

Recurso nº 336/2026
Resolución nº 363/2026

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

En Madrid, a 9 de julio de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de FACTORIA DE ARTE Y DESARROLLO , S.L.U contra el Acuerdo de 3 de junio de 2026 de la mesa de contratación, por la que se le excluye del procedimiento de licitación, del contrato denominado “*Atención al público en Centros de Interpretación dependientes de la Dirección General de Patrimonio Cultural y Paisaje Urbano (2 LOTES)*”, convocado por la Delegada del Área de Gobierno de Cultura, Turismo y Deporte del Ayuntamiento de Madrid, licitado por ese Ayuntamiento, número de expediente 300/2025/03606, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Mediante anuncio publicado, el 4 de marzo de 2026, en la Plataforma de Contratación del Sector Público, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación y dividido en dos lotes.

El valor estimado del contrato asciende a 446.516,81 euros y su plazo de duración será de 910 días.

A la presente licitación presentaron oferta a los dos lotes 4 licitadores, entre ellos la recurrente.

Segundo.- Realizada por la Mesa de Contratación la calificación de la documentación administrativa presentada en las ofertas, y posteriormente, la valoración de los criterios evaluables mediante criterios sujetos a juicio de valor, una vez hecha la apertura de los sobres que contienen la documentación relativa a los criterios evaluables mediante fórmulas, se consideró que la oferta de la recurrente estaba incurso en valores anormales o desproporcionados y por ello la mesa requiere a la recurrente que acredite la viabilidad de su oferta.

Dicha justificación se aportó por la recurrente el 15 de abril y una vez analizada, se emitieron sendos informes de los servicios técnicos de 20 y 25 de mayo, y a la luz de los mismos, la mesa de contratación en sesión de 3 de junio de 2026, acuerda la exclusión de la oferta de FACTORIA DE ARTE Y DESARROLLO S.L.U , para los Lotes 1 y 2 porque siendo anormalmente baja, no ha acreditado la viabilidad de su oferta y porque asimismo, se ha constatado el incumplimiento de lo establecido en el PPT y en el PCAP.

Tercero.- El 25 de junio de 2026, FACTORIA DE ARTE Y DESARROLLO S.L.U presenta en el Registro General de la Administración del Estado dirigido al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, recurso especial en materia de contratación, que fue remitido a este Tribunal el 26 de junio de 2026, solicitando que se admita su oferta a los dos Lotes y se le adjudique el contrato en cuestión.

El 2 de julio de 2026, el órgano de contratación remitió el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, solicitando la desestimación del recurso.

Cuarto.- La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por este Tribunal mediante la Resolución MMCC 131/2026, de 2 de julio, hasta que se resuelva el recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión.

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 presentar alegaciones, sin que en dicho plazo se hayan presentado alegaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de 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 de la Comunidad de Madrid.

Segundo.- El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de un licitador cuyas ofertas han sido excluidas del procedimiento. En consecuencia, *“cuyos derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se hayan 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 firmante del recurso.

Tercero.- El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues el acuerdo impugnado fue adoptado el 3 de junio de 2026, notificado el 5 de junio y publicado en

PLCSP el 4 de junio, e interpuesto el recurso el 25 de junio 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 el acuerdo de la mesa de contratación por el que se excluye la oferta de la recurrente, para los Lotes 1 y 2, 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.

1. Alegaciones de la recurrente.

Expone la recurrente que, la Mesa de Contratación le solicitó que presentara un informe que justificara la viabilidad de la oferta presentada para la contratación de los Lotes 1 y 2, los cuales fueron presentadas por ella con fecha 15 de abril 2026.

En los informes se exponían los aspectos que permitían ofertar el precio de licitación, asegurando todas las garantías y requisitos establecidos, y que justifican la viabilidad de las ofertas. Como Justificación común para los lotes 1 y 2 se indica:

-La entidad, es gestora de otros servicios de similar naturaleza, por lo que cuenta con una estructura eficientemente organizada que permite minimizar los gastos de gestión de los proyectos que acomete.

-No es necesario el incremento de costes de la estructura central para la gestión del proyecto, ni en lo referente a bienes materiales ni a recursos humanos, ya que no es necesario incrementar la plantilla de personal de la estructura central, ni compra de equipamientos que pudieran hacernos incurrir en otros gastos. Aun así se ha incluido un 2% de gastos de gestión.

