —documentación que sirvió para que los evaluadores le otorgaran la máxima puntuación en la fase de juicios de valor, obteniendo 47 puntos de 49 posibles—, se comprueba que la licitadora basó su excelencia operativa en la aportación de estructuras preexistentes con dilatada trayectoria.

Si el personal es verdaderamente de nueva planta, resulta materialmente imposible que atesoren de origen la experiencia concreta, acumulada e integrada con las que la UTE concurrió y se garantizó la ventaja competitiva en la fase de valoración técnica. Y, por el contrario, si la UTE va a destinar al contrato a los profesionales expertos de su propia estructura organizativa (lo que justifica el Proyecto Técnico), dichos trabajadores arrastran necesariamente sus pluses consolidados y su antigüedad real, costes salariales que la UTE ha omitido por completo en su desglose de viabilidad financiera.

Por otro lado, alega el infradimensionamiento operativo y vaciado de las funciones del coordinador técnico al 100% de dedicación. Los Pliegos de la licitación revisten carácter contractual vinculante (Lex Contractus). Tanto el PPT como la Memoria Económica que rigen de forma obligatoria el expediente identifican la figura del Coordinador/a Técnico/a de los itinerarios/cursos de la EMTD como un perfil diferenciado, autónomo e indispensable, exigiendo expresamente una dedicación en régimen de exclusividad del 100% del tiempo de ejecución del contrato.

Así mismo, alega deficiencias presupuestarias en el suministro crítico de licencias SAP y contradicción interna de la oferta. El análisis de viabilidad económica de este bloque constituye la prueba documental más palmaria del desfase financiero, la falta de seriedad y la contradicción interna e insubsanable en la que incurre la UTE. Al descender a los datos matemáticos objetivos aportados por la propia entidad licitadora en sus diferentes documentos, se detectan dos quiebras contables insuperables:

De acuerdo con las tarifas unitarias oficiales de mercado y la documentación de costes aportada de forma efectiva por la UTE en su escrito de justificación, el precio unitario

real de cada licencia SAP se sitúa en 1.372 €. El Pliego de Prescripciones Técnicas establece la necesidad estructural de dar cobertura a un alcance potencial de 500 licencias oficiales. Por tanto, si multiplicamos el coste unitario por el número de unidades exigido, el coste total estimado del suministro tecnológico para este fabricante asciende obligatoriamente a 686.000 €.

Sin embargo, al examinar el informe de justificación económica presentado por la UTE para salvar su baja temeraria, se comprueba que la entidad únicamente ha consignado una partida presupuestaria máxima destinada a la adquisición de las citadas licencias de 533.052 euros anuales. La comparación aritmética directa entre el coste real del suministro (686.000 euros) y el crédito presupuestario que la UTE afirma tener disponible (533.052 euros) arroja una insuficiencia presupuestaria insubsanable de 152.948 euros, lo que equivale a un desfase o déficit neto del 22,3% del coste total estimado para atender dicha prestación obligatoria.

A mayor abundamiento, se constata una flagrante contradicción interna entre lo que la UTE "vende" en su memoria descriptiva para capturar puntuación y lo que "computa" en su contabilidad para sostener la baja.

Alega, así mismo, la omisión y minoración abusiva de costes directos operativos asociados al pliego (señalética, difusión, compensaciones y materiales fungibles): Omisión Absoluta de Costes Desglosados en Señalética Obligatoria, minoración Injustificada en campañas de difusión y comunicación exclusiva, desfase financiero del 16% en las compensaciones económicas obligatorias al alumnado, infravaloración crítica del 66% en tarjetas identificativas y material didáctico.

Así mismo, alega la ausencia de compatibilidad con costes fiscales imprevistos (IVA soportado no deducible). Dado que la UTE se verá obligada a contratar suministros directos no exentos para la ejecución del servicio —tales como la adquisición de materiales didácticos, la señalética obligatoria, la contratación de las campañas de difusión o el aprovisionamiento de las propias licencias tecnológicas—, las empresas integrantes de la UTE deberán soportar de forma efectiva un 21% de IVA que pasará

a convertirse en un coste directo neto e irrecuperable (gasto puro) para la organización, al no poder deducírsele en sus declaraciones tributarias periódicas.

