

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

En Madrid, a 18 de marzo de 2021

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de Auxtegra Integración Social, S.L. (en adelante AUXTEGRA) contra la Orden de 29 de enero de 2021 de la Consejería de Economía, Empleo y Competitividad por la que se acuerda el rechazo de la proposición presentada por la recurrente, por estar incurso en temeridad, en el contrato “Gestión de flujos de acceso. Información y formación sobre el uso de la tecnología para la realización de trámites” número de expediente A/SER-028947/2020, este Tribunal ha adoptado la siguiente

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.-** Mediante anuncios publicados el 11 de noviembre de 2020 en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid y en el DOUE, y el 13 de noviembre de 2020 en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación y no dividido en lotes.

El valor estimado de contrato asciende a 3.111.198,77 euros y su plazo de duración será de un año.

A la presente licitación se presentaron cinco licitadores, entre ellos, la recurrente.

**Segundo.-** El 10 de diciembre de 2020, se celebra la mesa de contratación en la que se acuerda las proposiciones admitidas a la licitación y en la que se realiza la apertura de la documentación relativa a los criterios de adjudicación evaluables mediante fórmula matemática, incluido el precio y se deja constancia de que la proposición presentada por AUXTEGRA se encuentra incurso en presunción de anormalidad para que se procedan a realizar los trámites oportunos.

Tras presentar AUXTEGRA la documentación para justificar su oferta, el 19 de enero de 2021 la Subdirección General de Oficinas de Empleo y Servicio al Empleador emite el correspondiente informe técnico que analizado por la Mesa de Contratación el 28 de enero de 2021 propone al órgano de contratación el rechazo de la proposición de la recurrente.

Mediante Orden, de 29 de enero de 2021, de la Consejería de Economía, Empleo y Competitividad, se acuerda el rechazo de la proposición presentada por AUXTEGRA.

**Tercero.-** El 18 de febrero de 2021 tuvo entrada en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación, formulado por la representación de AUXTEGRA en el que solicita se anule la adjudicación efectuada a Integra Mantenimiento y Gestión de Servicios Integrados C.E.E., S.L. retro trayéndose el procedimiento a la fase de propuesta de adjudicación del servicio, correspondiente tal adjudicación a la recurrente.

**Cuarto.-** El 22 de febrero de 2021 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, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y

2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP), solicitando la desestimación del recurso.

**Quinto.-** La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por acuerdo sobre medidas provisionales adoptado por este Tribunal el 25 de febrero de 2021, hasta que se resuelva el recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión, de conformidad con lo establecido en el artículo 56.3 de la LCSP.

**Sexto.-** No se ha dado traslado del recurso a posibles interesados al no ser tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones que las aducidas por el recurrente, de conformidad con lo establecido en el artículo 82.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, aplicable en virtud de lo establecido en el artículo 56 de la LCSP.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.-** De conformidad con lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso.

**Segundo.-** El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de una persona jurídica excluida del procedimiento de licitación "*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 acredita la representación del firmante del recurso.

**Tercero.-** El recurso especial se planteó en tiempo y forma, pues el acuerdo impugnado fue adoptado el 29 de enero de 2021, practicada la notificación el 1 de

febrero de 2021, e interpuesto el recurso el 18 de febrero de 2021, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

**Cuarto.-** El recurso se interpuso contra un acto de trámite, adoptado en el procedimiento de adjudicación, que determina la imposibilidad de continuar el mismo, en el marco de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2.b) de la LCSP.