-La entidad puede acometer la gestión del proyecto sin necesidad de generar costes financieros, al disponer de fondos de maniobra disponibles.

Alega que ella dispone de condiciones excepcionalmente favorables para adquisición de medios materiales, fruto del elevado volumen de negocio sostenido con los proveedores habituales.

Respecto a las obligaciones aplicables en materia social/laboral, se hace constar que se han realizado los cálculos en función de la revisión salarial de la última revisión del Convenio Colectivo del Sector de Ocio Educativo y Animación Sociocultural.

Se aporta un cuadro que refleja la previsión salarial del coste que debe asumir la empresa durante todo el periodo del contrato, por los trabajadores con la categoría profesional de Controladores de Salas, atendiendo al coste del salario bruto y Seguridad Social por hora, distinguiendo en función del tipo de horas, ordinarias o festivas, que está previsto que deben realizar conforme al horario establecido.

En el LOTE 1, el coste de recursos humanos, incluida Seguridad Social, calculado conforme el salario establecido en el convenio colectivo aplicable, asciende a 107.142,11 €, cantidad a la que le suma una previsión de un 3% en concepto de absentismo.

Señala no obstante que, como consecuencia de la subrogación del personal adscrito al servicio, se incorpora una persona trabajadora con discapacidad reconocida, circunstancia que permite a la entidad acogerse a la bonificación de cuotas de la Seguridad Social prevista en la normativa vigente, lo que supone un ahorro de 13.637,66 € durante el periodo de ejecución del proyecto, lo que contribuye al equilibrio económico de la oferta presentada.

En el LOTE 2, el coste de recursos humanos, incluida Seguridad Social, calculado conforme el salario establecido en el convenio colectivo aplicable, asciende a 33.980,95 €, cantidad a la que le suma una previsión de un 1% en concepto de absentismo

Y que las ofertas económicas presentadas por ella para los lotes 1 y 2, se han calculado sobre la base de cuál sería el coste de recursos humanos que debe asumir la empresa ex novo, para acometer la ejecución del proyecto conforme a las condiciones y obligaciones impuestas por el PCAP y el PPT, según el desglose que se refleja en los cuadros que constan en los informes de justificación de viabilidad de las proposiciones.

Advierte que los cuadros no contemplan el coste laboral de un Coordinador/a del proyecto, porque la persona que va a desempeñar las funciones de coordinación del servicio, ya forma parte del personal de la estructura central de la empresa, y su coste está ya asumido por ésta, sin que sea necesario incrementar el importe de las ofertas económicas para poder sufragar el coste de su contrato. El escaso número de horas a la semana de dedicación que exigen los pliegos para esta categoría profesional, y el hecho de que el coordinador deba desempeñar sus funciones en la propia oficina de la adjudicataria, permiten que ella pueda adscribir a los servicios a los que se licita, a un trabajador de su propia estructura, con todas las garantías exigidas para el correcto desempeño de sus funciones.

Esta circunstancia supone una condición excepcionalmente favorable para nuestra empresa, que le permite aprovechar los recursos personales propios de su estructura sin tener que repercutir el coste de este trabajador en su oferta, permitiéndole concurrir en condiciones más ventajosas al resto de sus competidores.

Con fecha 22 de mayo de 2026 se emitió informe Técnico de Viabilidad de la ejecución de la oferta de la recurrente respecto del LOTE 1.

Con fecha 25 de mayo 2026 se emitió informe Técnico de Viabilidad de la ejecución de su oferta respecto del LOTE 2.

En ambos informes se concluye que la justificación aportada por la recurrente, no explica de manera satisfactoria el bajo nivel de la oferta económica, haciendo las

siguientes consideraciones:

1º Considera que el estudio económico presentado no justifica de manera detallada y exhaustiva los costes laborales al no incluir una estimación aproximada de los costes en días no laborables o festivos, por lo que la oferta no se considera adecuada para que pueda hacer frente a todos los costes derivados de la aplicación del Convenio Colectivo que correspondan.

2º Entiende que el hecho de no haber incluido los costes salariales del Coordinador de proyectos, implica que se ha obviado la participación de éste en la prestación del servicio, con una dedicación de 7,2 horas semanales, como establece el PPT, lo cual no se considera admisible al ser su participación una exigencia técnica de ejecución del contrato, considerándose un incumplimiento de la adscripción de medios exigida en el PCAP.

