

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

En Madrid, a 16 de abril de 2026.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de EULEN CENTRO ESPECIAL DE EMPLEO S.A., contra la Orden de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de fecha 5 de marzo de 2026, por la que se adjudica el contrato denominado “ *Gestión de flujos de acceso, información y formación sobre el uso de la tecnología para la realización de trámites en las oficinas de empleo de la Comunidad de Madrid*”, número de expediente (A/SER-022688/2025), licitado por la mencionada Consejería este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Con fecha 3 de diciembre de 2025 se publicó en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid y en el Diario Oficial de la Unión Europea y el 17 de diciembre del mismo año en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, la convocatoria de licitación del contrato mencionado, mediante procedimiento abierto y sin división en lotes.

El valor estimado del contrato asciende a 7.605.526,43 euros con un plazo de ejecución de dos años.

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

Segundo. - Una vez finalizado el plazo de licitación, con fecha 8 de enero de 2026 se reúne la Mesa de Contratación para proceder a la calificación de la documentación presentada por los licitadores

Con fecha 15 de enero de 2026, se celebra la Mesa de Contratación en la que se realiza la apertura de las proposiciones económicas y de la documentación relativa a los criterios de adjudicación evaluables mediante fórmula matemática, verificando la Mesa que la oferta de INTEGRA MANTENIMIENTO GESTIÓN Y SERVICIOS INTEGRADOS, CENTRO ESPECIAL DE EMPLEO MADRID, S.L. (INTEGRA) se encuentra incurso en presunción de anormalidad.

El 23 de enero de 2026 la empresa INTEGRA presenta justificación de su oferta incurso inicialmente en presunción de anormalidad. El 5 de febrero de 2026, se celebra la mesa en la que se acepta la oferta de INTEGRA y se propone como adjudicataria del contrato.

El 9 de febrero de 2026 se dicta la Orden de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se acepta la proposición de la empresa INTEGRA. Con fecha 17 de febrero de 2026 se celebra la Mesa de Contratación para la calificación de la documentación presentada por la empresa propuesta adjudicataria del contrato y, a la vista de la misma, se acuerda ratificar ante el órgano de contratación la propuesta de adjudicación del presente contrato a la empresa INTEGRA.

El 5 de marzo de 2026 se dicta la Orden por la que se adjudica el contrato a la empresa INTEGRA, siendo publicada en el perfil de contratante y notificada a todos los licitadores el 6 de marzo de 2026.

Tercero. - El 24 de marzo de 2026 la representación legal de EULEN CENTRO ESPECIAL DE EMPLEO S.A. (EULEN), presenta en el Registro General de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con entrada en este Tribunal al día siguiente, recurso especial en materia de contratación en el que solicita la anulación de la adjudicación del contrato a INTEGRRA, por considerar que la justificación de viabilidad de la oferta no es suficiente para demostrar la capacidad de prestar el servicio.

El 30 de marzo de 2026 el órgano de contratación remitió a este Tribunal 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 (LCSP).

Cuarto. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida en virtud del Acuerdo adoptado por este Tribunal el 28 de noviembre de 2024 sobre el mantenimiento de la suspensión en los supuestos de recursos sobre los acuerdos de adjudicación.

Quinto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso a los interesados en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndole un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones. En el plazo otorgado, INTEGRRA ha presentado alegaciones.

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, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el recurso.

Segundo. - El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de un licitador cuya oferta ha sido clasificada en segundo lugar y que de estimarse sus pretensiones podría alcanzar la adjudicación y por tanto cuyo 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 acredita la representación del firmante del recurso.

Tercero. - El recurso se interpuso contra el acto de adjudicación en el marco de 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.

Cuarto. - Consideraciones del Tribunal

Debemos poner de relieve qué si bien el acto recurrido por EULEN es la adjudicación del contrato, la motivación en la que se basa el recurso interpuesto responde única y exclusivamente a la admisión de la oferta de INTEGRA inicialmente incurso en valores anormales.

A este respecto debemos destacar que con fecha 9 de febrero de 2026 se dictó la Orden de la Consejería de Hacienda, Economía y Empleo por la que se admitía la oferta presentada por INTEGRA. Dicha Orden fue notificada a todos los licitadores y publicada en el perfil del contratante al día siguiente.

Por lo tanto, aunque formalmente se haya impugnado el acto de adjudicación sustancialmente se esta impugnado el acto de admisión de la oferta de INTEGRA.

Según establece el artículo 44.2 b) de la LCSP, serán recurribles los actos dictados por el órgano de contratación que admitan las ofertas inicialmente incursas en temeridad.

Así mismo el artículo 50 b) de la LCSP establece un plazo de 15 días hábiles a contar desde el siguiente a la notificación del acto de trámite, para la interposición del recurso especial en materia de contratación.

En el presente caso la Orden de la Consejería de Hacienda, Economía y Empleo notificada el 10 de febrero de 2026 tenía un plazo para su impugnación hasta el 24 de febrero de 2024, fecha en la que no nos consta la existencia de interposición de recurso especial en materia de contratación ni de procedimiento ordinario contencioso-administrativo.

