

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

En Madrid, a 23 de julio de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de las empresas KPMG ASESORES, S.L.U. y ANTEA IBEROLATAM, S.L.U., que concurren con compromiso de constituirse en UTE (en adelante UTE KPMG-ANTEA), contra el acuerdo de propuesta de rechazo de su oferta, adoptado por la Mesa de contratación en sesión de 29 de mayo de 2026 y aceptado por el órgano de contratación el 2 de junio de 2026, en la licitación del contrato denominado *“Análisis de la viabilidad económica-financiera y estructuración de la concesión de obra pública de la Autopista Madrileña del Suroeste. Tramo: M-503 a M-407”*, licitado por la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid, con número de expediente A/SER-027293/2025, este Tribunal ha dictado la siguiente.

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid y en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) de 22 de diciembre de 2025, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación y sin división en lotes.

El valor estimado del contrato asciende a 597.741,39 euros y su plazo de duración será de quince meses.

A la presente licitación presentaron oferta siete licitadores, entre ellos la UTE recurrente.

Segundo.- Tras las sesiones de la Mesa de Contratación celebradas para la calificación de documentación administrativa, subsanaciones, apertura de documentación técnica y valoración de criterios sometidos a juicio de valor, la Mesa se reunió el 20 de abril de 2026 para proceder a la apertura de las proposiciones económicas de los licitadores admitidos. En dicha sesión se concluyó que las ofertas presentadas por CABOAZUL ASESORES FINANCIEROS, S.L.U. y por la UTE KPMG-ANTEA estaban incursas en presunción de anormalidad. En consecuencia, se tramitó el procedimiento previsto en el artículo 149 de la LCSP, requiriéndose a la UTE KPMG-ANTEA para que justificara y desglosara razonada y detalladamente el bajo nivel de los precios o costes de su oferta. La UTE presentó el correspondiente escrito de justificación el 6 de mayo de 2026.

El 21 de mayo de 2026 se emitió informe técnico sobre las justificaciones presentadas por los licitadores cuyas ofertas habían sido consideradas incursas en presunción de anormalidad.

Respecto de la UTE KPMG-ANTEA, el informe concluyó que la justificación no acreditaba suficientemente la viabilidad económica de la oferta, al considerar, entre otros extremos, que los costes salariales no se encontraban suficientemente verificados, que determinadas reducciones de costes directos e indirectos no habían sido cuantificadas o acreditadas de forma bastante y que las eficiencias organizativas alegadas no constituían, por sí solas, una justificación económica suficiente del precio ofertado.

Sobre la base de dicho informe, la Mesa de Contratación, en sesión celebrada el 29 de mayo de 2026, acordó elevar al órgano de contratación propuesta de rechazo de la oferta presentada por la UTE KPMG-ANTEA, por considerarla anormalmente baja, así como su exclusión del procedimiento de licitación. En la misma sesión se propuso la adjudicación del contrato a favor de FINFRA CONSULTORES, S.L.

Esta propuesta fue aceptada por el órgano de contratación el 2 de junio de 2026,

Tercero. – El 23 de junio de 2026, la representación de KPMG ASESORES, S.L.U. y ANTEA IBEROLATAM, S.L.U. presentó recurso especial en materia de contratación en el Registro de la Administración General del Estado, que fue enviado a este Tribunal, teniendo entrada al día siguiente. Dicho recurso se dirige contra el acto de rechazo de su oferta referido anteriormente, solicitando su anulación, así como los actos subsiguientes que traigan causa directa de dicha exclusión, y la reintegración de su oferta en el procedimiento de licitación; y, subsidiariamente, que se retrotraiga el procedimiento al momento anterior a la valoración de la justificación presentada al amparo del artículo 149 LCSP.

En el mismo escrito se solicita la adopción de medida cautelar de suspensión del procedimiento.

Tras un segundo requerimiento realizado al órgano de contratación, este Tribunal recibe, en fecha 3 de julio de 2026, el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la LCSP, solicitando la desestimación del recurso.

Cuarto. - 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. Dentro del plazo conferido, presentaron alegaciones CABOAZUL ASESORES FINANCIEROS, S.L.U. y FINFRA CONSULTORES, S.L.

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 cuya oferta ha sido excluida de la licitación, tras la tramitación del artículo 149 LCSP. En consecuencia, sus derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se han visto perjudicados o pueden resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso (artículo 48 de la LCSP).

