

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

En Madrid, a 23 de enero de 2026

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de SPEZIAL OUTSOURCING, S.L. (en adelante SPEZIAL) contra la Resolución del Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Tres Cantos de 11 de diciembre de 2025 por la que se acuerda excluirla del procedimiento de licitación del contrato de *“Conserjería y estabilidad en el empleo para el Colegio Público de Educación Infantil y Primaria Miguel de Cervantes y Ciudad de Nejapa”*, EXPTE.: 2025/25/CON, licitado por el Ayuntamiento de Tres Cantos, , este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente.

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** - Mediante anuncios publicados en la plataforma de Contratación del Sector Público, con fecha 7 de octubre de 2025, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado del contrato asciende a 217.538,12 euros y su plazo de duración

será de 24 meses.

**Segundo.** - A la presente licitación se presentaron ocho empresas, entre ellas la recurrente.

Con fecha 29 de octubre de 2025, la mesa de contratación procede a la apertura del sobre nº 2 “Criterios objetivos”. Analizadas las proposiciones presentadas por los licitadores, y vistos los criterios establecidos en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) para apreciar las ofertas que pueden ser consideradas desproporcionadas o anormales, se observa que la oferta presentada por SPEZIAL podría ser calificada como desproporcionada o anormal al ofertar una baja del 48,56%. Por ello, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo con el artículo 149 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), se concede a la citada licitadora trámite de audiencia, por plazo de diez días hábiles, a fin de que justifique y desglose razonada y detalladamente el bajo nivel de los precios, mediante la presentación de aquella información y documentos que resulten pertinentes a estos efectos.

Con fecha 23 de noviembre de 2025 SPEZIAL presentó informe justificativo de su oferta que fue analizada por el servicio técnico, emitiendo, con fecha 27 de noviembre, informe en el que considera que su oferta no está justificada.

Con fecha 3 de diciembre de 2025, la mesa de contratación proponer al órgano de contratación la exclusión de la proposición presentada por la empresa SPEZIAL.

Mediante Resolución del Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Tres Cantos de 11 de diciembre de 2025 se acuerda excluirla del procedimiento de licitación.

**Tercero.** - El 18 de diciembre de 2025 tuvo entrada en este Tribunal, el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de la empresa

SPEZIAL, en el que solicita que se anule su exclusión del procedimiento de licitación por no haber justificado su oferta incurso en presunción de anormalidad.

**Cuarto.** - El 29 de diciembre de 2025 el órgano de contratación remitió el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la LCSP, solicitando la desestimación del recurso.

**Quinto.** - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por Resolución N. 002/2026 sobre medidas provisionales adoptada por este Tribunal el 8 de enero de 2026, hasta que se resuelva el recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión.

**Sexto.** - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados de este contrato, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles, para formular alegaciones, sin que se hayan presentado alegaciones al respecto.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.** - Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público de la Comunidad de Madrid.

**Segundo.** - El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de un licitador excluido de la licitación, que de estimarse el recurso podría resultar adjudicatario del contrato. En consecuencia, sus derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se han visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso (Artículo 48 de la LCSP).

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

**Tercero.** - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues el acuerdo impugnado se adoptó el 11 de diciembre de 2025, practicada la notificación el mismo día, e interpuesto el recurso el día 18 del mismo mes, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

**Cuarto.** - El recurso se interpuso contra el acuerdo de exclusión 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 parte**

##### **1. Alegaciones de la recurrente.**

La recurrente fundamenta su recurso en que el informe en el cual se basa el órgano de contratación para excluirle de la licitación carece de motivación reforzada alguna.

El informe técnico en el cual se basa el órgano de contratación para excluir a esta empresa se fundamenta principalmente:

*“La recepción de ayudas supone la reducción de gastos y el aumento de la competitividad frente a otras de entidades licitadoras que no sean CENTRO ESPECIAL DE EMPLO, sin embargo, en el desglose de gastos no tienen en cuenta el gasto por absentismo laboral, o el gasto para materiales o herramientas necesarias. También hay que tener en cuenta que las ofertas presentadas por otras empresas que tienen la acreditación de CENTRO ESPECIAL DE EMPLEO (CEE) se mantienen en una rebaja en torno al 27%, siendo la oferta de SPEZIAL OUTSUORCING, S.L 21,56 puntos más bajo de este 27%.”.*

Se basa, muy escuetamente, en los siguientes motivos: 1) No haber considerado el absentismo del personal en el coste salarial 2) no haber incluido gastos de materiales 3) en comparación con otras ofertas, señalando que su baja es 21,56 puntos inferior a la rebaja del 27 % presentada por otros licitadores (Centros Especiales de Empleo).