**Quinto.-** En cuanto al fondo del recurso el interesado discrepa del informe técnico emitido por el Subdirector General de Oficinas de Empleo y Servicio al Empleador sobre la justificación de la propuesta económica incurra en presunción de anormalmente baja cuyo contenido se transcribe a continuación:

“(…)

### **3. CONTENIDO DEL INFORME JUSTIFICATIVO Y ANÁLISIS DE LAS ALEGACIONES**

*Recibido el informe justificativo de la oferta incurra en el supuesto de baja anormal de AUXTEGRA, se analizan las diferencias entre la oferta presentada por la licitadora y los precios estimados por la Administración en la siguiente tabla:*

	<u>Precio estimado por la Administración</u>	<u>Precio ofertado por AUXTEGRA</u>	<u>DIFERENCIA</u>	<u>% VARIACIÓN</u>
<b>Costes de personal</b>	769.528,05	407.870,63	361.657,42	47,00%
<b>Resto de costes</b>	150.636,17	129.597,24	21.038,93	13,97%
<b>Beneficio comercial</b>	52.084,77	71.189,16	(19.104,39)	(36,68%)
<b>TOTAL antes de impuesto</b>	972.248,99	608.657,03	363.591,96	37,40%
<b>IVA (21%)</b>	204.172,29	127.817,98	76.354,31	37,40%
<b>TOTAL</b>	1.176.421,28	736.475,01	439.946,27	37,40%

*Como puede observarse en la anterior tabla, el importe que justifica la desviación en precio, viene por completo, casi exclusivamente por la diferencia en el precio del coste salarial del personal.*

*La diferencia es aún más evidente, si tenemos en cuenta que los costes laborales calculados por la Administración es para 45 personas que prestarían servicios, sin tener en cuenta las posibles personas adicionales que pudieran ofertar las entidades licitadoras. En este sentido AUXTEGRA oferta el máximo, es decir 17 personas adicionales, por lo que los cálculos ofertados por la licitadora se refieren a 62 personas en total, haciendo este dato aún más evidente el bajo coste salarial ofertado.*

*Las premisas en las que se basa esta baja oferta económica, son las siguientes:*

*- AUXTEGRA se encuentra registrada y autorizada con el nº 334 como Centro Especial de Empleo, estando adscrita al XV Convenio colectivo general de centros y servicios de atención a personas con discapacidad (BOE Nº 159, 04/07/2019), para el presente contrato aplicará el convenio de Centro Especial de Empleo (CEE) a todo el personal que adscriba al contrato.*

- La empresa AUXTEGRA como Centro Especial de Empleo, se acoge a las bonificaciones y subvenciones que concede la seguridad social y la Comunidad de Madrid (Consejería de Economía, Empleo y Competitividad): bonificación del 100% de las cotizaciones sociales de los empleados, y la Subvención por parte de la Comunidad de Madrid de una cuantía máxima equivalente al 50% del Salario Mínimo Interprofesional.

Si bien no cabe duda que estas dos premisas abaratan mucho los costes de personal, no obstante se plantean dos cuestiones adicionales que generan dudas sobre la posible ejecución en condiciones de calidad en el servicio, y ello especialmente fundamentado en dos motivos:

1. De un lado, el servicio que la Administración Pública desea contratar, trata de organizar los flujos de acceso a las oficinas de empleo de la Comunidad de Madrid, en una situación de pandemia como la actual. Pero no se trata tan solo de organizar estos flujos de entrada, sino que es prioritario el contar con profesionales con capacidad adecuada para poder formar en competencias digitales a los usuarios de las oficinas de empleo, y así se expresa en el pliego de prescripciones técnicas: “Prestar apoyo y formación para que los usuarios puedan realizar sus gestiones de forma telemática, evitando la acumulación de usuarios en las Oficinas de Empleo”, para lo cual se pide personal con la cualificación suficiente para poder llevar a cabo esos cometidos.

En este contexto la Administración presupuestó un personal Administrativo, con una retribución superior al Salario Mínimo Profesional. Un salario excesivamente bajo para la cualificación del personal requerido, puede derivar en una prestación del servicio de baja calidad, bien por no cumplir los criterios establecidos en el pliego, o bien porque incluso cumpliéndolos el bajo nivel salarial les lleve a dejar el trabajo por encontrar otro más remunerado, obligando a la entidad a cubrir esas bajas y formar a otro personal, lo que hará incurrir en costes adicionales no previstos en la oferta económica, que al estar excesivamente justa, cualquier tipo de imprevisto puede hacer que el servicio prestado no les fuese rentable, y dejar el servicio sin ejecutar o bien ejecutarlo en condiciones de baja calidad.

