

Cofinanciado por
la Unión Europea

Fondos Europeos

Comunidad
de MadridDirección General
de Infancia, Familia
y Fomento de la Natalidad
CONSEJERÍA DE FAMILIA,
JUVENTUD Y ASUNTOS SOCIALES

INFORME TÉCNICO SOBRE LA BAJA DESPROPORCIONADA PRESENTADA POR LA ENTIDAD ALIANZA INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS JÓVENES (AIDEJOVEN) PARA EL CONTRATO DE SERVICIOS DENOMINADO “PROGRAMA DE INSERCIÓN SOCIOLABORAL PARA JOVENES DE 18 A 21 AÑOS EN GRAVE RIESGO DE EXCLUSIÓN SOCIAL PROCEDENTES DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID COFINANCIADO AL 40% POR EL FONDO SOCIAL EUROPEO PLUS, EN EL MARCO DEL PROGRAMA OPERATIVO DE LA COMUNIDAD DE MADRID (2021-2027)”

Expediente: 062/2026 (A/SER-043444/2025)

1.- La Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, a través de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, consideró oportuna la convocatoria de un contrato de servicios denominado **“PROGRAMA DE INSERCIÓN SOCIOLABORAL PARA JOVENES DE 18 A 21 AÑOS EN GRAVE RIESGO DE EXCLUSIÓN SOCIAL PROCEDENTES DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID COFINANCIADO AL 40% POR EL FONDO SOCIAL EUROPEO PLUS, EN EL MARCO DEL PROGRAMA OPERATIVO DE LA COMUNIDAD DE MADRID (2021-2027)”**, cuyo anuncio se publicó en el Portal de Contratación de la Comunidad de Madrid, el día 18 de noviembre de 2025, por un valor estimado de 3.953.816,40 euros y un precio de licitación de 2.670.560,20 euros, IVA incluido del 10 %.

Dentro del plazo establecido, presentaron proposiciones para el citado contrato, las siguientes entidades y empresas, siendo admitidas a la licitación:

- 1.- **SERVICIOS PROFESIONALES SOCIALES, S.A.**
- 2.- **CENTRO ESTUDIOS Y SOLIDARIDAD AMERICA (ASOCIACIÓN CESAL)**
- 3.- **FUNDACION ISOS**
- 4.- **FUNDACIÓN DIAGRAMA-INTERVENCION PSICOSOCIAL**
- 5.- **LA RUECA, ASOCIACIÓN SOCIAL Y CULTURAL**
- 6.- **ALIANZA INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS JÓVENES**

2.- La Mesa de Contratación de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales se reunió el día 16 de enero de 2026, con objeto de, entre otros, proceder al descifrado y apertura de las ofertas económicas y la documentación a valorar por aplicación de fórmulas matemáticas, que arrojó el siguiente resultado:

1.- SERVICIOS PROFESIONALES SOCIALES, S.A.

Oferta Económica: BI: 2.065.796,31 euros; 10% IVA: 206.579,63 euros; Total: 2.272.375,94 euros.

Mejoras:

- ✓ Compromiso suscrito por el representante legal de la entidad de realización del estudio con una muestra de 40 casos.
- ✓ Implementar un taller de formación de gestión documental de al menos 6 horas de duración con al menos el 80% de los usuarios migrantes.
- ✓ Incorporar para la ejecución del contrato, adicionalmente a la plantilla mínima exigida en el Pliego de Prescripciones Técnicas, un Técnico Jurídico con jornada del 50%.

2.- CENTRO ESTUDIOS Y SOLIDARIDAD AMERICA (ASOCIACIÓN CESAL)

Oferta Económica: BI: 2.087.649,74 euros; 10% IVA: 208.764,97 euros; Total: 2.296.414,71 euros.

Mejoras:

- ✓ Compromiso suscrito por el representante legal de la entidad de realización del estudio con una muestra de 40 casos.



Cofinanciado por
la Unión Europea



Fondos Europeos



Dirección General
de Infancia, Familia
y Fomento de la Natalidad
CONSEJERÍA DE FAMILIA,
JUVENTUD Y ASUNTOS SOCIALES

- ✓ Implementar un taller de formación de gestión documental de al menos 6 horas de duración con al menos el 80% de los usuarios migrantes.
- ✓ Incorporar para la ejecución del contrato, adicionalmente a la plantilla mínima exigida en el Pliego de Prescripciones Técnicas, un Técnico Jurídico con jornada del 50%.