Alega que justificó como partida de ingresos, la correspondiente a las subvenciones como Centro Especial de Empleo (CEE), circunstancia que no se ha sido tan siquiera mencionada en las alegaciones del Informe técnico.

Resulta especialmente llamativo que el informe técnico incluya determinados gastos que ni siquiera el propio órgano de contratación ha contemplado en el cálculo del presupuesto base de licitación (PBL). En el apartado 3 del Anexo I del PCAP no realiza el desglose exigido por el artículo 101 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP). Conforme al citado precepto, el PBL debe elaborarse garantizando su adecuación a los precios de mercado y, además, debe desglosarse en PCAP o en el documento regulador, incluyendo al menos:

- Costes directos
- Costes indirectos
- Otros gastos eventuales

Asimismo, cuando los costes salariales del personal constituyan una parte sustancial del precio total del contrato, es obligatoria la inclusión de un desglose adicional de dichos costes, con desagregación por género y categoría profesional, tomando como referencia el convenio colectivo aplicable.

En cuanto a los gastos de materiales que según el informe técnico no se han tenido en cuenta, alega el PPT establece lo siguiente:

Apartado 1.2. respecto de Actividades y tareas del conserje:

*“ 7.- Realización de pequeñas tareas de reparación y conservación en los centros y dependencias y que no entrañen riesgo y no necesiten materiales extras, tales como arreglo de: persianas, puertas, bisagras, manillas, cisternas, llaves de paso, enchufes e interruptores, pequeños arreglos de pintura y limpiezas de urgencia”.*

En el apartado 2.1 Obligaciones empresa adjudicataria

*“La dotación al conserje del equipo (como sopladora, equipo de protección, etc.) y herramientas necesarias para desempeñar las tareas recogidas en el presente pliego. Todo el personal irá provisto de uniformidad de prendas de vestir adaptadas a las funciones que deben de desarrollar y facilitadas por el ayuntamiento”.*

A más abundamiento en el apartado 2.2.- Obligaciones del Ayuntamiento

*“La Concejalía de Educación deberá informar al director/a del colegios Miguel de Cervantes y Ciudad de Nejapa de la puesta en marcha del servicio y de sus características, en su caso a la dirección del colegio Antonia Osuna.  
Facilitar el material de ferretería necesario para pequeños reparaciones y pequeños arreglos de pintura.  
Facilitar uniforme adaptado a los trabajos que se deben de realizar y la temporada del año.”*

A su juicio, con esta redacción del PPT, no queda nada claro el material a cubrir.

No obstante, y dada la experiencia de sus empresas en servicios semejantes, sí tuvo en cuenta en la justificación de su oferta una partida de gastos, en el punto B.3 de su informe de justificación de oferta.

En definitiva, considera que el Informe Técnico se fundamenta sobre dos pilares erróneos que le llevan a una conclusión desacertada y anulable (art. 48 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas): la aplicación de un Convenio colectivo que en nada afecta a la subrogación de los trabajadores por cuanto es obligatoria legalmente, y la no toma en consideración de los dos escenarios mostrados en su escrito de justificación de bajada

temeraria, con obtención o no de las subvenciones, arrojando en ambos casos beneficios para la empresa. Por ello, considera que el Informe Técnico adolece de una arbitrariedad no permitida en nuestro Ordenamiento Jurídico.

## **2. Alegaciones del órgano de contratación.**

El recurrente se limita a enumerar una serie de Resoluciones de Tribunales de Resolución de Recursos Contractuales donde, en todas, se pone de manifiesto lo mismo, que la exclusión por presunta baja temeraria, ha de hacerse previo trámite de alegaciones al licitador en presunta baja y, motivando siempre la justificación de la exclusión por baja. Justo lo que ha hecho el Ayuntamiento, dar audiencia al licitador, pedir informe al técnico responsable del contrato y, una vez visto los diferentes escritos -de justificación e informe de la técnico municipal-, tomar una decisión motivada de conformidad con lo señalado por al técnico responsable del contrato.

Que, una vez enumeradas las Resoluciones (se citan por todas Resolución 559/2014 de 22 de julio; Resolución 884/2018 de 5 de octubre y 22/2024 de 12 de enero), lo que viene a hacer el recurrente es exponer de nuevo las justificaciones de su oferta para ver si convence al Tribunal indicando lo que señala el PPT y que tenía a su disposición a la hora de hacer la justificación de la oferta y no hizo o no justificó suficientemente a la vista de lo informado por el responsable del contrato en su informe de fecha 27 de noviembre de 2025.