Se puede plantear al respecto si en el momento procesal en el que se dictó la Orden de la Consejería, el recurrente gozaba de legitimación para impugnar dicho acto definitivo. La respuesta debe ser afirmativa, toda vez que las ofertas habían sido conocidas en la sesión que celebró la Mesa de Contratación el día 15 de enero de 2026 y cuya acta fue publicada en el perfil del contratante al día siguiente. Dicha acta recoge todos los datos para poder calcular la posición de cada oferta en una futura clasificación.

Por todo ello consideramos que no es admisible que superado el plazo de interposición del recurso se utilice un acto posterior para recuperar la posibilidad de recurrir, basado solamente en alegaciones contra la admisión de la justificación de la viabilidad de la oferta, acto que ya ha adquirido firmeza. Este Tribunal tuvo ocasión de pronunciarse en similares términos en su Resolución 142/2024 de 4 de abril, manteniendo el criterio de defensa del principio de seguridad jurídica.

Este principio justifica que no se pueda impugnar un acto cuando ha transcurrido el plazo legal, pues en caso contrario se defraudaría la confianza legítima de los competidores convencidos de la regularidad del procedimiento de licitación.

Los plazos de admisibilidad constituyen normas de orden público que tienen por objeto aplicar el principio de seguridad jurídica, regulando y limitando en el tiempo la

facultad de impugnar las condiciones de un procedimiento de licitación. El plazo de interposición es también consecuencia del principio de eficacia y celeridad que rigen el recurso ya que una resolución tardía produce inseguridad jurídica en los licitadores, y en el órgano de contratación, además de alargar la tramitación del procedimiento; asimismo reduce el riesgo de recursos abusivos. El recurso debe formularse dentro del plazo fijado al efecto y cualquier irregularidad del procedimiento que se alegue debe invocarse dentro del mismo, so pena de caducidad, garantizando así el principio de efectividad del recurso.

En consecuencia, procede desestimar el recurso interpuesto al basarse solo y exclusivamente en alegaciones relativas a un acto firme y consentido.

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

ACUERDA

Primero. – Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de EULEN CENTRO ESPECIAL DE EMPLEO S.A., contra la Orden de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de fecha 5 de marzo de 2026, por la que se adjudica el contrato lado *gestión de flujos de acceso, información y formación sobre el uso de la tecnología para la realización de trámites en las oficinas de empleo de la Comunidad de Madrid*, número de expediente (A/SER-022688/2025), licitado por la mencionada Consejería

Segundo. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación (de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero - Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición de la reclamación por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

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

VOTO PARTICULAR

Presidenta: M.^a Jose Santiago Fernandez

Resolución 179/2026

No estando de acuerdo con la Resolución aprobada se emite el siguiente voto particular:

La discrepancia se circunscribe fundamentalmente a la motivación de la resolución centrada en que habiendo sido objeto de notificación el acto de admisión de la oferta de la adjudicataria y no habiendo sido este recurrido, ya no cabe entrar a analizar el recurso contra el acto de adjudicación interpuesto por la empresa cuya oferta quedo segunda clasificada por entender que el acto de admisión de oferta quedó ya firme y consentido, y en concreto con el siguiente tenor de la citada resolución:

“Debemos poner de relieve qué si bien el acto recurrido por EULEN es la adjudicación del contrato, la motivación en la que se basa el recurso interpuesto responde única y exclusivamente a la admisión de la oferta de INTEGRA inicialmente incurso en valores anormales.

Por todo ello consideramos que no es admisible que superado el plazo de interposición del recurso se utilice un acto posterior para recuperar la posibilidad de recurrir, basado solamente en alegaciones contra la admisión de la justificación de la viabilidad de la oferta, acto que ya ha adquirido firmeza. Este Tribunal tuvo ocasión de pronunciarse en similares términos en su Resolución 142/2024 de 4 de abril, manteniendo el criterio de defensa del principio de seguridad jurídica.”

Al respecto hay que señalar en primer lugar, que la resolución citada 142/2024 de este Tribunal iba referida a un supuesto distinto, esto es la impugnación de un acto de tramite cualificado, cual es la exclusión de una oferta, que habiendo sido notificada dicha exclusión y no recurrida, se entendió por el Tribunal que no cabía recurso contra la adjudicación cuya única motivación era la exclusión.

En el supuesto de la presente resolución es radicalmente distinto, se trata de un procedimiento de licitación en que el acto de admisión de la justificación de las ofertas incursas en valores anormales o desproporcionados se adoptó por el órgano de contratación y se notificó a los interesados y el recurrente, cuya oferta quedó clasificada en segundo lugar, interpone por dicha causa recurso contra la adjudicación.

A este respecto, hay que resaltar que la Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras, en su artículo 1 dispone que:

1. En lo relativo a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos comprendidos en el ámbito de aplicación de las Directivas 71/305/CEE, 77/62/CEE y 92/50/CEE, los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para garantizar que las decisiones adoptadas por las entidades adjudicadoras puedan ser recurridas de manera eficaz y, en particular, lo más rápidamente posible, en las condiciones establecidas en los artículos siguientes y, en especial, en el apartado 7 del artículo 2, cuando dichas decisiones hayan infringido el Derecho comunitario en materia de contratos públicos o las normas nacionales de incorporación de dicha normativa. (1)

2. Los Estados miembros velarán para que entre las empresas que deban alegar un perjuicio en el marco de un procedimiento de adjudicación de contrato no se produzcan discriminaciones a causa de la distinción que hace la presente Directiva entre las normas nacionales que transponen el Derecho comunitario y las demás normas nacionales.”