*2. Todos los cálculos de personal se han realizado teniendo en cuenta una subvención equivalente al 50% del Salario Mínimo Interprofesional, de todo el personal que participe en este contrato de servicio., además de una reducción del 100% de las cotizaciones sociales.*

*Si bien la entidad está calificada como Centro Especial de Empleo, para poder acceder a la subvención concedida por la Comunidad de Madrid, que como máximo podría ascender a un importe equivalente al 50% del salario mínimo interprofesional, se deben cumplir otra serie de requisitos, que desconocemos si se cumplen o no.*

*Además, la entidad cuenta con percibir el importe máximo de la subvención, si bien este hecho no está garantizado, o al menos la entidad no aporta evidencia de la concesión de la subvención por el importe asociado a este contrato. Así, consultado con el Servicio de Programas de Centros Especiales de Empleo de la Comunidad de Madrid, se informa que la distribución de los fondos entre los distintos Centros Especiales de Empleo dependerá del crédito disponible para el ejercicio del que se trate, así como de las distintas solicitudes de fondos y de la posterior justificación del empleo de los mismos y cumplimiento del resto de requisitos. Todos estos elementos, hacen que no esté garantizado recibir el importe tenido en cuenta para realizar esta oferta económica.*

#### **4. CONCLUSIÓN**

*Todo lo anteriormente expuesto, pone en duda que la ejecución del contrato pueda ser llevada a cabo en condiciones óptimas para la Administración, y en consecuencia, para el usuario final que acude a las oficinas de empleo a realizar las gestiones y trámites que necesite resolver.*

*Dada la situación de crisis sanitaria que estamos viviendo, el presente contrato es de vital importancia que se desarrolle bajo las mejores garantías de prestación de un servicio de calidad y continuidad, para garantizar la prestación de servicios de las oficinas de empleo en condiciones óptimas para la salud, como para llevar a cabo una digitalización de los usuarios que así lo requieran para realizar los trámites meramente formales a través de vías no presenciales.”*

En relación con este informe la recurrente considera que carece de fundamento lo manifestado en cuanto a que el personal aportado tendría baja cualificación,

supuestamente como consecuencia de esa pretendida menor retribución que abonaría AUXTEGRA, teniendo en cuenta que ninguna cualificación académica o profesional se requiere en los pliegos, más allá de los conocimientos, habilidades y destrezas a que hace mención el apartado 2.a.2 del pliego de prescripciones técnicas, y añade que la importante bajada de precios de la oferta no se debe a la reducción de los salarios de los trabajadores sino a las bonificaciones de Seguridad Social y a las subvenciones a la contratación del personal con discapacidad.

En relación con esta cuestión el órgano de contratación se opone alegando que cabe señalar que los pliegos de prescripciones técnicas sí establecen una cualificación mínima exigible contempladas en el punto número 2, apartado a), párrafo tercero: *“Las personas que presten el presente servicio en las oficinas de empleo, tendrán una formación mínima de bachiller, Formación Profesional de Grado Medio, o equivalente, debidamente acreditado mediante la aportación de la respectiva titulación, que será preceptiva para todo el personal que preste el presente servicio”.*

Continúa el recurrente alegando que *“En conclusión, sobre unas apreciaciones absolutamente subjetivas se pretende -en una suerte de medida cautelar para evitar pretendidos incumplimientos futuros – la exclusión de una empresa que no solo cumple con sus obligaciones del Orden Social sino que al ser un Centro Especial de Empleo, a diferencia de otros licitadores como es el caso de CONSULTORES Y ASESORES COLAVORO S.L- sí garantiza la aplicación de Convenio colectivo general de centros y servicios de atención a personas con discapacidad, de modo que las retribuciones percibidas por los empleados de AUXTEGRA INTEGRACIÓN SOCIAL no solo cumplirán con el salario mínimo interprofesional sino que podrán tener un importe superior dado que dicho convenio recoge mejoras retributivas -como son el complemento de desarrollo y capacitación profesional y la antigüedad- que, en su caso, irán devengando los trabajadores en el curso de la relación laboral.”*