Por otro lado, alega indeterminación de medios para el seguimiento de la inserción laboral reforzada. Se aprecia la ausencia total de identificación y cuantificación de los medios materiales y humanos necesarios por parte de la UTE para cumplir de forma trazable con las estrictas obligaciones de seguimiento fijadas en las bases técnicas.

En su escrito de justificación, la UTE se limitó a formular una mera declaración de intenciones carente de respaldo económico, afirmando de forma lacónica que dichas funciones de control y seguimiento quedaban plenamente “absorbidas por su estructura organizativa preexistente”. La licitadora no aportó ni una sola métrica, no detalló los tiempos de dedicación específicos por alumno, no identificó qué personal de su plantilla asumiría la carga administrativa ni cuantificó los costes operativos asociados a la gestión documental de las 528 inserciones comprometidas.

Finalmente, sostiene la inexistencia de falta de motivación y plena validez del juicio técnico efectuado por el órgano de contratación.

Por su parte, EXPERIS MANPOWERGROUP SLU se opone a la estimación del recurso en base argumentos prácticamente idénticos a los aportados por la empresa CAS TRAINING, por lo que se dan por reproducidos.

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 270/2026, de 4 de junio).

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.

Por ello, es exigible la acreditación de la sostenibilidad del precio con documentos objetivos, acreditando la viabilidad de la oferta mediante desglose y prueba documental de cada elemento de coste y cada fuente de ahorro invocada, no bastando

alusiones genéricas, debiendo considerarse que la justificación es insuficiente cuando se limita a una estimación sin detallar ni desglosar las actuaciones necesarias, constituyendo una mera manifestación no acreditada.

Analizado el informe de fecha 7 de mayo de 2026 sobre la justificación de la baja anormal, se puede comprobar que no se limita a una valoración genérica ni meramente descriptiva, sino que reproduce y examina de forma sistemática los mismos bloques estructurales sobre los que la empresa UTE recurrente articuló su memoria justificativa.

La recurrente alega que el informe de rechazo utilice indebidamente la Memoria Económica como si fuera un suelo vinculante de costes. Sin embargo, como alega el órgano de contratación, dicha Memoria Económica opera en el informe como parámetro objetivo de contraste, pero no como precio mínimo inderogable. Lo relevante en el análisis técnico no es la mera diferencia aritmética con dicha Memoria, sino la falta de explicación verificable de cómo la UTE cubre obligaciones concretas del PPT, como la coordinación técnica, sustituciones, licencias, compensaciones, señalética, difusión, materiales y actuaciones complementarias, con los importes efectivamente consignados. No se está, por tanto, transformando la Memoria, como pretende la recurrente, en un cuadro de costes mínimos inderogables, sino verificando si la explicación ofrecida por la UTE desvirtúa o no la presunción de anormalidad conforme al artículo 149.4 LCSP.

Sobre la alegación relativa a la exclusión del criterio de calidad técnica como parámetro autónomo de anormalidad, hay que destacar, como señala el órgano de contratación, que el hecho que el PCAP no configure la calidad técnica del proyecto como parámetro autónomo de anormalidad no impide al órgano de contratación valorar la coherencia entre el contenido de la propuesta técnica que forma parte integrante de la oferta y vincula al adjudicatario y la estructura económica con la que se pretende ejecutarla. El informe técnico no convierte la elevada puntuación técnica de la UTE en una causa autónoma de inviabilidad, sino que constata que el modelo técnico intensivo comprometido no encuentra traducción económica suficiente y

verificable en la justificación presentada. Lo que se cuestiona no es la calidad del proyecto, sino la ausencia de acreditación bastante de que pueda ejecutarse en los términos ofertados con el precio propuesto. Es evidente que cuanto mayor es la calidad de la oferta, mayor es el coste de la oferta, circunstancia que debe tenerse en consideración en la justificación de la oferta.