La jurisprudencia del TJUE ha venido interpretando dicho precepto de forma amplia para reconocer legitimación, así como la posibilidad de interponer recurso especial contra cualquier acto del procedimiento.

Así la STJUE (Sala Octava) de 21 de diciembre de 2016, en el asunto C-355/15, que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Austria), en la que se planteó la cuestión prejudicial de, en esencia, si, a la vista de los principios esbozados en la sentencia de 4 de julio de

2013, Fastweb (C-100/12, EU:C:2013:448), el artículo 1, apartado 3, de la Directiva 89/665 debe interpretarse en el sentido de que se opone a que a un licitador que ha sido excluido de un procedimiento de adjudicación de un contrato público mediante una decisión del poder adjudicador que ha adquirido carácter definitivo y que, por lo tanto, no es licitador afectado en el sentido del artículo 2 bis de esa Directiva, se le niegue el acceso a un recurso contra la decisión de adjudicación del contrato público en cuestión y contra la celebración de dicho contrato, cuando el licitador excluido y el adjudicatario del contrato son los únicos que han presentado ofertas y aquel licitador sostiene que la oferta del adjudicatario también debería haber sido rechazada.

La respuesta del TJUE fue la de que:

*“El artículo 1, apartado 3, de la Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras, en su versión modificada por la Directiva 2007/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, **debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que a un licitador que ha sido excluido de un procedimiento de adjudicación de un contrato público mediante una decisión del poder adjudicador que ha adquirido carácter definitivo se le niegue el acceso a un recurso contra la decisión de adjudicación del contrato público en cuestión y contra la celebración de dicho contrato, cuando el licitador excluido y el adjudicatario del contrato son los únicos que han presentado ofertas y aquel licitador sostiene que la oferta del adjudicatario también debería haber sido rechazada.**”*

Pero esto que podía resultar dudoso respecto a un licitador excluido y es clara la admisibilidad del recurso contra la exclusión y luego un recurso contra el acto de adjudicación, mucho más claro resulta respecto al licitador que no habiendo sido excluido, resulta clasificado en segundo lugar en la resolución de adjudicación y el hecho de que el acto de admisión de la justificación de las ofertas incursas en valores anormales o desproporcionados fuera notificado a los licitadores y éstos no recurrieran dicha admisión de ofertas, no les puede impedir recurrir la adjudicación, pues su interés legítimo surge con motivo de ésta. Por ello discrepo de la resolución respecto a la que se emite este voto particular , porque formalmente en dicha resolución, cuyo criterio no comparto, se reconoce legitimación al recurrente,

materialmente se está inadmitiendo el recurso por estimar que el acto de adjudicación ya no es recurrible porque no recurrió la admisión de la justificación de la oferta del ahora adjudicatario y por tanto desestima el recurso al entender, sin analizar, que el objeto del recurso es un “acto firme y consentido”.

Por otro lado, en la Sentencia de 5 de abril de 2017, asunto C-391/15, que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, mediante auto de 9 de julio de 2015, recibido en el Tribunal de Justicia el 20 de julio de 2015, en el procedimiento entre Marina del Mediterráneo, S.L., y otras empresas, respecto al recurso contra el acto de admisión de ofertas, se indicó que:

“1) El artículo 1, apartado 1, y el artículo 2, apartado 1, letras a) y b), de la Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras, en su versión modificada por la Directiva 2007/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, deben interpretarse en el sentido de que, en una situación como la controvertida en el litigio principal, se oponen a una legislación nacional en virtud de la cual la decisión de admitir a un licitador al procedimiento de adjudicación —decisión de la que se ha alegado que infringe el Derecho de la Unión en materia de contratos públicos o la legislación nacional de transposición de ese Derecho— no está incluida entre los actos de trámite de un poder adjudicador que pueden ser objeto de un recurso jurisdiccional independiente.”

Es decir, el hecho de que se admita recurso contra el acto de admisión de ofertas, no impide que se puedan recurrir el resto de actos posteriores y mucho más la adjudicación.

Esto mismo mantuvo este Tribunal en la resolución 131/2018 de 25 de abril, en la que se mantuvo que, aunque se recurriera el acto de admisión de ofertas, ello no impedía que las irregularidades que se alegaran en dicho recurso pudieran volver a ponerse de manifiesto en un recurso contra la adjudicación, en los siguientes términos:

*“En el caso que nos ocupa se han admitido a la licitación tres empresas licitadoras y todavía cabe la posibilidad de que la recurrente resulte adjudicataria con lo que no obtendría ningún beneficio con la exclusión de la competidora y sí dilataría la tramitación del procedimiento. Cabe también la posibilidad de que las otras empresas sean excluidas o que la propia recurrente sea la excluida o resulte la última en el orden de clasificación, circunstancias que permitirán analizar su interés concretado en la obtención de un beneficio derivado de la interposición y estimación de un recurso que pudiera derivar en resultar adjudicataria. Mientras tanto se trata de un acto de trámite cuyos posibles efectos se pueden poner de manifiesto por los interesados al órgano al que corresponda la instrucción del expediente o al órgano de contratación, a efectos de su corrección con arreglo a derecho, y **sin perjuicio de que las irregularidades que les afecten puedan ser alegadas por los interesados al recurrir el acto de adjudicación (artículo 44.3 de la LCSP).”***