Asimismo, se comprueba la representación de los recurrentes firmantes del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues el acto impugnado fue adoptado por el órgano de contratación el 2 de junio de 2026, fecha en que fue publicado en el Portal y notificado a la UTE recurrente. Por su parte, el recurso se interpuso el 23 de junio de 2026, dentro del plazo de quince días hábiles previsto en el artículo 50 de la LCSP.

Cuarto. - El recurso se interpuso contra el acuerdo de exclusión del recurrente, 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.

La UTE KPMG-ANTEA impugna su exclusión por entender que el rechazo de su oferta vulnera el artículo 149 LCSP, carece de motivación suficiente y descansa en una valoración excesivamente formalista de la justificación presentada.

Defiende que su oferta era viable y que explicó la estructura de costes de personal, la organización del equipo, las eficiencias derivadas de su experiencia en proyectos similares, el empleo de herramientas corporativas y de inteligencia artificial, así como economías de escala y recursos ya disponibles dentro de las entidades integrantes de la UTE.

En materia de costes salariales, considera incorrecta la conclusión del informe técnico según la cual la justificación se apoyaba en una construcción teórica basada en valores de convenio y considera que no podía exigírsele la aportación de nóminas, facturas o datos individualizados del personal adscrito, por tratarse de información confidencial y sensible. Por ello defiende que era razonable utilizar referencias objetivas y públicas, como el convenio colectivo aplicable, máxime cuando, a su juicio, el propio presupuesto base de licitación no se construyó sobre costes efectivos individualizados de trabajadores concretos. A ello añade que la crítica contenida en el informe no identifica incumplimiento laboral alguno, ni acredita que los perfiles exigidos por el pliego no puedan ser cubiertos con los valores empleados por la UTE, ni demuestra que los costes salariales propuestos queden por debajo de los umbrales legales o convencionales aplicables.

Respecto de la jornada anual de 1.800 horas, considera errónea la crítica del informe técnico. Alega que vacaciones, festivos, permisos retribuidos y formación son horas retribuidas y, por tanto, no deben descontarse de la jornada máxima anual para calcular el coste empresarial. Según su planteamiento, el informe técnico habría confundido horas retribuidas con horas productivas, elevando artificialmente el coste/hora.

En cuanto a costes directos, costes indirectos, gastos generales y beneficio industrial, la UTE sostiene que el órgano de contratación exigió un estándar probatorio muy exigente y no previsto en el artículo 149 LCSP. En concreto, el informe técnico concluye, respecto de las soluciones técnicas adoptadas por la UTE, tales como el amplio conocimiento del sector, su experiencia en proyectos similares y la existencia

de herramientas informáticas y de inteligencia artificial que estas *“no constituyen por sí mismas una justificación económica del nivel de precios ofertados”*. Sin embargo, sostiene la UTE que esos elementos inciden directamente en la reducción de la carga de trabajo del personal adscrito al contrato, tal y como se expuso en el escrito de justificación de la baja, en que se señalaba que KPMG es una de las empresas más punteras en soluciones digitales de consultoría y asesoría jurídica, reconocida por prestigiosas revistas internacionales y directorios, que cuenta con herramientas de inteligencia artificial, tanto de desarrollo propio como externas, que permiten hacer más eficiente el trabajo de los equipos. Por otro lado, su experiencia reciente en proyectos similares conlleva una directa reducción de las horas de dedicación, ya que los equipos cuentan con el know-how adecuado y no requieren de una amplia dedicación de horas iniciales como curva de aprendizaje. Todo esto, en su opinión, incide directamente en la viabilidad de la oferta.

Aduce que la ubicación del equipo en Madrid, la ausencia de desplazamientos, el uso de recursos corporativos compartidos, las herramientas internas y la experiencia acumulada permiten reducir dedicaciones y costes, aunque tales ahorros no siempre puedan aislarse como partidas independientes con facturas o contratos específicos.