AUXTEGRA alega que *“si la oferta permite el cumplimiento de cuantos aspectos atañen a las obligaciones del licitador (...) no puede ser excluida del concurso”.* El órgano de contratación opone que este hecho es el que no se cumple,



ya que la Administración expone las dudas que surgen a la vista de la oferta económica y su justificación, acerca de si el personal que pretende contratar AUXTEGRA al salario pretendido podría ser el adecuado para el cumplimiento del contrato, y en cuanto a la ausencia de certeza sobre la precepción de la cuantía máxima de subvención salarial, ya que este punto es crítico para la viabilidad del contrato y no está garantizado al depender de la convocatoria de una Subvención, sujeta a la disponibilidad de crédito suficiente y del número de solicitudes que se tengan.

Continúa el recurrente alegando que *“deberían excluirse otras ofertas de esta misma licitación, como es la de la adjudicataria INTEGRA MANTENIMIENTO Y GESTION DE SERVICIOS INTEGRADOS C.E.E., S.L.”*. El órgano de contratación indica a este respecto, que la única oferta incurso en baja anormal es la de AUXTEGRA, motivo por el cual no ha sido objeto de revisión las ofertas del resto de licitadoras.

Por último, el recurrente cita varias resoluciones del TACRC en defensa de sus pretensiones y añade que otras administraciones han adjudicado a la recurrente otros contratos en los que inicialmente, se presumía que la oferta era anormalmente baja y que la inclusión de las subvenciones en la determinación de los costes para el cálculo de la oferta del licitador no puede considerarse por unos órganos como una actuación razonable y justificada y no para otros órganos, como es el presente caso.

El órgano de contratación a esta alegación opone que: *“una y otra licitación, aunque con similitudes, también tienen diferencias, por lo que extrapolar lo sucedido en una licitación llevada a cabo por otra Administración Pública, no es posible al tratarse de expedientes de contratación no coincidentes en todos sus extremos.”*

Finalmente, el órgano de contratación se ratifica en no considerar adecuadamente justificada la baja de la oferta presentada.

Como ha señalado este Tribunal en numerosas ocasiones la apreciación de la viabilidad de las ofertas incursas en presunción de temeridad responde al concepto de discrecionalidad técnica que corresponde al órgano de contratación. Según lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 149 de la LCSP corresponde al órgano de contratación *“considerando la justificación efectuada por el licitador y los informes mencionados en el apartado cuarto”* estimar si la oferta puede ser o no cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales o desproporcionados. De acuerdo con ello, es imprescindible que el informe de los servicios técnicos esté suficientemente motivado, a los efectos de que la Mesa de contratación primero, en su propuesta, y el órgano de contratación después, puedan razonar o fundar su decisión.

Sólo es posible, de acuerdo con el indicado artículo, excluir una oferta que contenga valores anormales cuando, a la vista de la justificación aportada y los informes sobre la misma, se estime que *“la oferta no puede ser cumplida”*. O, como expresa también el artículo 69.3 de la nueva Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública, los poderes adjudicadores exigirán a los operadores económicos que expliquen el precio o los costes propuestos en la oferta cuando ésta parezcan anormalmente bajas para los servicios de que se trate y sólo se podrá rechazar la oferta en caso de que los documentos aportados no expliquen satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos, teniendo en cuenta los elementos mencionados en el apartado 2 del citado artículo.