3.- FUNDACION ISOS

Oferta Económica: BI: 2.084.494,64 euros; entidad exenta de IVA; Total: 2.084.494,64 euros.

Mejoras:

- ✓ Compromiso suscrito por el representante legal de la entidad de realización del estudio con una muestra de 40 casos.
- ✓ Implementar un taller de formación de gestión documental de al menos 6 horas de duración con al menos el 80% de los usuarios migrantes.
- ✓ Incorporar para la ejecución del contrato, adicionalmente a la plantilla mínima exigida en el Pliego de Prescripciones Técnicas, un Técnico Jurídico con jornada del 50%.

4.- FUNDACIÓN DIAGRAMA-INTERVENCION PSICOSOCIAL

Oferta Económica: BI: 2.209.281,48 euros; entidad exenta de IVA; Total: 2.209.281,48 euros.

Mejoras:

- ✓ Compromiso suscrito por el representante legal de la entidad de realización del estudio con una muestra de 40 casos.
- ✓ Implementar un taller de formación de gestión documental de al menos 6 horas de duración con al menos el 80% de los usuarios migrantes. Incorporar para la ejecución del contrato, adicionalmente a la plantilla mínima exigida en el Pliego de Prescripciones Técnicas, un Técnico Jurídico con jornada del 50%.

5.- LA RUECA, ASOCIACIÓN SOCIAL Y CULTURAL

Oferta Económica: BI: 2.209.830,00 euros; entidad exenta de IVA; Total: 2.209.830,00 euros.

Mejoras:

- ✓ Compromiso suscrito por el representante legal de la entidad de realización del estudio con una muestra de 40 casos.
- ✓ Implementar un taller de formación de gestión documental de al menos 6 horas de duración con al menos el 80% de los usuarios migrantes.
- ✓ Incorporar para la ejecución del contrato, adicionalmente a la plantilla mínima exigida en el Pliego de Prescripciones Técnicas, un Técnico Jurídico con jornada del 50%.

6.- ALIANZA INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS JÓVENES

Oferta Económica: BI: 1.817.074,84 euros; 10% IVA: 181.707,48 euros; **Total: 1.998.782,32 euros.**

Mejoras:

- ✓ Compromiso suscrito por el representante legal de la entidad de realización del estudio con una muestra de 40 casos.
- ✓ Implementar un taller de formación de gestión documental de al menos 6 horas de duración con al menos el 80% de los usuarios migrantes.
- ✓ Incorporar para la ejecución del contrato, adicionalmente a la plantilla mínima exigida en el Pliego de Prescripciones Técnicas, un Técnico Jurídico con jornada del 50%.



De acuerdo con los cálculos efectuados por la mesa de contratación, la oferta más ventajosa era la ofertada por ALIANZA INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS JÓVENES (en adelante, AIDEJOVEN).

No obstante, de acuerdo con los parámetros del sistema de determinación de anormalidad prescrito en el apartado 9.2 de la Cláusula 1 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, se concluyó que la entidad AIDEJOVEN incurría en presunción de anormalidad, de acuerdo con los siguientes valores:

VALORES ANORMALES

a) Se obtenga una puntuación igual o superior a 27 puntos en los criterios evaluables de forma automática y la baja de la oferta económica sea igual o superior en 10 unidades porcentuales a la media aritmética de los porcentajes de baja de todas las proposiciones admitidas.

b) Se obtenga una puntuación inferior a 27 puntos, en los criterios evaluables de forma automática y la baja de la oferta económica sea igual o superior en 20 unidades porcentuales a la media aritmética de los porcentajes de baja de todas las proposiciones admitidas.