Aunque se declare en la resolución analizada, la legitimación para impugnar dicha adjudicación por parte de EULEN sin embargo, la argumentación de la resolución, insistimos se basa en que los alegatos de la recurrente debió hacerlos en un recurso contra el acto de admisión de ofertas, lo que resulta contrario a los principios esenciales de la Directiva 89/665 de recursos que dispone que:

“3. Los Estados miembros garantizarán que, con arreglo a modalidades que podrán determinar los Estados miembros, los procedimientos de recurso sean accesibles, como mínimo, a cualquier persona que tenga o haya tenido interés en obtener un determinado contrato público de suministros o de obras y que se haya visto o pueda verse perjudicada por una presunta infracción. En particular, los Estados miembros podrán exigir que la persona que desee utilizar tal procedimiento haya informado previamente al poder adjudicador de la presunta infracción y de su intención de presentar recurso.”

En el presente recurso además, aunque la motivación del recurso se centre en gran parte en la justificación de la viabilidad de la oferta de la adjudicataria, ello no determina que con motivo del recurso contra la adjudicación, el Tribunal no deba analizar las razones en que se fundamenta el acto objeto del recurso, y ello con independencia de que hubiera habido un acto de trámite anterior que pudiera haber sido recurrido autónomamente; si bien el ahora recurrente no tiene verdadero interés legítimo hasta que no se dicta el acto de adjudicación objeto del recurso, que es cuando resulta clasificada en segundo lugar su oferta.

Procesalmente no cabe desestimar un recurso sin entrar en el fondo del mismo, esto supone de facto una inadmisión y por ello estimo que hay que entrar en el fondo del recurso.

Por ello, no estando conforme con la fundamentación de la citada resolución ni con la redacción de la misma, expongo debería redactar y fundamentarse la misma.

Y así se propone una resolución del recurso, en este voto particular, ya que, en la resolución de dicho recurso propuesta, no se recogen los motivos en que se basa el recurso ni las alegaciones de las partes, careciendo de absoluta fundamentación.

“**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de EULEN CENTRO ESPECIAL DE EMPLEO S.A., contra la Orden de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de fecha 5 de marzo de 2026, por la que se adjudica el contrato denominado “ *Gestión de flujos de acceso, información y formación sobre el uso de la tecnología para la realización de trámites en las oficinas de empleo de la Comunidad de Madrid*”, número de expediente (A/SER-022688/2025), licitado por la mencionada Consejería, se propone la siguiente redacción de resolución:

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Con fecha 3 de diciembre de 2025 se publicó en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid y en el Diario Oficial de la Unión Europea y el 17 de diciembre del mismo año en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, la convocatoria de licitación del contrato mencionado, mediante procedimiento abierto y sin división en lotes.

El valor estimado del contrato asciende a 7.605.526,43 euros con un plazo de ejecución de dos años.

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

Segundo. - Una vez finalizado el plazo de licitación, con fecha 8 de enero de 2026 se reúne la Mesa de Contratación para proceder a la calificación de la documentación presentada por los licitadores.

Con fecha 15 de enero de 2026, se celebra la Mesa de Contratación en la que se realiza la apertura de las proposiciones económicas y de la documentación relativa a los criterios de adjudicación evaluables mediante fórmula matemática, verificando la Mesa que la oferta de INTEGRA MANTENIMIENTO GESTIÓN Y SERVICIOS INTEGRADOS, CENTRO ESPECIAL DE EMPLEO MADRID, S.L. (INTEGRA) se encuentra incurso en presunción de anormalidad.

El 23 de enero de 2026 la empresa INTEGRA presenta justificación de su oferta incurso inicialmente en presunción de anormalidad. El 5 de febrero de 2026, se celebra la mesa en la que se acepta la oferta de INTEGRA y se propone como adjudicataria del contrato.

El 9 de febrero de 2026 se dicta la Orden de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se acepta la proposición de la empresa INTEGRA. Con fecha 17 de febrero de 2026 se celebra la Mesa de Contratación para la calificación de la documentación presentada por la empresa propuesta adjudicataria del contrato y, a la vista de la misma, se acuerda ratificar ante el órgano de contratación la propuesta de adjudicación del presente contrato a la empresa INTEGRA.

El 5 de marzo de 2026 se dicta la Orden por la que se adjudica el contrato a la empresa INTEGRA, siendo publicada en el perfil de contratante y notificada a todos los licitadores el 6 de marzo de 2026.

Tercero. - El 24 de marzo de 2026 la representación legal de EULEN CENTRO ESPECIAL DE EMPLEO S.A. (EULEN), presenta en el Registro General de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con entrada en este Tribunal al día siguiente, recurso especial en materia de contratación en el que solicita la anulación de la adjudicación del contrato a INTEGRA, por considerar que la justificación de

viabilidad de la oferta no es suficiente para demostrar la capacidad de prestar el servicio.

El 30 de marzo de 2026 el órgano de contratación remitió a este Tribunal 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 (LCSP).

Cuarto. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida en virtud del Acuerdo adoptado por este Tribunal el 28 de noviembre de 2024 sobre el mantenimiento de la suspensión en los supuestos de recursos sobre los acuerdos de adjudicación.

Quinto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso a los interesados en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndole un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones. En el plazo otorgado, INTEGRA ha presentado alegaciones.

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, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el recurso.