No resulta posible la aplicación automática de los criterios de temeridad rechazando la oferta incursa en dicho umbral, pues la ley requiere solicitar explicaciones sobre la composición de la oferta y una valoración de los diferentes elementos puestos de manifiesto en la justificación y de las características de la propia empresa para poder apreciar de forma motivada si es posible o no el cumplimiento de la proposición en términos satisfactorios que ponga de manifiesto que esa anomalía no afectará a la ejecución del contrato. Para ello la LCSP, en su artículo 149, establece un procedimiento contradictorio para evitar que las ofertas desproporcionadas se puedan rechazar sin comprobar previamente su viabilidad. Y

ello exige, en un primer momento, otorgar al licitador la posibilidad de que explique los elementos que ha tenido en cuenta a la hora de formular su oferta de manera que no se produzca un rechazo automático y que el órgano de contratación pueda llegar a la convicción de la oferta se puede cumplir garantizando la correcta ejecución del contrato. Estos trámites tienen por objeto evitar la arbitrariedad del poder adjudicador y garantizar la sana competencia entre las empresas (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 29 de marzo de 2012, dictada en el asunto C-99/10, SAG EV Slovensko a.s.).

Tal como se indica en el Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Cataluña 3/2012, de 30 de marzo, *“Según se desprende de la normativa mencionada, con la regulación de las ofertas o proposiciones con valores anormales o desproporcionados se persigue un doble objetivo: en primer lugar, garantizar la ejecución correcta del contrato, es decir, que la ejecución del contrato no se pueda frustrar como consecuencia del hecho de que una oferta o una proposición contenga valores anormales o desproporcionados y, por lo tanto, comprobar que estas ofertas o proposiciones son viables y que en caso de ser seleccionadas se podrán cumplir correctamente en los términos establecidos; y, en segundo lugar, establecer unos mecanismos de protección para la empresa licitadora, de manera que su oferta o proposición no pueda ser rechazada de forma automática, sino que tenga la posibilidad de defenderla”*.

La información justificativa, tal como está diseñado el procedimiento contradictorio de verificación de la oferta anormal o desproporcionada va dirigida a convencer al órgano de contratación de que con la oferta formulada, anormalmente más baja en comparación con las demás del mismo procedimiento competitivo, y con la justificación de su desglose, se pueden cumplir las prestaciones objeto del contrato, de manera que si la justificación es insuficiente o motivadamente no garantiza adecuadamente la ejecución del contrato, atendiendo a la inicial presunción y para preservar el interés público de la licitación la oferta ha de ser rechazada.

Es conveniente señalar además el criterio mantenido por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en numerosas Resoluciones y que este Tribunal comparte, en cuanto a que *“en aquellos casos en los que el informe técnico no comparta la justificación dada por el licitador para justificar la anormalidad de su oferta, resulta evidente que debe motivarse el informe pues éste tendrá que salir al paso de lo alegado por el interesado rebatiendo su argumentación, resolución reforzada”*, como se ha dicho por este Tribunal en otras resoluciones, como la Resolución 294/2018 de fecha 26 de septiembre Resolución 559/2014 de fecha 22 de julio; 685/2016, de 9 de septiembre, entre otras.

En esa misma Resolución, el TACRC señala que *“hemos de analizar, tal y como señala la doctrina anteriormente sentada, la justificación presentada. Pese a tratarse de cuestiones no jurídicas sino eminentemente técnicas, sí puede este Tribunal analizar la suficiencia de tales explicaciones a los efectos de valorar en este caso los argumentos suficientes a la entidad contratante, como también puede analizar este Tribunal si la mencionada entidad ha realizado el esfuerzo de argumentación que venimos exigiendo (la llamada resolución reforzada) para poder excluir de la contratación a la empresa que ofertó el precio más bajo, que a la postre hubiese podido resultar adjudicataria del contrato ya que se trata de un contrato a adjudicar teniendo en cuenta únicamente el precio más bajo ofertado”*.