ANORMALMENTE BAJAS	P. Mejoras	Bajada	% Bajada	Anormal a)	Anormal b)	Anormal
SERVICIOS PROFESIONALES SOCIALES SA	51	361.985,69 €	14,91%			
CENTRO ESTUDIOS Y SOLIDARIDAD AMERICA LA	51	340.132,26 €	14,01%			
FUNDACION ISOS	51	343.287,36 €	14,14%			
FUND. DIAGRAMA-INTERVENCION PSICOSOCIAL-	51	218.500,52 €	9,00%			
LA RUECA, ASOC.SOCIAL Y CULTURAL	51	217.952,00 €	8,98%			
ALIANZA INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO	51	610.707,16 €	25,15%	SI		SI
Media de bajada			14,37%			

Conforme al anterior cuadro comparativo, el mayor margen de bajada que admitiría normalmente la licitación y en el que coinciden tres de los licitadores, oscila entre el 14 % y el 15 %, suscribiendo la menor bajada (en torno al 9 %) otros dos participantes, por lo que claramente la oferta de la entidad AIDEJOVEN está fuera de los índices aparentemente adecuados, por lo que esta entidad tendría que justificar, de conformidad con el artículo 149 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 (en adelante, la LCSP) aquellas condiciones de la oferta que fueran susceptibles de determinar el bajo nivel del precio o costes de la misma y, en particular, en lo que se refiere a los siguientes valores:

a) El ahorro que permita los servicios a prestar.

b) Las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para prestar los servicios.

c) La innovación y originalidad de las soluciones propuestas, para prestar los servicios.

d) El respeto de obligaciones que resulten aplicables en materia medioambiental, social o laboral, y de subcontratación, no siendo justificables precios por debajo de mercado o que incumplan lo establecido en el artículo 201.

e) O la posible obtención de una ayuda de Estado.



En todo caso, los órganos de contratación rechazarán las ofertas si comprueban que son anormalmente bajas porque vulneran la normativa sobre subcontratación o no cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, nacional o internacional, incluyendo el incumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes, en aplicación de lo establecido en el artículo 201.

Se entenderá, en todo caso, que la justificación no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador cuando esta sea incompleta o se fundamente en hipótesis o prácticas inadecuadas desde el punto de vista técnico, jurídico o económico.

En este sentido, debe señalarse que es doctrina consolidada de los tribunales competentes para resolver los recursos especiales en materia de contratación, y las Juntas Consultivas de Contratación, que la justificación que presente el licitador, cuya oferta se encuentra 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.**

Por su parte, el artículo 201 al que se remite el artículo 149.4 de la LCSP establece que “*Los órganos de contratación tomarán las medidas pertinentes para garantizar que en la ejecución de los contratos los contratistas cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en el derecho de la Unión Europea, el derecho nacional, los convenios colectivos o por las disposiciones de derecho internacional medioambiental, social y laboral que vinculen al Estado y en particular las establecidas en el anexo V*”.

El artículo 149 de la LCSP regula dos supuestos de ofertas anormalmente bajas de los licitadores, el supuesto normal o más habitual, en el que la anormalidad de la oferta deriva de que el nivel de precios o costes que ofrece el licitador es notoriamente inferior a los precios o costes de mercado, sin que esos bajos precios o costes tengan una explicación objetiva y razonable del licitador que hace la oferta. En estos casos, se puede presumir que el bajo precio o coste tiene el único propósito de obtener la mayor puntuación en la licitación.

Junto al anterior, hay en el artículo 149.4 de la LCSP otro supuesto que también se denomina ofertas anormalmente bajas, pero aquí, a diferencia del caso anterior, se considera que una determinada oferta es anormalmente baja, no porque se constate que el precio o los costes que la integran sean inferiores a los precios o costes de mercado, sino que la oferta se considera ex lege anormalmente baja por el simple hecho de que vulnere la normativa sobre subcontratación o no cumpla las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, nacional o internacional, incluyendo el incumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes.

Lo anterior significa que para apreciar en este caso las ofertas anormalmente bajas, no será necesario analizar los precios o los costes ofertados, sino que bastará con que el órgano de contratación constate el incumplimiento, la vulneración por la oferta de que se trate de la normativa medioambiental, social o laboral, en la que se incluyen los convenios colectivos sectoriales, para considerar que la oferta es anormalmente baja.