Por tanto, se considera que la propuesta de ejecución del contrato no cumple las exigencias mínimas establecidas en el Pliego Técnico y no puede ser admitida la reducción planteada como argumento válido para justificar el bajo nivel de su oferta, informando que la justificación aportada se considera no viable y asimismo, considerando constatado el incumplimiento de lo establecido en el PPT y en el PCAP, la mesa de contratación el 2 de junio , acordó la exclusión de su oferta a los Lotes 1 y 2 presentadas.

Frente a ello el recurrente señala que la conclusión que se recoge en los informes técnicos de viabilidad de la ejecución de las ofertas presentadas por ella , *“el hecho de no haber considerado los costes salariales correspondientes al Coordinador implica que se ha obviado la participación de éste en la prestación del servicio, lo cual no se considera admisible por parte de los servicios técnicos de esta Dirección General al ser su participación una exigencia técnica de ejecución del contrato, considerándose además, un incumplimiento de la adscripción de medios exigida en el PCAP”*; al respecto alega la recurrente que erróneamente se ha presumido que no va a adscribir

al servicio a ninguna persona que desempeñe las funciones de coordinador del proyecto, por el simple hecho de que en el cuadro de desglose de costes de personal aportado en la justificación de la viabilidad del proyecto, no se incluye previsión de costes para esta categoría profesional.

Pero señala que esta deducción es incorrecta, pues como literalmente se indica en los informes de justificación de viabilidad de oferta, lo que se ha reflejado es *“nuestro coste de recursos humanos”*, lo que no implica en absoluto que únicamente se vaya adscribir a la prestación del servicio a trabajadores con la categoría de controlador de salas.

Señala al efecto que hay que distinguir que una cosa es *“el personal que se adscribe a la ejecución del proyecto”* y otra, en este caso muy distinta *“el coste de recursos humanos que se imputa al proyecto”*.

Alega que tiene una organización adecuada para la prestación de los servicios que ha ofertado, y en su estructura central tiene contratado personal con la titulación y la experiencia exigida, que prestan servicios en la oficina de la empresa, sin que sea necesario acometer la contratación de nuevo personal para realizar las funciones de coordinación, que son perfectamente asumibles en su contrato a jornada completa. Por ello no se hace necesario incluir el coste de contratación de este personal, que es soportado por la estructura de la empresa sin necesidad de repercutir el coste en sus propuestas.

Añade que de acuerdo con el modelo de oferta que consta en el Anexo II del PCAP de los lotes 1 y 2, en el que expresamente *“se compromete a su cargo la ejecución de las mismas, con estricta sujeción a los expresados requisitos, condiciones y obligaciones”*, entre la que se encuentra la de adscribir el personal exigido en ellos pliegos.

Y cuando cumplimentó el criterio 3: experiencia profesional del personal adscrito al servicio, en el apartado 3.1 se recoge: *experiencia acreditada superior a dos años del coordinador*, y se marca la casilla de “Mayor de 5 años”.

Es evidente que ella tiene intención de adscribir un coordinador con experiencia de más de 5 años al servicio, en cada una de las ofertas de los 2 lotes, como exigen los pliegos, pues en caso contrario hubiera dejado en blanco la casilla referida al coordinador.

Respecto a la viabilidad de su oferta alega respecto al LOTE 1 que según se indica en el informe técnico de viabilidad de la Dirección General de Patrimonio Cultural y Paisaje Urbano: *“Dado que el coste de las horas de trabajo en días no laborables y festivos, de acuerdo con el convenio colectivo de referencia, se incrementa en un 40% respecto de las horas de trabajo ordinarias, se produce un desfase de 19.856,90 € con respecto al precio de licitación del contrato, al haberse valorado 2500 horas festivas a precio de horas laborables”* y que *“valorando el número de horas, tanto ordinarias como festivas previstas por el Ayuntamiento a los precios indicados por FACTORÍA DE ARTE Y DESARROLLO, el importe de los controladores de sala ascendería a 120.484,90 €, lo que implica que la previsión salarial hecha por esta quedaría en 13.317,90 € por debajo de lo necesario”*.

Frente a ello alega la recurrente que no se ha tenido en cuenta sin embargo que, conforme al Convenio colectivo aplicable, los domingos se retribuyen exactamente igual que los restantes días de la semana, dado el Sector en el que se desarrolla la actividad, y únicamente se abonan con plus los días festivos, con independencia del día de la semana en que caiga.