Invoca la doctrina de los tribunales encargados de la resolución de los recursos especiales sobre la motivación reforzada en los supuestos de rechazo de ofertas presuntamente anormales. En particular, cita resoluciones que afirman que no se exige una justificación exhaustiva, sino explicaciones suficientes para que el órgano de contratación pueda alcanzar la convicción de que la oferta puede ejecutarse, y sostiene que el informe técnico no demuestra de forma seria y concluyente la inviabilidad de la propuesta. Cita, entre otras, las Resoluciones del TACRC nº 857/2020 y nº 113/2020, así como la Resolución nº 280/2025 de este Tribunal, que considera dictada en un supuesto sustancialmente análogo, en el que también fue excluida una oferta de KPMG por insuficiente justificación de una baja anormal. En esa resolución, el Tribunal estimó el recurso al apreciar que el informe técnico no rebatía de forma suficiente la partida principal de costes y que la motivación utilizada para acordar la exclusión era claramente insuficiente. En particular, dicha resolución

recuerda que, cuando el órgano de contratación acuerda el rechazo de la oferta, “se exige una justificación más intensa”, y concluye que no basta con formular observaciones parciales o genéricas sobre aspectos accesorios de la justificación si no se rebate suficientemente la partida principal de costes que sostiene la viabilidad de la oferta. En el caso ahora recurrido, entiende que la exclusión de su oferta reproduce, en términos sustanciales, el mismo vicio apreciado por este Tribunal en la Resolución citada, pues el informe técnico de 21 de mayo de 2026 despliega una crítica tan extensa como desacertada, a su juicio, pero no por ello suficiente, pues en realidad, acumula observaciones formales, exigencias probatorias no expresamente previstas en los pliegos y apreciaciones hipotéticas sobre cómo debería haberse construido la oferta, sin llegar a demostrar de forma seria, concreta y concluyente que el precio ofertado haga inviable la correcta ejecución del contrato.

En este caso, su justificación identificaba como elemento central de sostenibilidad económica una estructura de costes de personal construida a partir de referencias objetivas. Y esa estructura se completaba con una explicación del reparto de dedicaciones, de la organización de medios y de determinadas eficiencias de ejecución derivadas de la metodología y herramientas ya disponibles en la UTE.

Entiende que el informe no realiza una comprobación material bastante que permita concluir que, aun aceptando las premisas nucleares ofrecidas por la UTE, la oferta no cubre los costes del contrato o no puede ejecutarse adecuadamente. Tampoco valora cómo los costes generales de la estructura corporativa, las soluciones propuestas y la experiencia en proyectos análogos inciden directamente en una menor dedicación de los medios personales adscritos y, por tanto, en una reducción de los costes directos de personal. Además, el informe confunde el plano de la suficiencia de la explicación con la exigencia de un estándar probatorio prácticamente exhaustivo. El artículo 149 LCSP no autoriza a excluir una oferta por la sola razón de que la Administración hubiera preferido una documentación distinta o un mayor nivel de detalle; solo permite hacerlo cuando lo aportado no explique satisfactoriamente el bajo nivel de precios o revele una inviabilidad real de la oferta.

Finalmente, denuncia la desproporción de la exclusión, al entender que el informe no acredita una imposibilidad real de ejecución, sino que se limita a expresar dudas, preferencias metodológicas o exigencias documentales adicionales.

Por ello considera que la motivación empleada para excluir su oferta no supera el estándar exigible a un acto limitativo de derechos en el ámbito de la contratación pública y no tiene en consideración el objeto del contrato licitado. No se rebate con solidez la partida esencial de costes, no se acredita incumplimiento cierto de obligaciones laborales o contractuales y no se expone una razón técnica concluyente por la que la oferta no pueda ser cumplida.

La exclusión debe ser, por tanto, anulada, debiendo ordenarse la retroacción a efectos de reintegrar su oferta al procedimiento de licitación y continuar con su tramitación.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

En oposición al recurso, el órgano de contratación sostiene, en primer lugar, que la oferta de la UTE KPMG-ANTEA incurría claramente en presunción de anormalidad, al presentar una baja del 35%, superior en 13,21 puntos a la suma de la baja de referencia y el umbral de temeridad, y multiplicando dicho umbral por 4,6 veces.

Afirma que, conforme a la doctrina de los tribunales administrativos de contratación, cuanto mayor es la baja, mayor debe ser la exigencia justificativa, citando en particular la Resolución TACRC nº 1165/2023, en virtud de la cual una baja superior al 30% exigía una justificación exhaustiva de la oferta.