3.- De conformidad con los artículos 149.2.b y 149.4 de la Ley 9/2017, la Mesa acordó requerir a dicha entidad para que justificase y desglosase razonada y detalladamente el precio ofertado, o cualquier otro parámetro en base al cual se haya definido la anormalidad de la oferta, notificación que se cursó el día 21 de enero de 2026, concediendo a la entidad 10 días hábiles para la emisión de la correspondiente justificación.

El día 4 de febrero de 2026, la entidad AIDEJOVEN presentó en tiempo y forma, un informe justificativo, con una extensión de 5 páginas y **una hoja Excel relativa al presupuesto propuesto**, declarando que la oferta era plenamente viable y permitía la correcta ejecución del contrato, garantizando el cumplimiento íntegro de las prescripciones técnicas y administrativas que regía la licitación.



Por ello, a partir de la información facilitada por la entidad AIDEJOVEN, se procede a su análisis para verificar su viabilidad, siguiendo la estructura de costes establecida en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP):

A.- CENTRALIDAD DE LOS COSTES LABORALES

En primer lugar, debe abordarse el coste más cuantioso, que, en el caso de los contratos intensivos en mano de obra, como el presente, son los costes salariales y asociados a la retribución del equipo profesional, y como cuestión previa, debemos referirnos al convenio sectorial de aplicación. En este sentido, en los pliegos del contrato se parte para el cálculo presupuesto base de licitación del Convenio Colectivo Estatal de Acción e Intervención Social (2022-2024), publicado en el Boletín Oficial del Estado de 28 de octubre de 2022, partiendo del salario base anual de las tablas salariales recogidas en la Resolución de 4 de junio de 2024, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el Acuerdo de subida salarial para 2025 del presente convenio (B.O.E. del 19 de junio).

No obstante, el día 27 de febrero de 2026 se ha publicado en el número 52 del BOE, la Resolución de 16 de febrero de 2026, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el III Convenio Colectivo Estatal de Acción e Intervención Social 2026-2029.

El ámbito objetivo de este convenio abarca actividades profesionales orientadas a prevenir, paliar o corregir la exclusión social, y promover la inclusión, intervención sociolaboral, sociosanitaria, sociocultural, socioeducativa, psicosocial, y el diseño y/o evaluación de programas como el que se licita.

La entidad participante declara en su apartado 3.2. denominado “**Régimen de contratación y adscripción del personal**”, que respecto del personal actualmente adscrito al servicio y sujeto a subrogación, se subrogará en los términos previstos en los pliegos y en la normativa aplicable, **manteniendo íntegramente sus condiciones laborales**, y para el nuevo personal a contratar se recurrirá al Convenio Colectivo de Formación No Reglada de la Comunidad de Madrid, de aplicación a la entidad por su condición de centro de formación acreditado por la Comunidad de Madrid, así como por el carácter de los programas y actuaciones desarrolladas, orientadas a la inserción social y laboral de colectivos vulnerables.

Y si bien no se puede imponer a esta entidad la aplicación del convenio referenciado por los pliegos, debe aclararse que el convenio de formación no reglada regula centros privados de enseñanza no reglada, como academias, formación continua, idiomas, informática, oposiciones, formación online, semipresencial y presencial, centrándose la diferencia clave entre ambos convenios en que, el de intervención social engloba los **servicios sociales**, que es el carácter real del contrato licitado y el segundo convenio, la actividad docente privada no reglada, **no incluyendo este contrato en su objeto, la formación en sentido estricto, sea reglada o no reglada**, sino la atención educativa y de inserción sociolaboral **mediante el acompañamiento a jóvenes**, a través del desarrollo de procesos de inserción sociolaboral individualizados.

Por ello, no se puede atender a la afirmación de que el convenio de formación no reglada se dirige a programas y actuaciones desarrolladas y orientadas a la inserción social y laboral de colectivos vulnerables, y debe señalarse además, que no existe un convenio de formación no reglada de la Comunidad de Madrid, como se afirma en el escrito, sino que es el Estatal, en concreto, el X Convenio colectivo de Enseñanza y formación no reglada. que es aplicable también en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

De una comparación entre ambos convenios se desprende que los salarios base del convenio de intervención social son entre un 25% y 40% superiores a los del convenio de formación no reglada, aparte de los complementos a aplicar:

- Responsabilidad: hasta 5.656 €/año.
- Coordinación: hasta 2.514 €/año.
- Proyecto: hasta 2.891 €/año.
- Experiencia profesional: hasta 911 €/año.