La valoración efectuada en la licitación, no ha tenido en cuenta este hecho, y por ello entienden que no se ha valorado el plus de horas trabajadas en domingo, por lo que elevan sensiblemente la previsión de costes, lo cual es incorrecto, y determina que se valore incorrectamente las ofertas presentadas por esta empresa, que si permiten

desarrollar el servicio cumpliendo con las obligaciones salariales fijadas en el convenio.

Y añade que la diferencia de cantidad que determina la inviabilidad de su oferta para afrontar los costes salariales del personal de control de salas, queda compensada con el importe del ahorro de la bonificación de cuotas de la Seguridad de aproximadamente 13.637,66€, al incorporar al equipo una persona trabajadora con discapacidad, como consecuencia de la subrogación de personal de sala.

Y que la diferencia queda igualmente compensada y asumida con el ahorro al no tener que incluir el coste del coordinador de proyectos pedagógicos, que según refleja en la pág. 7 del informe, se estima en 18.486,91€, toda vez que la persona que quedaría adscrita al servicio y desempeñaría esta función, forma ya parte de la estructura de la empresa, sin necesidad de realizar una nueva contratación ni de repercutir su coste en ese proyecto, contribuyendo así al equilibrio económico de la oferta presentada.

De hecho, en el Anexo I del PCAP, se recoge :

“Para el cumplimiento de los objetivos previstos, resulta necesaria la contratación de un servicio de atención en sala con que llevar a cabo las tareas de encendido apagado de luces y proyectores, tanto al principio como al final de la jornada, control de acceso, reparto de material de difusión e información de las características de los enclaves en que se encuentran los visitantes, así como el resto de las tareas especificadas en el pliego de prescripciones técnicas”.

No se precisa, por el contrario la contratación, de nadie para desempeñar la función de coordinador, permitiendo que se ejerza con personal propio de la empresa.

Así, añade, que en la cláusula 35 del PCAP respecto al personal a subrogar sólo se incluye el personal controlador de salas, que es el único que se subroga, no así el coordinador de proyecto, que no es subrogable y puede formar parte, como en este caso, de la estructura de la empresa y no se precisa, por el contrario, la contratación de nadie para desempeñar la función de coordinador, permitiendo que se ejerza con personal propio de la empresa.

Respecto al LOTE 2, señala que ella está actualmente prestando el servicio del centro de interpretación del antiguo frontón BETI JAI y por ello cuenta con un conocimiento profundo y contrastado de los costes reales asociados a la prestación del servicio, así como de las exigencias operativas, organizativas y laborales que conlleva

En el informe técnico se indica que existe un problema de insuficiencia de precio del contrato para afrontar los costes salariales del personal de control de salas, que cuantifica en 4.155,68€ por debajo de lo necesario, o 3.902,20€ si se compara con los precios de FACTORIA DE ARTE Y DESARROLLO.

En la valoración de este lote , alega que se incurre en idéntico error que se ha expuesto en el Lote 1, que da por reproducido, respecto a la incorrecta valoración del plus aplicado a los domingos.

En todo caso, igualmente queda equilibrada económicamente la oferta con el ahorro que supone el hecho de no tener que imputar en los costes de personal, las retribuciones del coordinador del proyecto, que según el informe técnico se cuantifica en 14.706,34€, pues a pesar de la adscripción de un coordinador de proyecto al servicio, su coste está asumido por la propia estructura de la empresa, lo que constituye una ventaja competitiva respecto al resto de competidores , que permite minorar el coste de la oferta.

Por todo ello, se opone a la exclusión de su oferta, añadiendo que es la empresa que ha presentado las proposiciones económicamente más competitivas, y por ello deberían haberle adjudicado el contrato y luego requerirle para que aporte la documentación justificativa de disponer efectivamente de los medios personales comprometidos para adscribir a la ejecución del contrato. Y en caso de no cumplimentar adecuadamente el requerimiento, entender retirada su oferta con la penalidad prevista.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación se opone a lo alegado por la recurrente, en cuanto a que la justificación de la viabilidad de su oferta presentada por la recurrente para el LOTE 1, recoge unos costes de personal y material de 103.887,24 euros -sin incluir la figura del Coordinador exigida en el PPT y como adscripción de medios que asciende a 18.486,91 euros, ni un cálculo correcto de las horas de trabajo en festivos con un desfase de 19.856,90 euros - siendo su oferta de 124.414,75 euros, por lo que, prácticamente agota la oferta, de manera que, de haber solicitado una aclaración -no se alcanza a entender sobre qué sería dado que la justificación es clara- se habría tenido que alterar, necesariamente, la estructura de costes recogida en la primera justificación para dar cabida al coste del Coordinador y a las horas que deben abonarse como festivas según Convenio, cuyos importes no absorbe la oferta teniendo en cuenta los costes sí explicados en la justificación.