Considera que la UTE presentó únicamente un escrito explicativo, sin acompañar documentación acreditativa que permitiera verificar la realidad de los costes y ahorros alegados. A su juicio, el artículo 149 LCSP impone al licitador la carga de justificar y desglosar razonada y detalladamente el bajo nivel de precios o costes mediante la presentación de la información y los documentos pertinentes.

En cuanto a los costes de personal, que constituyen la principal partida de este contrato, dada su naturaleza, con marcado carácter intelectual, el informe sostiene que la UTE calculó los mismos a partir de salarios de convenio incrementados mediante determinados coeficientes o pluses, sin aportar datos reales de mercado, referencias salariales u otra documentación objetiva equivalente que permitiera verificar los costes reales de los perfiles adscritos al contrato.

Respecto de la jornada anual, considera correcta la afirmación que hace la UTE en cuanto a que vacaciones, festivos, permisos retribuidos, etc., constituyen horas retribuidas e indica que el problema radica en que las horas consideradas en el presupuesto base de licitación por esa Administración son horas efectivas de trabajo (40 horas semanales, como muestra claramente el presupuesto de la licitación), por lo que el precio ofertado debe necesariamente incorporar la repercusión proporcional de todos estos tiempos no productivos, pero retribuidos, a fin de estimar correctamente el coste del trabajo a desarrollar. Sorprende que en el recurso se ponga de manifiesto que las 1.800 h incluyen los costes de las vacaciones, festivos, permisos retribuidos y horas de formación, cuando dichos extremos no se habían puesto de manifiesto en la justificación presentada, por lo que esa Administración, sobre la base de los datos aportados, ha considerado que no habían sido contemplados adecuadamente.

Afirma que existen dos formas de considerar adecuadamente los costes de personal:

- Un primer enfoque consistiría en partir del coste total del trabajador y adoptar las 1.800 horas de convenio para obtener un coste horario, al que, posteriormente, habría que añadir la repercusión proporcional de vacaciones, festivos, permisos retribuidos, absentismo y demás factores que reducen la productividad, a fin de trasladar correctamente dichos costes a las horas efectivamente imputables a la ejecución del contrato.
- Un segundo enfoque, que es el utilizado por esta Administración en la elaboración del presupuesto, parte igualmente del coste total del trabajador, pero determina directamente las horas efectivas reales de trabajo deduciendo de las 1.800 horas todos aquellos conceptos que suponen una reducción de la productividad (sean

retribuidos o no), obteniendo así un coste horario efectivo mediante su división entre dichas horas.

Ambos métodos resultan conceptualmente coherentes, al permitir incorporar la pérdida de productividad del trabajador bien vía ajuste en el número de horas o bien vía incremento del coste horario. Sin embargo, la oferta presentada por la UTE incurre en una incoherencia metodológica, al emplear simultáneamente el coste horario del primer enfoque y la medición horaria del segundo, lo que conduce necesariamente a una infravaloración de los costes asociados al contrato.

Por otra parte, en el recurso se indica que *“la UTE no invocó esas estructuras compartidas para incrementar sus gastos generales, sino para justificar una menor dedicación horaria del personal adscrito al contrato. El apoyo en estructuras corporativas más eficientes permite desplazar determinadas tareas auxiliares o de soporte hacia recursos ya existentes, con un coste inferior al del personal altamente cualificado directamente adscrito.”* Sin embargo, la UTE reproduce íntegramente el modelo de presupuesto definido por esta Administración, sin introducir ajuste alguno que refleje esa pretendida reducción de horas ni la imputación de costes a los departamentos a los que alude. En consecuencia, se produce una contradicción directa entre lo afirmado en el recurso y los propios cálculos aportados en la justificación de la baja.

Así mismo, la justificación de la baja indicaba que les resulta de aplicación el XIX Convenio colectivo estatal de empresas de consultoría, tecnologías de la información y estudios de mercado y de la opinión pública. Este convenio, en su artículo 20, establece que la jornada máxima será de 1.800 horas anuales, esto es, un límite máximo teórico, condicionado en todo caso a la normativa vigente más favorable. Teniendo en cuenta que los años 2026 y 2027 en los que se debe desarrollar el contrato no son bisiestos, realiza el órgano de contratación el cálculo de las horas correspondientes a la jornada ordinaria máxima de trabajo efectivo para la Comunidad de Madrid, resultando ser 1.770 horas y no 1.800, como aplica la justificación de baja presentada por la UTE. Dado que el coste horario se obtiene dividiendo el coste total

entre las horas trabajables, esta diferencia implica un incremento directo del coste horario en torno al 1,7%, incremento no contemplado en la oferta, incluso considerando por parte de esta Administración que los salarios brutos están en precios de mercado.