En la más reciente de fecha 11 de enero y número 10/2019 Se recoge la reiterada doctrina de este Tribunal sobre esta materia, contenida entre otras, en las resoluciones nº 803/2018 y 877/2017. Señala el Tribunal, que en los casos en que se inicie un procedimiento contradictorio dando audiencia al licitador cuya oferta esté incurso en presunción de anormalidad, para que pueda justificar el bajo nivel de precios ofertados o de costes propuestos, el rechazo de la oferta exige de una resolución debidamente motivada que razone por qué las justificaciones del licitador no explican satisfactoriamente el bajo nivel de precios ofertados. Por el contrario, cuando de lo que se trata es de admitir la justificación presentada por el licitador, no es necesario que se contenga una motivación exhaustiva

En este momento, la función del Tribunal sería meramente de control del cumplimiento de los principios y de los trámites legales, no siendo posible la sustitución del juicio técnico del informe ni de la decisión sobre la posibilidad de cumplimiento que como ya se ha dicho corresponde exclusivamente al órgano de contratación. Los elementos de control serían, además del cumplimiento de las formalidades jurídicas, que exista motivación y que la misma resulte racional y razonable, así como la comprobación de que el informe correspondiente efectuado por el órgano de contratación contiene la suficiente motivación, que en este caso ha de ser “reforzada”, para excluir a la recurrente por falta de justificación de la viabilidad.

De no cumplirse con estos requisitos de racionalidad o motivación reforzada antes expuestos, la decisión discrecional del órgano de contratación calificando una oferta de anormal o desproporcionada cuando no constan en el expediente las circunstancias que el citado órgano tomó en consideración en el momento de adoptar la correspondiente decisión, podría ser considerada arbitraria.

La decisión final sobre si la oferta puede cumplirse o no, corresponde, según dispone el apartado 6 del artículo 149 de la LCSP, al órgano de contratación que la adoptará a la vista de las alegaciones formuladas por la empresa licitadora y teniendo en cuenta los informes emitidos por los servicios técnicos, sin que las alegaciones ni los informes tengan carácter vinculante pudiendo, por tanto, de manera motivada, separarse de la propuesta.

Vistas las alegaciones de las partes procede analizar el informe técnico sobre la viabilidad de la oferta de la recurrente. En dicho informe se establecen fundamentalmente dos motivos por los que se generan dudas sobre la posible ejecución del contrato en condiciones de calidad en el servicio:

*“1.- De un lado, el servicio que la Administración Pública desea contratar, trata de organizar los flujos de acceso a las oficinas de empleo de la Comunidad de Madrid, en una situación de pandemia como la actual. Pero no se trata tan solo de organizar estos flujos de entrada, sino que es prioritario el contar con profesionales con*

*capacidad adecuada para poder formar en competencias digitales a los usuarios de las oficinas de empleo, y así se expresa en el pliego de prescripciones técnicas: 'Prestar apoyo y formación para que los usuarios puedan realizar sus gestiones de forma telemática, evitando la acumulación de usuarios en las Oficinas de Empleo', para lo cual se pide personal con la cualificación suficiente para poder llevar a cabo esos cometidos.*

*En este contexto la Administración presupuestó un personal Administrativo, con una retribución superior al Salario Mínimo Profesional. Un salario excesivamente bajo para la cualificación del personal requerido, puede derivar en una prestación del servicio de baja calidad, bien por no cumplir los criterios establecidos en el pliego, o bien porque incluso cumpliéndolos el bajo nivel salarial les lleve a dejar el trabajo por encontrar otro más remunerado, obligando a la entidad a cubrir esas bajas y formar a otro personal, lo que hará incurrir en costes adicionales no previstos en la oferta económica, que al estar excesivamente justa, cualquier tipo de imprevisto puede hacer que el servicio prestado no les fuese rentable, y dejar el servicio sin ejecutar o bien ejecutarlo en condiciones de baja calidad.*

*2.- Todos los cálculos de personal se han realizado teniendo en cuenta una subvención equivalente al 50% del Salario Mínimo Interprofesional, de todo el personal que participe en este contrato de servicio., además de una reducción del 100% de las cotizaciones sociales.*

*Si bien la entidad está calificada como Centro Especial de Empleo, para poder acceder a la subvención concedida por la Comunidad de Madrid, que como máximo podría ascender a un importe equivalente al 50% del salario mínimo interprofesional, se deben cumplir otra serie de requisitos, que desconocemos si se cumplen o no.*