Segundo. - El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de un licitador cuya oferta ha sido clasificada en segundo lugar y que de estimarse sus pretensiones podría alcanzar la adjudicación y por tanto cuyo 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 acredita la representación del firmante del recurso.

Tercero. - El recurso se interpuso contra el acto de adjudicación en el marco de 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.

Cuarto. - Alegaciones de las partes

1.- Alegaciones del recurrente

1.- En primer lugar, el recurrente alega irregularidades en el listado de subrogación de los trabajadores proporcionado por INTEGRA ya que mientras que el pliego prevé 67 trabajadores con una jornada de 6,5 horas (65+2) y una parte proporcional de las jornadas de coordinadores y supervisores. INTEGRA indica en la justificación de su baja que cuenta con 79 técnicos (65+14 adicionales), 2 informadores y una parte proporcional de la jornada de supervisores y coordinadores. Y en el listado de subrogación de personal lo ha incrementado ya que incluye 140 posiciones.

Esta desproporción, a su juicio, no tiene justificación alguna, en el listado de subrogación deben figurar únicamente los empleados necesarios para la prestación del servicio, y no otros trabajadores ajenos al objeto contractual.

Considera que esto genera un efecto distorsionador sobre las ofertas de los competidores. La inclusión de un número de trabajadores tan desproporcionadamente elevado en el listado de subrogación ha tenido un efecto directo y cuantificable sobre la competencia en el procedimiento de licitación. Los listados de subrogación constituyen una fuente de información esencial para que los licitadores puedan calcular los costes de personal asociados a la ejecución del contrato. En un servicio en el que, según la propia adjudicataria, los costes de personal representan el 87,27 % del importe total ofertado, cualquier alteración o inflación de los datos contenidos en dichos listados tiene un impacto directo y multiplicador sobre las ofertas económicas de los competidores.

Alega, que la magnitud de la distorsión competitiva causada por estas irregularidades queda patente al analizar la diferencia de puntuación en el criterio de precio. Al presentar un listado con 140 posiciones —casi el doble de las realmente necesarias para la ejecución del servicio—, INTEGRA ha generado una asimetría informativa que ha inducido a error al resto de licitadores, quienes han debido estimar los costes de subrogación sobre la base de un volumen de personal ficticiamente superior. Los licitadores competidores, actuando de buena fe y con la diligencia que les era exigible, han formulado sus ofertas económicas incorporando los mayores costes laborales derivados de la subrogación de un número de trabajadores muy superior al que realmente exige el contrato. El resultado ha sido que las ofertas de los competidores se han visto artificialmente encarecidas, mientras que INTEGRA —como empresa saliente y conocedora de la realidad de la plantilla— ha podido formular su oferta sobre la base de los costes reales del servicio.

Buena muestra de ello es la enorme diferencia de precio que existe entre las ofertas de INTEGRA y el resto de las licitadoras. Tal y como consta en la orden de adjudicación, INTEGRA obtuvo la máxima puntuación posible (70,00 puntos sobre 70), mientras que la segunda oferta económicamente más baja, la de EULEN Centro Especial de Empleo, obtuvo únicamente 14,48 puntos. En términos absolutos, la oferta de EULEN supone un incremento de coste del 35% frente a la de INTEGRA. Esta diferencia resulta difícilmente explicable en condiciones normales de competencia, máxime cuando todos los licitadores obtuvieron la misma puntuación máxima (30,00 puntos) en los criterios evaluables mediante fórmulas matemáticas, lo que demuestra que la diferencia entre las ofertas se concentra exclusivamente en el precio.

2) En segundo lugar, EULEN alega que la adjudicación impugnada adolece de un vicio esencial, al haberse aceptado la oferta de INTEGRA a pesar de que esta se fundamenta en la aplicación de unas tablas salariales que no le corresponden, con la consiguiente infracción de normas convencionales de carácter imperativo, en

concreto incumple el artículo 29.2 del XVI Convenio Colectivo General de Centros y Servicios de atención a personas con discapacidad, que señala que los centros especiales de empleo que no tengan la consideración de iniciativa social, cuando presten servicios a terceros, *“se regirán asimismo en materia salarial por lo establecido en el convenio colectivo del sector de actividad en el que los trabajadores realicen sus tareas, y siempre que las retribuciones fijadas en éstos sean superiores a las establecidas en el presente Convenio”*.

Adicionalmente, el párrafo segundo del mismo artículo 29.2 establece que los centros especiales de empleo que tengan personal realizando actividades dentro de la Administración Pública, a través de cualquier forma de licitación, *“serán retribuidos según los Convenios que resulten de aplicación para la actividad y puestos de los trabajadores a excepción de aquellos que liciten vía contratación pública reservada”*. En el presente caso, la licitación no es reservada a Centros Especiales de Empleo y se trata de un contrato con la Administración Pública.

Por tanto, INTEGRA estaba obligada a aplicar, en materia salarial, el Convenio Colectivo de Oficinas y Despachos de Madrid (Documento 8) y no las tablas salariales del XVI Convenio Colectivo de Centros y Servicios de Atención a Personas con Discapacidad.

Sin embargo, tanto en el Informe Técnico de Justificación como en la Justificación de la Oferta, INTEGRA se reconoce expresamente haber aplicado las tablas salariales del Convenio Colectivo de Centros y Servicios de Atención a Personas con Discapacidad, cuyas retribuciones son inferiores a las del Convenio Colectivo de Oficinas y Despachos de Madrid.