Adicionalmente, si se considerasen permisos y bajas retribuidas, el órgano de contratación calcula unas horas efectivas de 1.674,69 horas, lo que elevaría el incremento del coste horario hasta aproximadamente el 7,45%, afectando de forma relevante a la viabilidad económica de la oferta.

En relación con los costes directos e indirectos, señala que las economías de escala, la disponibilidad de equipos informáticos, telefonía, recursos corporativos, localización en Madrid y ausencia de desplazamientos fueron invocadas de forma genérica, sin cuantificación ni soporte económico suficiente.

Sobre los gastos generales y beneficio industrial, el órgano de contratación afirma que, frente a lo sostenido por la recurrente, la justificación sí recogía expresamente un 13% de gastos generales y un 6 % de beneficio industrial, sin explicar de forma coherente cómo las estructuras compartidas invocadas reducían realmente dichos costes.

Añade el informe al recurso que la experiencia, solvencia, herramientas informáticas o inteligencia artificial pueden ser elementos relevantes desde la perspectiva técnica, pero no justifican por sí solos el bajo nivel de precios si no se traducen en ahorros económicos cuantificados y verificables.

Finalmente, considera que la exclusión no fue desproporcionada, pues los mecanismos de control en fase de ejecución no pueden sustituir el juicio de viabilidad exigido en el artículo 149 LCSP. A su juicio, admitir una oferta incurso en presunción de anormalidad sin justificación suficiente supondría aceptar ex ante un riesgo de incumplimiento contrario al interés público y al principio de igualdad entre licitadores.

3. Alegaciones de las partes.

CABOAZUL ASESORES FINANCIEROS, S.L.U., licitador que resultó excluido de la licitación, mediante el mismo acto administrativo impugnado por la UTE KPMG-ANTEA y con fundamento en el mismo informe técnico de 21 de mayo de 2026, sostiene que la eventual estimación del recurso interpuesto por la UTE podría afectar a la validez del acto de exclusión, que incluía también la de su oferta.

CABOAZUL apoya los argumentos de insuficiencia de motivación del acuerdo de exclusión y de la aplicación, por parte del informe técnico, de un estándar probatorio que considera superior al exigido por el artículo 149 de la LCSP.

En particular, afirma que el artículo 149 LCSP no exige una justificación exhaustiva de la oferta incurso en presunción de anormalidad, sino la aportación de explicaciones suficientes que permitan despejar razonablemente dicha presunción. A su juicio, la exclusión de una oferta por anormalidad requiere una motivación reforzada que identifique de forma concreta y verificable por qué la oferta resulta objetivamente inviable, sin que sea suficiente expresar una mera falta de convicción subjetiva del órgano informante.

A continuación expone los motivos por los que considera debiera haberse aceptado la justificación de su propia oferta.

Y sostiene que existe una identidad sustancial entre su situación y la de la UTE KPMG-ANTEA, dado que ambas fueron excluidas mediante el mismo acto, sobre la base del mismo informe técnico y aplicando el mismo estándar de valoración.

Por ello, solicita que, en caso de estimarse el recurso, la eventual retroacción de actuaciones se extienda también a CABOAZUL, o subsidiariamente que se tenga constancia de que su exclusión adolece de los mismos vicios que pudiera apreciar este Tribunal respecto de la exclusión de la recurrente.

Por su parte, FINFRA CONSULTORES, S.L., licitadora propuesta como adjudicataria del contrato, solicita la desestimación íntegra del recurso interpuesto por la UTE KPMG-ANTEA.

Sostiene, en primer lugar, que la baja ofertada por la UTE recurrente se construye sobre una premisa inadmisibile: la reducción en dos meses del plazo de ejecución previsto en el pliego. Según expone, la recurrente habría sustentado en dicha reducción temporal una menor necesidad de recursos y, con ello, la baja ofertada.