Los puestos exigidos para el servicio del servicio (técnico de intervención, trabajador social) se alinean directamente con los grupos del convenio de intervención social, que son del grupo 1 pero para verificar la diferencia, el sueldo base de un trabajador adscrito al Grupo 3 del convenio de intervención social sería ya de 20.188,81 euros frente a 15.113,14 euros de los perfiles básicos del convenio de formación no reglada.

Sentado lo anterior, cuya conclusión se trasladará al final del presente apartado, debe acudir a la justificación de la entidad AIDEJOVEN incluida en la Excel. en la que se incluyen los costes salariales estimados para el periodo total de ejecución del contrato, que ascienden a **1.675.710,49 euros**, distribuidos por anualidades de la siguiente forma:

- **Año 2026 (6 meses):** 224.311,28 € (incremento salarial estimado del 3 %).
- **Año 2027:** 462.358,45 € (incremento salarial estimado del 3 %).
- **Año 2028:** 483.490,48 € (incremento salarial estimado del 4,5 %).
- **Año 2029:** 505.550,28 € (incremento salarial estimado del 4,5 %).

El patrón de subida salarial responde a la contenida en el nuevo convenio de intervención social recientemente publicado, que comprende las siguientes previsiones:

- ✓ Efectos económicos: Retroactivos desde el 1 de enero de 2026, con la subida salarial del 3% prevista para el primer año de vigencia.
- ✓ Subida acumulada del **15,85 %**, llegando al **16,4 %** en el Grupo Profesional 4. Desglose anual:
 - **2026** → +3 %
 - **2027** → +3 % (3,5 % para Grupo 4)
 - **2028** → +4,5 %
 - **2029** → +4,5 %
- ✓ Jornada laboral: Reducción a 1.715 horas anuales para este ejercicio.
- ✓ Disminución progresiva hasta llegar a **1.695 horas anuales en 2029**:
 - 2026 → 1715 horas
 - 2027 → 1710 horas
 - 2028 → 1700 horas
 - 2029 → 1695 horas

La entidad AIDEJOVEN establece así las previsiones de actualización salarial conforme a la evolución del sector. Asimismo, con el fin de garantizar la continuidad del servicio y el mantenimiento permanente de la dotación mínima exigida en el Pliego de Prescripciones Técnicas durante toda la vigencia del contrato, la entidad AIDEJOVEN prevé una bolsa específica para contingencias de personal y sustituciones, equivalente al 6 % del coste salarial total, lo que supone un importe de 100.542,63 euros para cubrir situaciones de incapacidad temporal maternidad/paternidad, permisos y otras ausencias de media o larga duración, mediante la reorganización interna del equipo y, cuando resulte necesario, la contratación temporal directa de personal sustituto. En ningún caso, afirma, se recurrirá a la subcontratación de funciones nucleares del servicio.

Por otro lado, imputa los porcentajes de seguridad social especificados por el PCAP.

En consecuencia, el coste total previsto en concepto de personal y contingencias, a pesar de la diferencia de convenios, asciende a 1.776.253,12 euros, importe que la entidad AIDEJOVEN considera suficiente y adecuado para garantizar la correcta ejecución del contrato, la estabilidad del equipo profesional y la calidad del servicio prestado.



Si bien el cálculo del coste laboral previsto en la Excel remitida parece correcto y aporta un mayor margen que el cálculo efectuado por la Administración, denota que solo se han calculado estos costes **sin una presupuestación rigurosa de los costes directos no laborales, gastos generales de estructura ni beneficio industrial**, que debería haberse realizado de forma independiente y no de forma residual, como así se desprende del siguiente párrafo contenido en la página 4:

*“De este modo, el **remanente resultante sobre la base imponible de 40.821,72 euros** se destina a cubrir consumos, reposiciones y gastos puntuales estrictamente necesarios asociados a estos conceptos, garantizando en todo caso la ejecución del contrato en los términos previstos en los pliegos y sin merma de la calidad del servicio”*