*Además, la entidad cuenta con percibir el importe máximo de la subvención, si bien este hecho no está garantizado, o al menos la entidad no aporta evidencia de la concesión de la subvención por el importe asociado a este contrato. Así, consultado con el Servicio de Programas de Centros Especiales de Empleo de la Comunidad de Madrid, se informa que la distribución de los fondos entre los distintos Centros Especiales de Empleo dependerá del crédito disponible para el ejercicio del que se trate, así como de las distintas solicitudes de fondos y de la posterior justificación del empleo de los mismos y cumplimiento del resto de requisitos. Todos estos elementos,*

*hacen que no esté garantizado recibir el importe tenido en cuenta para realizar esta oferta económica.”*

En relación con la segunda de las cuestiones planteadas en el informe técnico, no se puede admitir este motivo de rechazo de la oferta. Este Tribunal ya se ha pronunciado sobre esta cuestión en su Resolución 300/2019 *“No obstante, en el supuesto que nos ocupa las recurrentes están calificadas y registradas como CEE, lo que implícitamente conlleva ser beneficiario de una bonificación del 100% de la cuota empresarial a la seguridad social, tratándose de ayudas estatales, sujetas a legislación básica con independencia de quien haya otorgado dicha calificación, regulándose su concesión en la Orden de 16 de octubre de 1998 por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las ayudas y subvenciones públicas destinadas al fomento de la integración laboral de los minusválidos en centros especiales de empleo y trabajo autónomo. La Dirección General del Servicio Público de Empleo de la Comunidad de Madrid fomenta la integración laboral de las personas con discapacidad a través de diversas líneas de subvenciones, entre otras, subvencionan parcialmente los costes salariales de los trabajadores con discapacidad con una cuantía equivalente al 50% del Salario Mínimo Interprofesional o la parte proporcional según la jornada trabajada. Así es innegable el fomento y promoción en materia de integración laboral de las personas con discapacidad tanto en la legislación especial de la materia como en la normativa contractual, siendo importante a estos efectos, como expresamente recoge el considerando 36 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, el papel que pueden desempeñar los talleres protegidos y otras empresas sociales cuyo objetivo principal es apoyar la integración social y profesional o la reintegración de personas discapacitadas.*

*Los motivos expuestos llevan a este Tribunal a matizar en relación con los CEE nuestro criterio general de no tomar en consideración subvenciones no concedidas, coincidiendo en este sentido con el TACRC (Resolución 884/2018 de 5 de octubre) en cuanto a que los beneficios alegados por las recurrentes están sujetos a dos requisitos que cumplen: ostentar la condición de Centro Especial de Empleo y emplear a*

*personas con discapacidad, aunque las subvenciones no estén garantizadas y dependan de la convocatoria y consignación presupuestaria anual.*

*Asimismo, la citada Resolución del TACRC afirma que “El que sucesivas convocatorias pudieran disminuir y aun suprimir esas subvenciones es un factor más del riesgo empresarial, que puede disminuir y aun invertir el sentido del margen de beneficio previsto, pero que incluso, como argumenta el informe de la Consejería, se podría asumir con un ajuste en otros gastos y una reducción del beneficio empresarial”.*

En consecuencia, las subvenciones a percibir por los Centros Especiales de Empleo, aunque no estén garantizadas, han de computarse a los efectos de justificar la oferta anormalmente baja.

En relación con el primer motivo de rechazo de la oferta, que consta en el informe, se constata en los PCAP que la Administración presupuestó para el personal administrativo una retribución superior al salario mínimo profesional con la finalidad de prestar un servicio de calidad porque la prestación del servicio no consiste simplemente en organizar flujos de entrada en las oficinas de empleo, sino que es prioritario contar con profesionales con capacidad adecuada para poder formar en competencias digitales a los usuarios de las mismas. Sin embargo, los costes de personal aportados por la recurrente se basan en el salario mínimo interprofesional, lo que lleva a pensar a la Administración que un salario excesivamente bajo para la cualificación del personal requerido, puede derivar en una prestación del servicio de baja calidad.