FINFRA afirma que el informe técnico de 21 de mayo de 2026 rechazó expresamente tal planteamiento, al considerar que la reducción del plazo no era realista, dependía en gran parte de actuaciones de terceros y procedimientos ajenos al control directo del adjudicatario, y no constituía un criterio de valoración previsto en la licitación.

A juicio de FINFRA, el recurso guarda silencio sobre este extremo, lo que considera especialmente relevante, pues entiende que la reducción del plazo constituye una premisa contraria al pliego. Recuerda que los pliegos son la ley del contrato y que la presentación de proposición supone su aceptación incondicionada conforme al artículo 139.1 LCSP.

FINFRA añade que la reducción del plazo sería materialmente imposible, dado que la estructuración de una concesión de obra pública exige la obtención de informes externos preceptivos y la tramitación de actuaciones dependientes de órganos y terceros ajenos al adjudicatario. Por ello, considera que la oferta se fundamenta en una hipótesis inadecuada desde el punto de vista técnico, jurídico y económico, en los términos del artículo 149.4 LCSP.

En segundo lugar, FINFRA invoca la doctrina recogida en la Resolución nº 280/2025 de este Tribunal, citada por la propia recurrente, para sostener que la justificación exigible debe ser proporcional a la magnitud de la baja. Según FINFRA, en el presente caso la baja de la UTE KPMG-ANTEA, del 35%, se aparta de forma sustancial de la media de las ofertas admitidas, situada en torno al 18,92%, y resulta muy distinta del

supuesto analizado en aquella resolución.

FINFRA señala que, sobre un Presupuesto Base de Licitación de 597.741,39 euros, la media de las ofertas admitidas ascendía a 484.644,00 euros, y que la reducción de costes horarios empleada por la UTE recurrente equivaldría a una baja de entre 179.322 y 209.209 euros, esto es, entre 66.225 y 96.112 euros más de descuento que la media de todas las ofertas admitidas.

A su juicio, esta magnitud exigía una justificación especialmente exhaustiva, que no se produjo, pues la justificación de la UTE se basó en una construcción teórica sobre mínimos de convenio, en ahorros no cuantificados ni soportados documentalmente y en la reducción del plazo de ejecución, premisa que considera contraria al pliego.

En consecuencia, FINFRA solicita que se confirme el acuerdo de exclusión de la oferta de la UTE y se mantenga la propuesta de adjudicación formulada a su favor.

Sexto.- Consideraciones del Tribunal

Vistas las alegaciones de las partes, la cuestión a dilucidar por este Tribunal se centra en determinar si la justificación presentada por la UTE KPMG-ANTEA resultaba suficiente para desvirtuar la presunción de anormalidad de su oferta o si, por el contrario, el órgano de contratación podía razonablemente concluir que la viabilidad de la oferta no había quedado acreditada y actuó conforme a Derecho al rechazarla y excluirla del procedimiento.

Debe recordarse que el artículo 149 LCSP no establece una exclusión automática de las ofertas incursas en presunción de anormalidad, sino que impone la apertura de un trámite contradictorio para que el licitador pueda justificar el bajo nivel de los precios o costes ofertados. Ahora bien, una vez apreciada la presunción de anormalidad, corresponde al licitador aportar explicaciones suficientes, razonadas, detalladas y verificables que permitan al órgano de contratación alcanzar la convicción de que la oferta puede ser cumplida en sus propios términos.

En el presente caso, la oferta de la recurrente presentaba una baja del 35%, significativamente superior al umbral de anormalidad calculado conforme al Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP). Esta circunstancia exigía una justificación especialmente rigurosa de los costes que sustentaban la oferta, en particular tratándose de un contrato de servicios de carácter intelectual en el que los costes de personal constituyen una partida esencial.

En este punto, debemos acudir a 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, resulta necesario justificar el precio ofertado mediante documentación y explicaciones suficientes que permitan verificar razonablemente los elementos esenciales de coste y las fuentes principales de ahorro que se mencionan, no resultando suficiente realizar alusiones genéricas.