La Resolución 1464/2019 Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales ampara, en este sentido, la aplicación del convenio aplicable a la entidad adjudicataria frente al sectorial conforme a los siguientes razonamientos:

*“Así como para calcular el presupuesto del contrato, el órgano de contratación debe considerar como costes salariales los establecidos en el convenio colectivo sectorial que resulte de aplicación, por ser el referente ordinario en el sector (y así se recoge en el artículo 101 de la LCSP), **la obligación que se impone al adjudicatario del contrato ha de ser la de cumplir con las obligaciones salariales que deriven del convenio colectivo que resulte de aplicación**”.*

Reconoce que hay una cierta discrepancia entre los artículos 149.4 y 201 de la LCSP, que debe de ser resuelta con una interpretación teleológica, argumentando el tribunal lo siguiente:

“Como quiera que la justificación de su oferta aportada por la recurrente consistía en que resultaba de aplicación un convenio colectivo propio, la cuestión objeto del presente recurso se reduce a determinar si el respeto de las condiciones salariales de los trabajadores que exige la LCSP se satisface mediante el cumplimiento de las condiciones salariales previstas en un convenio de empresa o, necesariamente, viene referido al convenio sectorial de aplicación”.

(...) De la lectura de los preceptos referidos [Considerando 103 y artículos 69 y 18.2], resulta que la Directiva 2014/24/UE establece una garantía de cumplimiento de las obligaciones salariales que pesan sobre el empresario que concurre a la licitación, con la finalidad de que los trabajadores tengan asegurada la percepción de los salarios a que tienen derecho en virtud de la norma que resulte de aplicación. Se trata, por tanto, de una garantía establecida a favor de los trabajadores, que asegura las percepciones a que éstos tienen derecho en virtud de su relación laboral

Esta garantía se recoge también en la normativa interna.

*(...) El artículo 149.4, penúltimo párrafo, se refiere al incumplimiento de lo dispuesto en convenios colectivos sectoriales vigentes, “en aplicación de lo dispuesto en el artículo 201”. Sin embargo, el artículo 201 de la LCSP no se refiere a convenios colectivos sectoriales, sino que lo que hace es garantizar que **el contratista, en la ejecución del contrato, ha de cumplir con las obligaciones establecidas en los “convenios colectivos” (el que resulte de aplicación)**.*

Y si bien de acuerdo con lo anterior no se puede imponer a la entidad AIDEJOVEN la aplicación de un convenio diferente a la su actividad principal, como se razonaba al principio del presente apartado y que es la formación no reglada, **si debe advertirse de ciertos riesgos que pueden manifestarse en fase de ejecución**, en caso de que se le adjudicara definitivamente a esta entidad este contrato, y que podría elevar la conflictividad laboral e impactar en el normal desarrollo del servicio, en función de las siguientes circunstancias:

- Reclamaciones por incorrecta clasificación profesional de los trabajadores.
- Diferencias salariales retroactivas y obligación de abonar diferencias entre ambos convenios.



- Disfunción por la aplicación de condiciones diferentes surgidas del convenio de intervención social en la plantilla de la entidad adjudicataria, que crearía agravios comparativos.
- En última instancia, sanciones por la Inspección de Trabajo

B.- COSTES DIRECTOS NO LABORALES PREVISTOS EN EL PLIEGO Y COBERTURA EN LA OFERTA.

La entidad AIDEJOVEN indica en su escrito que el PCAP contempla, además del coste de personal, una serie de costes directos no laborales asociados a la ejecución del servicio (entre otros, arrendamiento/amortización de centro, mobiliario y reposición, limpieza, mantenimiento, suministros, transporte, actividades y formación, ayudas, sistemas informáticos y telecomunicaciones, alarmas, seguros, tasas y documentación) y cuantifica su coste en **493.218,32 euros para todo el período de ejecución del contrato**, a razón de 140.919,52 euros anuales y la cuantía proporcional para el año 2026.

En el presente caso, la entidad AIDEJOVEN alega que dispone de infraestructura, instalaciones y equipamiento ya implantados, por su condición de centro de formación acreditado, lo que permite que dichos costes tengan un **impacto marginal** y queden cubiertos **mediante recursos propios y prorrateos internos** (uso compartido de espacios, suministros y sistemas), sin necesidad de inversiones específicas relevantes para el contrato.