El recurrente defiende al respecto que *“las retribuciones percibidas por los empleados no sólo cumplirán con el salario mínimo interprofesional sino que podrán tener un importe superior dado que dicho convenio recoge mejoras retributivas- como son el complemento de desarrollo y capacitación y antigüedad- que, en su caso, irán devengando los trabajadores en el curso de la relación laboral”*, sin embargo se observa que dichas mejoras no han sido incluidas en la justificación de su oferta incurso en presunción de anormalidad.



Por otro lado, llama la atención la alegación de la recurrente al decir que: *“Tampoco tiene fundamento alguno lo manifestado en cuanto a que el personal aportado tendría baja cualificación, supuestamente como consecuencia de esa pretendida menor retribución que abonaría AUXTEGRA INTEGRACIÓN SOCIAL-, teniendo en cuenta que ninguna cualificación académica o profesional se requiere en los pliegos, más allá de los conocimientos, habilidades y destrezas a que hace mención el apartado 2.a.2 del Pliego de Prescripciones Técnicas.”* pues no parece ser muy concedora del objeto del contrato porque basta referirse al apartado 2.a. del Pliego de Prescripciones Técnicas que establece:

*“Las personas que presten el presente servicio en las oficinas de empleo, tendrán una formación mínima de bachiller, Formación Profesional de Grado Medio, o equivalente, debidamente acreditado mediante la aportación de la respectiva titulación, que será preceptiva para todo el personal que preste el presente servicio.*

*Además, deberán contar con acreditación contrastada en el manejo de aplicaciones informáticas del entorno office y entorno web, que se acreditarán mediante la presentación de certificados de formación en ofimática y entorno web de al menos 60 horas, o bien mediante la aportación de experiencia profesional manejando dichas herramientas de al menos 6 meses a jornada completa que acreditará aportando certificado de funciones de la/s empresa/s y certificado de vida laboral.”*

En este sentido, se observa que en la justificación de la oferta del recurrente, se le va a retribuir al personal que debe estar en posesión del título de bachiller o formación profesional de grado medio o equivalente con el salario mínimo interprofesional, que es inferior al salario establecido en el XV Convenio colectivo general de centros y servicios de atención a personas con discapacidad para este personal.

A la vista de lo anterior, este Tribunal considera que son razonables las dudas expuestas por el órgano de contratación, en el primer motivo del informe técnico ,para

considerar que no queda garantizado que el contrato se pueda prestar correctamente, todo ello, además si tenemos en cuenta la situación actual de crisis sanitaria, que exige que el servicio se preste bajo las mejores garantías de calidad y continuidad, para garantizar la prestación de servicios de las oficinas de empleo en condiciones óptimas para la salud, como para llevar a cabo la digitalización de los usuarios que así lo requieran para realizar los trámites meramente formales a través de vías no presenciales, en estos momentos en los que la afluencia de público a las oficinas de empleo es elevado.

En consecuencia, de acuerdo con lo expuesto y en consideración a la doctrina existente al respecto, *“de manera que si la justificación es insuficiente o motivadamente no garantiza adecuadamente la ejecución del contrato, atendiendo a la inicial presunción y para preservar el interés público de la licitación la oferta ha de ser rechazada”*, procede desestimar el recurso.

**En su virtud**, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y el artículo 3.5 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid:

## **ACUERDA**

**Primero.-** Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de Auxtegra Integración Social, S.L. contra la Orden de 29 de enero de 2021 de la Consejería de Economía, Empleo y Competitividad por la que se acuerda el rechazo de la proposición presentada por la recurrente, por estar incurso en temeridad, en el contrato “Gestión de flujos de acceso. Información y formación sobre el uso de la tecnología para la realización de trámites” número de expediente A/SER-028947/2020

**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 sanción prevista en el artículo 58 de la LCSP.

**Tercero.-** Levantar la suspensión del procedimiento licitación adoptada por este Tribunal el 25 de febrero de 2021.

**Cuarto.-** Notificar este acuerdo a todos los interesados en este 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.