En el LOTE 2 ocurre lo mismo, siendo el desfase por horas festivas computadas como laborables de 4.155,68 euros y el coste del Coordinador no contemplado de 14.706,34 euros , cuando la oferta de la recurrente era de 45.760,68 y el total de costes recogido en su justificación ascendía a 38.33,78 euros.

Cabe mencionar, además, que ya en el propio PCAP se desglosaban costes salariales de 146.293,81 euros para el LOTE 1, es decir, 21.879 euros más que la oferta de la recurrente y de 55.410,94 euros para el LOTE 2, es decir, más de 10.000 euros superiores a la oferta de la recurrente, sin que en su momento se interpusiera recurso alguno frente a los pliegos por este motivo por parte de la empresa ahora recurrente.

De modo que no es procedente que, habiendo omitido una cuestión esencial para la justificación de la viabilidad de la oferta, como es la de un coste que supone alrededor de un 12 % del total del gasto de personal en el lote 1 y del 21% en el lote 2, deba el órgano de contratación suplir esta ausencia de justificación alguna y entenderla como susceptible de aclaración, cuando lo que concurre en realidad es una omisión total de

esta cuestión en la justificación y no una cuestión dudosa o confusa en los términos en los que se expone por parte del licitador sobre la viabilidad de su propia oferta.

Respecto al incumplimiento del PPT por no recoger la figura del coordinador , señala el órgano de contratación que la figura del coordinador viene exigida en los pliegos, como también se exige la necesaria adscripción de este perfil con una dedicación del 21, 61 en el lote 1 y de 21,56% en el lote 2 -con previsión expresa en el PPT- y una trascendencia económica de 18.486,91 y 14.706,34 euros, respectivamente en cada lote, es claro que la recurrente debió realizar alguna indicación al respecto en el escrito de justificación de la viabilidad de su oferta.

Entiende que si dicha empresa omite cuestiones esenciales de forma absoluta, sin hacer la más mínima indicación o referencia a las mismas, está haciendo dejación de su carga y responsabilidad en ese ámbito y trámite, de manera que el juicio de viabilidad se deberá limitar a lo que la empresa realmente alega y justifica, sin que quepa trasladar esa carga de detallar y completar la justificación al órgano de contratación o a otros órganos o servicios que intervienen en el procedimiento de licitación, como parece que se pretende en el recurso.

Es cierto, como recoge la empresa en su recurso, que constan en el expediente las declaraciones obligatorias de adscripción de medios, tal y como se verificó en la sesión de la mesa de contratación de apertura de documentación administrativa.

No obstante, si la propia justificación presentada por la empresa, que constituye una declaración ad hoc sobre los aspectos económicos de su oferta, obvia total y absolutamente la figura del coordinador sin siquiera una mención al mismo, el hecho de que exista una declaración genérica previa en la que formalmente indica que lo adscribirá, no se sostiene y es incompatible con una declaración posterior, específica, y expresa sobre las cuestiones económicas y desglose de costes de su oferta en la que la propia empresa omite tal figura.

Respecto al resto de alegaciones hechas por la recurrente en relación con aspectos que afectarían al cálculo de costes realizados por los servicios técnicos en los informes de 20 y 25 de mayo (lotes 1 y 2 respectivamente) son, en realidad a juicio del órgano de contratación, argumentos contra el contenido de dichos informes, si bien, paradójicamente, no presenta cálculos alternativos a los realizados por los servicios técnicos, sino únicamente la afirmación de que si se tuvieran en cuenta sus alegaciones, la oferta sería viable.

En relación con dichas alegaciones ha de señalarse que todas están correctamente recogidas en los informes emitidos. Así, el propio informe se refiere al ahorro de costes de Seguridad Social de la persona con discapacidad, sin que este ahorro altere la conclusión del informe (ver página 3 del informe referido al lote 1).