Es decir, para el cálculo del año 2026 ha considerado 17.239,04 euros (16.576 € del SMI incrementados en el 4 %), en lugar de los 18.090, 24 euros que corresponden de acuerdo con las tablas del convenio de oficina y despachos.

Por eso, la justificación de INTEGRA arranca de un coste salarial de 14.552,44 euros para una jornada de 6,5 horas (17.239,04 euros a jornada completa), cuando debió partir de 15.029,53 euros (equivalentes a 18.090,24 euros a jornada completa), como indicaba el pliego.

Este incumplimiento normativo tiene una triple consecuencia: (1) constituye una infracción de las normas convencionales de obligado cumplimiento, que debe llevar por sí sola a la exclusión del licitador; (2) supone una discriminación salarial respecto de los trabajadores con discapacidad, en contravención del artículo 35 y del artículo 37.2 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social; y (3) otorga a INTEGRA una ventaja competitiva irregular frente al resto de licitadores, al permitirle reducir artificialmente sus costes salariales, en perjuicio de los trabajadores y del resto de los competidores.

Por todo ello, solicita la nulidad de la adjudicación a INTEGRA y que se retrotraiga el procedimiento.

2.- Alegaciones del órgano de contratación

1.- En primer lugar, señala que el listado de personal a subrogar forma parte de los Pliegos de Cláusulas que rigen la licitación, por lo que no cabe atacar dicho listado y su validez impugnando la Orden de adjudicación y debería haberlo impugnado, el recurrente al impugnar los pliegos.

Que pese a que la obligación de facilitar el listado del personal a subrogar es de la empresa actual contratista y el órgano de contratación no está obligado a recabar más información del contratista, sin embargo, a la vista de las consultas realizadas por los posibles licitadores al respecto del personal a subrogar, en fase de licitación, el órgano de contratación, se puso en contacto con la empresa que facilitó el listado para aclarar el número de trabajadores que incluía el citado listado. La empresa

trasladó que en el listado se incluían los 78 gestores de flujos, las personas que estaban en excedencia/incapacidad revisable, que eran 4, las 19 que estaban de baja con sus correspondientes sustituciones, los 8 supervisores del servicio, 8 rutereros y los 23 fijos discontinuos de las vacaciones.

Dicha información fue publicada en el Perfil del Contratante de la Comunidad de Madrid, el 17 de diciembre de 2025, para conocimiento de todos los licitadores interesados y facilitar así el cálculo de la oferta económica.

2.- Frente a la alegación del recurrente, de la infracción del artículo 29.2 del XVI Convenio Colectivo General de centros y servicios de atención a personas con discapacidad, basando su argumentación en que dicho Convenio no es aplicable a la empresa INTEGRRA, por lo que las tablas salariales aplicadas no eran las correctas, entiende el órgano de contratación que dicha cuestión debía haberla impugnado interponiendo recurso contra la Orden de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 9 de febrero de 2026, por la que se acepta la proposición de la empresa INTEGRRA, cuestión que no hizo.

3.- Alegaciones de los interesados

1.- INTEGRRA presenta alegaciones al recurso y señala en primer lugar que información relativa al personal objeto de subrogación, incluyendo la composición de la plantilla adscrita al servicio y las circunstancias relevantes para su eventual subrogación, fue facilitada a los licitadores con carácter previo a la presentación de ofertas, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 130 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, integrándose de este modo en el conjunto de condiciones que definían el marco jurídico y económico de la licitación.

Dicha información no constituye un elemento sobrevenido ni introducido con posterioridad a la adjudicación, sino un dato esencial en la formulación de las ofertas, que todos los licitadores debían conocer y asumir como presupuesto de partida y por ello, considera que la solicitud de exclusión del procedimiento de

INTEGRA que no es sino una impugnación indirecta, tardía y encubierta de los pliegos, pero además sin solicitar la nulidad de pleno derecho de los mismos lo que demuestra la consciente ficción creada por EULEN para intentar adjudicarse el contrato.

2.- Sobre la alegación de irregularidades en el listado de personal a subrogar señala INTEGRA que, resulta especialmente revelador que la recurrente inicie su argumentación afirmando la existencia de una supuesta “*desproporción manifiesta entre las posiciones del contrato y el listado de subrogación*”, conclusión que, lejos de apoyarse en datos objetivos, se construye sobre una base fáctica incorrecta y una interpretación errónea de la documentación contractual.

En particular, según INTEGRA, la recurrente omite incorporar en su análisis las mejoras de personal ofertadas por ella, que ascienden a 14 trabajadores adicionales y que se encuentran expresamente recogidas tanto en la justificación de la oferta como en el propio listado de subrogación. Estas mejoras no constituyen un elemento accesorio o marginal, por lo que su exclusión del análisis desvirtúa por completo cualquier comparación que se pretenda realizar.

Sobre esta base incorrecta, la recurrente afirma que “*la propia adjudicataria indica en el la justificación de su baja que cuenta con 79 técnicos (65+14 adicionales), 2 informadores y una parte proporcional de supervisores y coordinadores*”, construyéndola a partir de dicha cifra una supuesta incoherencia con el listado de subrogación.