### **Sexto.- Consideraciones del Tribunal.**

El análisis de las cuestiones planteadas en el presente recurso, exige partir de la doctrina que este Tribunal mantiene, con carácter general, sobre la justificación de las ofertas con valores que las hacen anormalmente bajas. Doctrina recogida en numerosas resoluciones, entre las que podemos citar la 377/2025, de 18 de agosto.

A los efectos que aquí nos interesa, destacábamos que la finalidad de este procedimiento contradictorio es evitar rechazar la oferta, que ha sido formulada en términos que la hacen anormalmente baja, sin comprobar previamente su viabilidad.

Así mismo, señalábamos que la justificación que presente el licitador, cuya oferta se encuentra incurso en presunción de anormalidad, debe concretar con el debido detalle, los términos económicos y técnicos de la misma, en aras de demostrar de modo satisfactorio que, pese al ahorro que entraña su oferta, ésta no pone en riesgo la adecuada ejecución del contrato. Ello exige justificar que, de conformidad con el apartado 4 del artículo 149 de la LCSP, gracias a las especiales soluciones técnicas, a las condiciones especialmente favorables de que disponga para ejecutar las prestaciones del contrato, a la originalidad de la forma de ejecución de las mismas que se proponga aplicar, o a la posible obtención de ayudas, el licitador está en condiciones de asumir, al precio ofertado, las obligaciones contractuales exigidas, con pleno respeto a las disposiciones relativas a la protección del medio ambiente y a las condiciones de trabajo vigentes en el lugar en que deba realizarse la prestación, todo lo cual en aras de demostrar que su oferta, pese a ser inferior que la de los demás licitadores, permite la futura viabilidad técnica y económica del contrato.

También indicábamos que el control de este Tribunal ha de centrarse en determinar si el informe técnico fundamenta de forma suficiente y adecuada el carácter satisfactorio de las explicaciones dadas por la empresa licitadora incurso en baja anormal y, por ello, procede la admisión de su oferta o si, por el contrario, los argumentos empleados por la recurrente para descalificarlas gozan de peso suficiente para destruir las presunciones de legalidad y de discrecionalidad de la actuación administrativa impugnada (Resolución 205/2023 de 18 de mayo).

Asimismo, será necesario que el licitador cuya oferta está incurso en presunción de anormalidad, realice una justificación más exhaustiva cuanto más se desvíe de la baja

media, pues ha de proveer al órgano de contratación de los argumentos suficientes para admitir su oferta.

En el caso que nos ocupa, la recurrente alega en su recurso falta de motivación reforzada en el informe que sirvió de base para la resolución de exclusión.

Por su parte, el informe justificativo de la oferta anormal presentado por la recurrente, fundamenta su ahorro básicamente en el hecho de ser Centro Especial de Empleo de iniciativa social (CEE), además de la importante función que desarrolla en materia de integración sociolaboral de personas con discapacidad al tener al menos un 70 % de su plantilla compuesta por personas con discapacidad, explica el bajo precio de la oferta económica presentada ya que los CEE tienen una serie de ventajas económicas. Entre ellas, destaca:

- Bonificaciones del 100 por 100 de la cuota empresarial a la Seguridad Social, incluidas las de accidentes de trabajo y enfermedad profesional y las cuotas de recaudación conjunta.
- Subvención del coste salarial para el mantenimiento de los puestos de trabajo de los trabajadores con discapacidad por una cuantía de entre el 40 y el 60 % del Salario Mínimo Interprofesional – SMI, o proporcional si el contrato es a tiempo parcial.

Seguidamente, el informe explica el estudio de viabilidad económica del proyecto propuesto para la prestación del servicio, donde se incluyen unos Ingresos 89.950,80 euros (Oferta 12 meses 55.950,80 euros y Subvenciones Fijas por importe de 34.000,00 euros) y unos gastos de 70.380,00 euros, (Coste salarial 68.000,00 euros y Uniformes y material 1.000,00) con un beneficio previsto de 19.570,80 euros (34,98%).

Explica que el personal está adscrito al XVI Convenio colectivo general de centros y servicios de atención a personas con discapacidad aprobado mediante Resolución de 26 de marzo de 2025, de la Dirección General de Trabajo, en cuyo artículo 95 establece que las personas trabajadoras de los centros especiales de empleo tendrán una jornada laboral máxima anual de 1720 horas. El coste total estimado para cubrir estas 2 personas durante 24 meses de servicio asciende a 68.000 euros.

Indica que se ha presupuestado tanto la uniformidad del personal con el resto de material solicitado en pliegos y respecto a la formación continua que se ofrece a sus empleados está bonificada al 100 % a través de la FUNDAE con crédito disponible suficiente para financiar los cursos ofertados.