Analizada la documentación presentada por la UTE para la justificación de su viabilidad, ésta articula la viabilidad de la oferta esencialmente sobre cuatro bloques: la reducción de los costes salariales frente a los considerados en el Presupuesto Base de Licitación; la reducción de determinados costes directos, como equipos informáticos y telefonía; la disminución de los costes indirectos del 6% al 5%; y las eficiencias derivadas de la experiencia, metodología, herramientas corporativas, inteligencia artificial, centros de apoyo y reducción del plazo de ejecución. En particular, la UTE calcula los costes horarios a partir del XIX Convenio colectivo estatal de empresas de consultoría, incrementando los salarios de convenio con determinados porcentajes adicionales, aplicando un 33% de Seguridad Social y dividiendo el coste total entre 1.800 horas anuales.

Analizado el informe técnico de 21 de mayo de 2026, comprueba este Tribunal que contiene una motivación suficiente, individualizada y razonable de las razones por las que la justificación presentada por la UTE KPMG-ANTEA no desvirtúa la presunción de anormalidad de su oferta. En concreto, analiza detalladamente los distintos bloques

de la justificación aportada por la UTE y expone las razones por las que considera que no permiten acreditar la viabilidad económica de la oferta. En particular, examina los costes directos salariales, la jornada anual, los costes directos no salariales, los costes indirectos, los gastos generales y beneficio industrial, las soluciones técnicas, la reducción de plazo y las estructuras corporativas alegadas por la recurrente.

En relación con los costes salariales, el informe técnico razona que la reducción de costes unitarios frente al PBL, situada entre aproximadamente el 25% y el 32%, se construye sobre valores de convenio incrementados mediante determinados porcentajes, pero sin aportar datos verificables relativos a la retribución efectiva del personal que se adscribiría al contrato, referencias internas o externas de mercado, ni documentación objetiva equivalente que permita comprobar la adecuación de dichos costes a los perfiles altamente cualificados exigidos.

Este Tribunal considera que dicha apreciación no puede calificarse de arbitraria ni carente de fundamento. El convenio colectivo puede constituir una referencia objetiva, pero no necesariamente acredita, por sí solo, el coste real de mercado de profesionales con la cualificación y experiencia exigidas para un contrato de esta naturaleza. La cuestión no es que el órgano de contratación exigiera imperativamente nóminas o documentos concretos, sino que la justificación debía aportar algún elemento objetivo que permitiera verificar que los costes utilizados respondían a una realidad económica comprobable y no únicamente a una construcción estimativa.

Tampoco puede acogerse la alegación de la recurrente según la cual el informe técnico habría incurrido en una confusión entre horas retribuidas y horas efectivas. El informe reconoce que vacaciones, festivos y permisos retribuidos son tiempo retribuido, pero advierte que, para calcular el coste de las horas efectivamente imputables al contrato, debe repercutirse el coste de estos periodos no productivos. A tal efecto, razona que las 1.800 horas anuales previstas en el convenio constituyen un máximo teórico y que, atendiendo a vacaciones, festivos y jornada intensiva de agosto, la jornada efectiva se situaría en torno a 1.770,28 horas anuales.

Por otra parte, la recurrente afirma que sus estructuras corporativas y herramientas internas permiten reducir dedicaciones, pero la justificación no explica ni cuantifica tal reducción.

Tampoco se justifican o detallan los costes directos no salariales. El informe técnico considera por ello que tales reducciones se presentan como valores dados, no suficientemente acreditados.

Lo mismo cabe señalar respecto de la reducción de costes indirectos del 6% al 5%. La UTE justifica esta reducción en la localización del equipo en Madrid, la ausencia de desplazamientos y la utilización de recursos corporativos compartidos. Sin embargo, no aporta un cálculo que permita determinar qué costes indirectos se eliminan, cuál es su importe, qué peso tienen sobre el conjunto del contrato ni por qué la reducción debe cifrarse exactamente en un punto porcentual. El informe técnico no niega que tales factores puedan generar ahorros, sino que concluye que no se ha acreditado ni cuantificado su impacto económico real.

En relación con los gastos generales y el beneficio industrial, tales partidas sí figuran en la justificación, frente a lo afirmado por la recurrente en su recurso.

Tampoco puede aceptarse que las soluciones técnicas, experiencia previa, metodologías internas o herramientas de inteligencia artificial constituyan, por sí solas, justificación económica suficiente de la baja. Tales elementos pueden ser relevantes para acreditar solvencia, calidad técnica o aptitud profesional, e incluso pueden contribuir a una ejecución más eficiente. Sin embargo, en el trámite del artículo 149 LCSP deben traducirse en una explicación económica suficientemente concreta, cuantificada y verificable.