Lo mismo ocurre en relación con el plus aplicable a los festivos. Como puede verificarse en las páginas 3 y 4 (para los lotes 1 y 2 respectivamente) ambos informes realizan los cálculos aplicando dicho plus solo a los festivos efectivos, no a los domingos.

Por último, señala el órgano de contratación que efectivamente, las empresas licitadoras pueden optar por realizar ofertas asumiendo que no tendrán beneficio, algo de lo que son conocedores los servicios técnicos y servicio tramitador del presente procedimiento y, por supuesto, el órgano de contratación. Precisamente por eso, se realizó en los informes una referencia expresa al hecho de que los costes de personal no recogidos en la justificación de la viabilidad de la oferta no podían ser absorbidos por el beneficio reconocido y calculado por la propia empresa licitadora. Y añade que una cosa es realizar una oferta renunciando al beneficio, que como se ha señalado es una decisión empresarial que la Ley no proscribire, y otra distinta formular una oferta que en sus términos económicos o jurídicos implica incumplimiento de normativa laboral, incluidos los Convenios sectoriales.

Y concluye que de acuerdo con los fundamentos de Derecho expuestos, es claro que los informes técnicos en base a los cuales se adoptó y motivó por referencia y remisión la decisión recurrida han cumplido con los criterios de control establecidos por el propio Tribunal.

Sexto.- Consideraciones del Tribunal.

Vistas las alegaciones de las partes procede determinar si la oferta incurso en anormalidad se encuentra justificada.

El artículo 149 LCSP regula el procedimiento a seguir en caso de presentación de ofertas anormalmente bajas 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.

(...)

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.

Este mismo objetivo lo persigue también la Directiva sobre Contratación Pública (Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero), en su artículo 69.3, donde expone: *‘El poder adjudicador evaluará la información proporcionada, consultando al licitador. Solo podrá rechazar la oferta, en caso de que los documentos aportados no expliquen, satisfactoriamente, el bajo nivel de los precios o costes propuestos (...)’*

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 que, 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 expuesta, recogida en numerosas resoluciones de este Tribunal, señalando por todas ellas, la Resolución 208/2026 de 4 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.

Para desvirtuar la valoración realizada por el órgano de contratación, será preciso que el recurrente ofrezca algún argumento que permita considerar que el juicio del órgano de contratación, resulta infundado o ha incurrido, en ese juicio, en un error manifiesto y constatable. Hay que tener en cuenta que en el LOTE 1 la bajada de la oferta del recurrente es de un 28,56% del PBL y en el LOTE 2 de un 27,34% , por lo que requiere una justificación de la misma más exhaustiva dada la importante baja de su oferta.

Una de la claves de la oferta de la recurrente está en no incluir en los costes salariales a la figura del coordinador, que señala el órgano de contratación viene exigida en los pliegos, como también se exige la necesaria adscripción de este perfil con una dedicación del 21, 61 en el LOTE 1 y de 21,56% en el LOTE 2 -con previsión expresa

en el PPT- y una trascendencia económica de 18.486,91 euros y 14.706,34 euros, respectivamente en cada lote, es claro que la recurrente debió realizar alguna indicación al respecto en el escrito de justificación de la viabilidad de su oferta. La recurrente, no lo incluye porque dice que su coste está asumido por la propia estructura de la empresa, lo que constituye una ventaja competitiva respecto al resto de competidores, que permite minorar el coste de la oferta.

El PPT exige:

“Coordinador/a del servicio La coordinación del personal de atención en sala asignado al contrato se realizará por 1 persona en posesión de titulación universitaria y que cuente con 2 años de experiencia mínima en coordinación de servicios y gestión de equipos humanos.

Asimismo, el Coordinador/a del servicio será responsable de elaborar los informes de evaluación de satisfacción de los visitantes del Centro de Interpretación, así como los informes mensuales de seguimiento del servicio de atención en sala con carácter mensual, y el informe final con los resultados del trabajo global.

La figura del coordinador(a), así como la de su sustituto(a) será quien ejerza las funciones de interlocutor de la empresa para relacionarse con el órgano de contratación.

Para el cálculo de las horas de dedicación del coordinador, se hace una estimación de 7,2 horas semanales (equivalente a 1,2 horas por cada uno de los 6 días semanales en que se ofrece el servicio). Se entiende que su labor no tiene por qué ejercerse en fines de semana o festivos, por lo que el cálculo del coste salarial del coordinador se hará siempre sobre el coste de la hora en día laboral ordinario.