Respecto a la subvención de costes, indica que dispone de subvenciones públicas destinadas al mantenimiento de puestos de trabajo ocupados por personas con discapacidad reconocida. Estas ayudas consisten en una cuantía equivalente al 40 % al 60 % del Salario Mínimo Interprofesional (SMI), y se otorgan en proporción a la jornada laboral y con carácter anual. Aplicando este criterio al número de personas necesarias para la ejecución del servicio (2 personas a jornada completa), y considerando un periodo de ejecución de 24 meses, el importe total estimado de subvención asciende a 34.000,00 euros.

En cuanto a la partida de gastos generales, ha estimado los gastos de absentismo, seguro responsabilidad civil, Prevención Riesgos Laborales, material oficial, consumibles, así como los gastos de publicidad. Ha presupuestado tan sólo un 2 % de los gastos fijos porque la gran mayoría son gastos amortizados también.

Finalmente, en cuanto al beneficio industrial, la previsión es un margen de beneficio en la licitación de referencia, con un margen del 34,98 %.

Frente a estas consideraciones, en el informe técnico sobre la justificación de la

oferta anormal el órgano de contratación se hace constar:

*“La empresa SPEZIAL OUTSOURCING ha presentado un informe con la justificación económica.*

*Presenta la calificación de CENTRO ESPECIAL DE EMPLEO (CEE), inscritas en el Registro de Centros Especiales de Empleo de la Comunidad de Madrid.*

*El hecho de ser Centro Especial de Empleo de iniciativa social (en adelante, CEE), además de la función que desarrolla en materia de integración sociolaboral de personas con discapacidad al tener al menos un 70% de su plantilla compuesta por personas con discapacidad, tienen una serie de ventajas económicas:*

- Bonificación del 100% de las cuotas empresariales de la Seguridad Social.*
- Subvención del coste salarial para el mantenimiento de los puestos de trabajo de los trabajadores con discapacidad por una cuantía de entre el 40 y el 60% del Salario Mínimo Interprofesional - SMI, o proporcional si el contrato es a tiempo parcial.*

*La recepción de ayudas supone la reducción de gastos y el aumento de la competitividad frente a otras de entidades licitadoras que no sean CENTRO ESPECIAL DE EMPLEO, sin embargo, en el desglose de gastos no tiene en cuenta el gasto por absentismo laboral, o el gasto para materiales o herramientas necesarias.*

*También hay que tener en cuenta que las ofertas presentadas por otras empresas que tienen la acreditación de CENTRO ESPECIAL DE EMPLEO (CEE) se mantienen en una rebaja en torno al 27%, siendo la oferta de SPEZIAL OUTSOURCING S.L. 27,56 puntos más bajo de este 27%.*

*Por todo lo anteriormente descrito, considero que con la memoria presentada no es viable la ejecución del servicio en los términos planteados en los pliegos con total garantía de ejecución por el importe ofertado para la empresa SPEZIAL OUTSOURCING S.L.”.*

Procede destacar que en el apartado 3 del Anexo I del PCAP, se evidencia la ausencia del desglose legalmente exigido del presupuesto base de licitación. Se desconoce la parte destinada a gastos de personal, así como el resto de partidas destinadas a la ejecución del contrato, entre ellas, el importe de gastos de materia y costes de absentismo, en cuya ausencia en la justificación de la recurrente se basa el órgano de contratación para considerar que la justificación de la oferta es insuficiente. Esta ausencia de desglose hace ciertamente complicado analizar la justificación de la oferta, al no existir elemento comparativo.

En definitiva, la motivación del informe que sirve de base para la exclusión de la oferta de la recurrente es claramente insuficiente, no cumpliendo, por tanto, las exigencias legales y doctrinales al respecto.

En consecuencia, procede la estimación del recurso, anulando el acuerdo de exclusión de la recurrente y retro trayendo actuaciones para que se proceda conforme a lo expuesto en esta consideración .

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

### **ACUERDA**

**Primero.** – Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de SPEZIAL OUTSOURCING, S.L. contra la Resolución del Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Tres Cantos de 11 de diciembre de 2025 por la que se acuerda excluirla del procedimiento de licitación del contrato de “Conserjería y estabilidad en el empleo para el Colegio Público de Educación Infantil y Primaria Miguel de Cervantes y Ciudad de Nejapa”, EXPTE.: 2025/25/CON, licitado por el Ayuntamiento de Tres Cantos, anulando su exclusión del procedimiento de licitación, con retroacción de actuaciones en los términos recogidos en el fundamento de derecho Sexto.

**Segundo.** - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación acordada por la Resolución N.º 002/2026 sobre medidas provisionales adoptado por este Tribunal el 8 de enero de 2026.

**Tercero.** - De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

**Cuarto.** - De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

**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