Especial mención merece la reducción de plazo de dos meses invocada en la justificación, al estimar la UTE una duración total de 13 meses frente a los 15 previstos en el pliego. El informe técnico rechaza tomar en consideración esta reducción al entender que depende en buena parte de actuaciones de terceros y de procedimientos

ajenos al control directo del adjudicatario, y que además no constituía un criterio de valoración en la licitación. La apreciación del informe técnico sobre este extremo parece razonable.

La recurrente invoca la Resolución nº 280/2025 de este Tribunal, que estima análoga. Sin embargo, en el presente supuesto el informe técnico no se limita a reproducir las alegaciones del licitador ni a formular observaciones genéricas, sino que analiza específicamente la partida principal de costes de personal, así como otros costes, valora las eficiencias organizativas alegadas y razona por qué no las considera suficientemente acreditadas. Por ello, no concurre la identidad sustancial pretendida con aquel precedente.

A juicio de este Tribunal, la motivación contenida en el informe técnico satisface las exigencias reforzadas aplicables al rechazo de una oferta incurso en presunción de anormalidad. El informe permite conocer qué extremos de la justificación fueron examinados, qué partidas o ahorros se consideraron no acreditados, por qué no resultaron suficientes y cuál fue el motivo de la exclusión.

La función del trámite del artículo 149 LCSP consiste en valorar si las explicaciones y documentos aportados por el licitador permiten despejar razonablemente la presunción de anormalidad. En este caso, atendida la magnitud de la baja, la relevancia de los costes de personal y la falta de soporte documental suficiente de los ahorros invocados, no puede afirmarse que la conclusión alcanzada por el órgano de contratación sea arbitraria, irrazonable o incurso en error manifiesto.

En el supuesto examinado, el procedimiento contradictorio se tramitó correctamente; la UTE fue requerida para justificar su oferta; presentó la memoria que estimó oportuna; ésta fue objeto de informe técnico individualizado; y la Mesa de contratación formuló propuesta de rechazo con fundamento en dicho informe. La decisión impugnada no se basa en la mera existencia de una baja económica, sino en la valoración de la insuficiencia de las explicaciones y acreditaciones aportadas para justificar una oferta que se separaba de forma relevante del umbral de anormalidad.

Tampoco puede acogerse la alegación de desproporción. La exclusión de la oferta de la UTE resulta de la tramitación del procedimiento previsto por el artículo 149 LCSP y los mecanismos de control durante la ejecución del contrato no sustituyen el juicio previo de viabilidad contemplado en el referido precepto.

Considera este Tribunal que el informe técnico de 21 de mayo de 2026 contiene una motivación suficiente, razonable y proporcional de las razones por las que la justificación presentada por la UTE KPMG-ANTEA no desvirtúa la presunción de anormalidad de su oferta. La recurrente no ha acreditado la existencia de error manifiesto, arbitrariedad o falta de motivación bastante que permita sustituir el juicio técnico del órgano de contratación por el suyo propio.

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 y explica de forma razonable y verificable las deficiencias detectadas en la justificación presentada, dentro de los límites de discrecionalidad técnica del órgano de contratación a la hora de valorar la justificación de la oferta aportada por la recurrente, 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), que 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 UTE recurrente fue ajustada a Derecho, por lo que procede la desestimación del recurso.

En cuanto a las alegaciones de CABOAZUL ASESORES FINANCIEROS, S.L.U., debe señalarse que por dicha entidad no se ha interpuesto recurso especial frente al acto que le afectaba directamente, por lo que sus alegaciones no pueden convertir el recurso interpuesto por la UTE en una impugnación de su propia exclusión.

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 las empresas KPMG ASESORES, S.L.U. y ANTEA IBEROLATAM, S.L.U., que concurren con compromiso de constituirse en UTE, contra el acuerdo de propuesta de rechazo de su oferta, adoptado por la Mesa de contratación en sesión de 29 de mayo de 2026 y aceptado por el órgano de contratación el 2 de junio de 2026, en la licitación del contrato denominado “*Análisis de la viabilidad económica-financiera y estructuración de la concesión de obra pública de la Autopista Madrileña del Suroeste. Tramo: M-503 a M-407*”, licitado por la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid, con número de expediente A/SER-027293/2025.

Segundo. - 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