El informe del órgano de contratación considera como elemento nuclear en la justificación de la oferta el insuficientemente justificado el modelo de “*contratación de nueva planta*” invocado por la UTE y su contradicción con la experiencia profesional incorporada y valorada en la propuesta técnica . Además, de forma expresa se indica que “la UTE no ha tenido en cuenta la figura del Coordinador/a Técnico/a de los itinerarios/cursos de la EMTD, que en todo caso, tanto en el PPT, como en la Memoria Económica del expediente, se considera que es uno de los medios personales que debe ejecutarse en el contrato que nos ocupa, con una dedicación del 100% del tiempo.

En el informe de justificación de la oferta, la UTE indica que su estructura de costes para el equipo de 9 profesionales fijos se ha dimensionado bajo un criterio de máxima eficiencia operativa, partiendo de la libertad de contratación que otorga este expediente al no existir obligación de subrogación (Anexo VIII del PCAP), y bajo la realidad actual del mercado y del convenio sectorial.

Ciertamente, como alega la recurrente, el hecho de que el PPT exija o valore experiencia profesional no significa que la adjudicataria deba contratar personal con antigüedad consolidada en la empresa ni que tenga que soportar costes derivados de subrogación. La experiencia puede acreditarse mediante perfiles profesionales adecuados sin que ello implique necesariamente antigüedad computable, pluses consolidados o costes heredados, ya que los pluses derivados de la misma, se computan desde la incorporación a la empresa. Ahora bien, esta circunstancia debe quedar acreditada indicando los trabajadores que se van a adscribir, antigüedad en la empresa y demás circunstancia con repercusión salarial, para que no se limite a una argumentación puramente teórica, máxime cuando se presenta como valor diferencial

del proyecto la experiencia acreditada de un equipo ya integrado en la estructura de MAINJOBS y ORANGE, experiencia que fue puntuada favorablemente en fase de valoración técnica.

Por otro lado, como indica el órgano de contratación, no consta que la UTE haya tenido en cuenta la figura del Coordinador/a Técnico/a de los itinerarios/cursos de la EMTD, que en todo caso, tanto en el PPT, como en la Memoria Económica del expediente, se considera que es uno de los medios personales que debe ejecutarse en el contrato que nos ocupa, con una dedicación del 100% del tiempo.

Dentro de los perfiles profesionales que constan en la Memoria Económica, figura el Coordinador Técnico de los itinerarios/cursos de la EMTD: 1 persona con titulación universitaria con habilidades directivas y experiencia mínima de dos años en gestión de equipos y centros de formación o experiencia en la gestión de actividades de formación y dinamización de centros de formación. Con experiencia en proyectos formativos, planificación y programación didáctica en todas sus variables (infraestructura, equipamiento, perfil de entrada del alumnado, contenidos formativos, cronograma, etc.), así como de los diferentes aspectos que intervienen en la ejecución de cursos.

Por tanto, el planteamiento de la UTE de diluir esta figura obligatoria mediante un esquema de "*tareas complementarias*" e innominadas vulnera las prescripciones del pliego, por incompatibilidad horaria y operativa.

En definitiva, a juicio de este Tribunal, el informe del órgano de contratación sobre la oferta de la recurrente responde a todas las argumentaciones realizadas por el licitador, siendo fundamentado, por tanto, dentro de los límites de discrecionalidad técnica del órgano de contratación a la hora de valorar la justificación aportada por el recurrente relativa a la justificación de su oferta, reconocida por la doctrina expuesta y por la jurisprudencia.

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 (...).”

En consecuencia, la exclusión de la oferta de la recurrente fue ajustada a Derecho, por lo que procede la desestimación del recurso.

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 MAINJOBS INTERNACIONAL EDUCATIVA Y TECNOLÓGICA, S.A. y de ORANGE ESPAGNE, S.A.U. , que actúan en compromiso de UTE, contra la Resolución de del Gerente de la Agencia para el Empleo de Madrid (AEM), de 7 de mayo de 2026 por la que se le excluye del procedimiento de licitación del contrato “Escuela Municipal de Talento Digital”, Expediente 300/2025/02642, licitado por la citada Agencia.

Segundo. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación acordada por la Resolución nº 110/2026 sobre medidas provisionales adoptada por este Tribunal el 8 de junio de 2026, hasta que se resuelva el recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión

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