Tal y como se desprende en el cuadro de dimensionamiento incluido en la justificación de la oferta, la estructura de personal no se limita a la suma parcial de 65+14, sino que responde a una configuración mucho más amplia y detallada, integrada por los distintos perfiles necesarios para la correcta prestación del servicio. Así la suma asciende a 65 (Coste de personal de servicios) +2 (Informadores) +2 (Supervisores)+8 (Supervisores)+1 (Coordinador)+14 Incremento personas

/Mejoras), lo que arroja un total de 92 trabajadores efectivos en el centro diferencia significativa con los 79 que intenta hacer creer EULEN que son los efectivos.

Según ella, la recurrente vuelve a entremezclar de forma indebida los conceptos de “posiciones” y “personas”, cuando lo cierto es que el listado de subrogación no recoge posiciones abstractas ni constituye una estimación teórica o una proyección organizativa, sino que responde a una exigencia legal y debe reflejar personas trabajadoras concretas, con indicación de su situación laboral individualizada. En consecuencia, las 140 “posiciones” a las que alude la recurrente no son sino 140 personas reales vinculadas al servicio, cuya inclusión viene determinada por la normativa aplicable y por la propia realidad de la prestación.

3.- El convenio colectivo aplicable a las relaciones laborales de los trabajadores de INTEGRA MGSI CEE es el XVI Convenio colectivo general de centros y servicios de atención a personas con discapacidad (artículos 1 y 2 de dicho Convenio Colectivo, ámbito funcional y personal), pues así se ha reiterado por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo en numerosas ocasiones, existiendo por tanto jurisprudencia (9 de diciembre de 2015, Rec. 135/2014; 2 de febrero de 2017, Rjud. 2012/2015; 6 de febrero de 2020, Rjud. 646/2017) que afirma que *“al personal sujeto a la relación laboral especial regida por el RD 1368/1985 se le debe aplicar el Convenio Colectivo general de discapacidad vigente en cada momento”, “sean cuales sean las tareas a las que se dediquen en tanto estén vinculados a esa específica figura empresarial mediante una relación laboral que define el ámbito de aplicación del citado convenio”* (STS 20 de diciembre de 2022, Rjud. 1871/2019). Cuestión que es reafirmada por el propio legislador al establecer en la nueva disposición adicional vigesimoséptima del Estatuto de los Trabajadores (introducida por el RDL 32/2021) *“que configura una excepción al régimen jurídico del Convenio aplicable en contratos que establece el artículo 42.6 ET en aquellos supuestos en el que la empresa contratista empleadora sea un centro especial de empleo”* (SSTS 20 de diciembre de 2022, Rjud. 1871/2019 y 6 de febrero de 2020, Rjud. 646/2017). Convenio que se indica en el listado de subrogación.

Cuestión distinta es el convenio colectivo del sector de actividad al que, como centro especial de empleo de iniciativa empresarial, INTEGRRA MGSÍ CEE debe equiparar a sus trabajadores en materia salarial, en relación con lo dispuesto en el artículo 29.2 del XVI Convenio colectivo general de centros y servicios de atención a personas con discapacidad.

Y entiende que el convenio colectivo del sector de actividad que INTEGRRA MGSÍ CEE tiene como referencia a la hora de analizar si corresponde la equiparación en materia salarial tal y como dispone el convenio colectivo aplicable (artículo 29.2 del XVI Convenio colectivo general de centros y servicios de atención a personas con discapacidad) es el II Convenio colectivo de empresas de servicios auxiliares de información, recepción, control de accesos y comprobación de instalaciones; siendo que, en la actualidad, las retribuciones fijadas en este convenio de referencia en materia salarial del sector son inferiores a las establecidas en el XVI Convenio colectivo general de centros y servicios de atención a personas con discapacidad, motivo por el que no se llega a producir la equiparación dispuesta convencionalmente y los trabajadores adscritos al servicio perciben sus retribuciones conforme al convenio aplicable a su relación laboral, garantizando en todo caso el cobro del salario mínimo interprofesional que rija en cada momento.

Asimismo, señala que el pliego que rija un contrato de prestación de servicios no puede imponer el convenio colectivo aplicable a las relaciones laborales entre la empresa contratista y las personas trabajadoras.

Quinto. - Consideraciones de la ponente del voto particular

A este respecto debemos destacar que con fecha 9 de febrero de 2026 se dictó la Orden de la Consejería de Hacienda, Economía y Empleo por la que se admitía la oferta presentada por INTEGRRA. Dicha Orden fue notificada a todos los licitadores y publicada en el perfil del contratante al día siguiente.

Una vez conocidas las ofertas económicas y al haberse declarado la oferta de INTEGRRA incursa en valores anormales, EULEN solicitó vista del expediente mediante escrito de 10 de febrero de 2026 presentado el 18 de febrero, en el que indicaba que “ *Que, al amparo de lo dispuesto en los artículos 53 y 133 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y el artículo 151.2 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, nuestra empresa tiene derecho a conocer los informes de valoración y el resto de ofertas para poder ejercer una defensa fundada de sus intereses.*”

Dicha vista del expediente no se le dio hasta el 26 de febrero de 2026, que es cuando pudo comprobar como justificaba INTEGRRA su baja incursa en valores anormales o desproporcionados, puesto que la Orden de 9 de febrero de 2026, no contenía ninguna motivación al efecto y aunque se publicó y notificó a los licitadores, para poder interponer recurso contra la misma el recurrente pidió acceso al expediente, la misma se limitaba a indicar que:

“ACEPTAR la proposición presentada por la empresa INTEGRRA MANTENIMIENTO GESTIÓN Y SERVICIOS INTEGRADOS, CENTRO ESPECIAL DE EMPLEO MADRID, S.L., para el contrato titulado GESTIÓN DE FLUJOS DE ACCESO, INFORMACIÓN Y FORMACIÓN SOBRE EL USO DE LA TECNOLOGÍA PARA LA REALIZACIÓN DE TRÁMITES EN LAS OFICINAS DE EMPLEO DE LA COMUNIDAD DE MADRID, incursa inicialmente en presunción de anormalidad, por entender que su justificación explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios y costes propuestos, entendiéndose, por tanto, que la oferta puede ser cumplida”

En el presente caso la Orden de la Consejería de Hacienda, Economía y Empleo notificada el 10 de febrero de 2026 tenía un plazo para su impugnación hasta el 24 de febrero de 2024, y se le dio vista del expediente el 26 de febrero, por lo que no podía interponer recurso especial en forma contra la citada Orden, como alega el órgano de contratación, ya que carecía de los elementos esenciales para combatir la admisión de la oferta de INTEGRRA. Y aunque el acceso al expediente no interrumpe el plazo para interponer el recurso de acuerdo con el artículo 52 LCSP, sin embargo el hecho de no recurrir la Orden de admisión de la oferta de INTEGRRA, no le puede privar de recurrir la orden de adjudicación del contrato, máximo cuando hasta que no se dicta dicha orden no sabe en qué posición queda clasificada su oferta y es

entonces cuando puede combatir dicha admisión de la viabilidad de la oferta de aquella por el efecto distorsionador, que a su juicio, genera la misma, respecto a la valoración del resto de ofertas, sin que podamos entender que “consintió ya el acto de admisión de dicha oferta “ y por tanto no se puede analizar sus alegaciones en el recurso contra la adjudicación.

En relación al primer alegato de la recurrente, hay que señalar que el listado del personal se publicó junto a los pliegos por lo que no puede impugnar ahora dicho listado ya que supondría una impugnación indirecta de los pliegos en el momento de recurrir la adjudicación, por lo que se desestima esta pretensión.

Respecto al alegato de falta de justificación de la oferta de INTEGRA porque estaba obligada a aplicar, en materia salarial, el Convenio Colectivo de Oficinas y Despachos de Madrid (Documento 8) y no las tablas salariales del XVI Convenio Colectivo de Centros y Servicios de Atención a Personas con Discapacidad.

Sin embargo, tanto en el Informe Técnico de Justificación como en la Justificación de la Oferta, INTEGRA se reconoce expresamente haber aplicado las tablas salariales del Convenio Colectivo de Centros y Servicios de Atención a Personas con Discapacidad, cuyas retribuciones son inferiores a las del Convenio Colectivo de Oficinas y Despachos de Madrid

El informe técnico de justificación de la baja de la oferta de INTEGRA se centra en que INTEGRA al ser un Centro Especial de Empleo y en el que la mayoría de los trabajadores están en posesión del certificado de discapacidad en más de un 33 %, manteniendo una relación laboral especial de trabajadores con discapacidad en Centros Especiales de Empleo (recogida en el artículo 2.1.g) del Estatuto de los Trabajadores y en el Real Decreto 1368/1985), existe una bonificación de las cuotas de la seguridad social del 100 %, por lo que éstas no suponen coste alguno para la empresa.

Entiende el órgano de contratación de aplicación el Acuerdo de 20 de julio de 2022, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la regulación procedimental de la concesión directa de las subvenciones destinadas a financiar el coste salarial de las personas con discapacidad contratadas en Centros Especiales de Empleo del ámbito de la Comunidad de Madrid, cuyo artículo 7, establece que la subvención actual se fija en una horquilla entre el 40 y el 60 % del SMI, dependiendo de una serie de factores (grado de discapacidad, duración del contrato, sexo y edad de las personas trabajadoras), si bien el supuesto general, discapacidad física o sensorial con un grado reconocido inferior al 65 % y con contrato indefinido, se mantiene una subvención del 50 % del SMI por días de trabajo efectivo y por la parcialidad de la jornada.

INTEGRA aclara que los 67 trabajadores obligatorios de la licitación tendrán certificado de discapacidad, al igual que los 14 adicionales comprometidos en la oferta, y que se ha calculado con el SMI actual. El importe de esta subvención se incrementaría en el caso de aumentar el Salario Mínimo Interprofesional, ya que se calcula en referencia al mismo.

Con este número, y según las premisas marcadas por la empresa y la normativa reguladora de la subvención aducida, el cálculo facilitado por la Empresa y el realizado por la Unidad Promotora se diferencian para el año 2.026 en menos de 5 €, considerando adecuada el importe presupuestado por INTEGRA.

Por tanto, se entiende que las razones por las que el órgano de contratación entiende justificada la baja anormal de la empresa adjudicataria, son aceptables, sin que este órgano pueda entrar a hacer una valoración técnica paralela a la del órgano de contratación y en consecuencia ajustada a Derecho la Orden de adjudicación recurrida que se dictó como consecuencia de la admisión de la justificación de la viabilidad de la oferta de INTEGRA.

En consecuencia, procede desestimar el recurso interpuesto.

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