Esto implica, por parte del coordinador(a), de una dedicación al contrato del 21,61% de la jornada laboral anual establecida en el convenio.”

Y la cláusula 16 del PCAP 9. Referida a “ Concreción de las condiciones de solvencia.”, también recoge la necesidad de adscribir un coordinador al contrato

“a) Compromiso de adscripción a la ejecución del contrato de medios personales y materiales: Sí, de conformidad con la cláusula 4.1, 4.2 y 4.3 del Pliego de prescripciones técnicas.

b) Los licitadores deberán incluir los nombres y cualificación profesional del personal responsable de ejecutar la prestación objeto del contrato: NO”

Y el PCAP al fijar el PBL señala :

“Presupuesto base de licitación: 292.277,75 euros, IVA incluido.

El presupuesto base de licitación se desglosa en:

Costes directos:

-Costes Salariales: 201.704,75 euros (sin IVA)

-Costes Materiales: 1.280,00 euros

Total Costes Directos: 202.984,75 euros

Costes Indirectos:

-Gastos generales (13%): 26.388,02 euros

-Beneficio industrial (6%): 12.179,09 euros

Total, Costes Indirectos: 38.567,11 euros”

Por tanto, en los costes salariales está claro que hay que incluir el coste salarial de la figura del coordinador, lo que no hizo el recurrente y solo indicó en la justificación de su oferta que el coste del mismo iba a cargo de la estructura de la empresa, pero no lo tuvo en cuenta en el cálculo de su oferta, de lo que cabe asimismo deducir, que no iba a adscribir tal coordinador incumpliendo, asimismo la exigencia del mismo en el PPT y PCAP.

Por otro lado, en el estudio económico presentado no justifica de manera detallada y exhaustiva los costes laborales al no incluir una estimación ni siquiera aproximada de los costes en días no laborables o festivos, por lo que la oferta económica no se considera adecuada para que el adjudicatario haga frente a todos los costes derivados de la aplicación del Convenio Colectivo que correspondan, ya que en ningún caso los precios/hora de los salarios contemplados pueden ser inferiores a los precios/hora del Convenio más los costes de Seguridad Social.

Este Tribunal ya se ha pronunciado en un supuesto prácticamente idéntico al que nos ocupa en la reciente resolución 302/2026, de 18 de junio, en la que se omitía en la justificación de la oferta la figura del Coordinador exigida en los pliegos y se realizan en el informe justificativo afirmaciones genéricas sobre el hecho de que determinados funciones de control y seguimiento quedaban absorbidas por la estructura organizativa pre-existente, considerando el Tribunal que la decisión de exclusión es conforme a Derecho, señalando:

“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.”

Por último, hay que señalar que, en contra de lo alegado por la recurrente, el informe técnico que analiza la justificación presentada por la misma está debidamente motivado, indicando de forma extensa y razonada porqué considera que la oferta no es viable, esta conclusión se obtiene de la simple lectura del informe y se pone de manifiesto en las alegaciones realizadas por la recurrente que vislumbran que la misma ha tenido conocimiento pleno de los motivos que han llevado al órgano de contratación a rechazar su oferta.

En definitiva, a juicio de este Tribunal, el acto impugnado se encuentra dentro de los límites de la discrecionalidad técnica del órgano de contratación, reconocida por la doctrina 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, no publicada, EU:T:2024:188, párrafo 110 y jurisprudencia citada)”.

Por tanto, no apreciándose error ni arbitrariedad en el informe técnico, se desestima el recurso interpuesto.

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

ACUERDA

Primero.- Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de FACTORIA DE ARTE Y DESARROLLO , S.L.U contra el Acuerdo de 3 de junio de 2026 de la mesa de contratación, por la que se le excluye del procedimiento de licitación, del contrato denominado “*Atención al público en Centros de Interpretación dependientes de la Dirección General de Patrimonio Cultural y Paisaje Urbano (2 LOTES)*”, convocado por la Delegada del Área de Gobierno de Cultura, Turismo y Deporte del Ayuntamiento de Madrid, licitado por ese Ayuntamiento, número de expediente 300/2025/03606.

Segundo.- Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal mediante la Resolución MMCC 131/2026, de 2 de julio , 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