Asimismo, afirma que se consideran incluidos dentro de la estructura de costes de la oferta, los gastos de soporte necesarios para la operativa del servicio, tales como material fungible y de oficina, reprografía y comunicaciones, licencias y herramientas digitales, desplazamientos vinculados al acompañamiento y seguimiento, así como los costes asociados al cumplimiento de obligaciones laborales y preventivas (PRL, vigilancia de la salud y gestión administrativa/laboral), en la medida en que resulten necesarios para la adecuada ejecución del contrato.

Declara también que los consumos, reposiciones y gastos puntuales que resulten estrictamente necesarios para la correcta prestación del servicio se encuentran presupuestados y cubiertos dentro de la estructura de costes de la oferta (gastos generales/estructura y remanente), garantizando el cumplimiento íntegro de las prescripciones del Pliego.

Cuantitativamente ello se traduce en que mientras el Órgano de contratación estima en 493.218,32 euros los costes directos no laborales, AIDEJOVEN destina únicamente un remanente total de 40.821,72 euros para estos conceptos, es decir, la diferencia es de **452.396,60 euros**.

Teniendo en cuenta los datos anteriores, el importe total del contrato se desglosaría conforme a la siguiente tabla:

CONCEPTO		IMPORTE LICITACIÓN	IMPORTE PROPUESTO POR AIDEJOVEN	DIFERENCIA	%
COSTES DIRECTOS	COSTES LABORALES	1.674.444,20 €	1.776.253,12 €	101.808,92 €	5,73%
	COSTES NO LABORALES	493.218,32 €	40.821,72 €	-452.396,60 €	-1108,23%
TOTAL COSTES DIRECTOS		2.167.662,52 €	1.817.074,84 €	-350.587,68 €	-19,29%
Gastos Generales de Estructura		130.059,75 €	0	-130.059,75 €	
Presupuesto de ejecución material (CD+CI)		2.297.722,27 €	1.817.074,84 €	-480.647,43 €	-26,45%
Beneficio empresarial (6%)		130.059,75 €	0	-130.059,75 €	
PRESUPUESTO BASE DE LICITACION		2.427.782,02 €	1.817.074,84 €	-610.707,18 €	-33,61%
IVA		242.778,20 €	181.707,48 €	-61.070,72 €	-33,61%
PRESUPUESTO BASE DE LICITACION CON IVA		2.670.560,22 €	1.998.782,32 €	-671.777,90 €	-33,61%

A continuación, lista los conceptos de costes directos no laborales del PCAP y atiende a que se subsumen unos en la estructura y otros en el remanente o en ambos, **pero sin cuantificar a cuánto alcanza su estructura para cubrir tanto coste** y cómo se puede incorporar a una plantilla de 13 personas sin que cueste dinero, por lo que se refiere a los medios materiales asignados a los mismos.



En este sentido, el PCAP establece claramente que **dichos costes forman parte del precio del contrato**, y por tanto, deben exponerse razonadamente y en este informe deberían haberse acreditado, ya que por la dimensión del contrato (centro, equipamiento, suministros, limpieza, mantenimiento, actividades, transporte, sistemas informáticos) este centro directivo considera que **no puede cubrirse únicamente con un remanente de 40.821 euros durante 3 años y medio**.

C.- RIESGO DE IMPACTO EN LA EJECUCIÓN Y CALIDAD DEL SERVICIO

Hay que señalar igualmente que la entidad AIDEJOVEN tampoco hace mención expresa de los costes de las mejoras a las que se ha comprometido y que son las siguientes:

- ✓ Compromiso suscrito por el representante legal de la entidad de realización del estudio con una muestra de 40 casos.
- ✓ Implementar un taller de formación de gestión documental de al menos 6 horas de duración con al menos el 80% de los usuarios migrantes.
- ✓ Incorporar para la ejecución del contrato, adicionalmente a la plantilla mínima exigida en el Pliego de Prescripciones Técnicas, un Técnico Jurídico con jornada del 50%.

Reducir de forma tan significativa los costes directos no laborales y los gastos generales de estructura, la no presupuestación de las mejoras y la no indicación de si se ha previsto un porcentaje de beneficio industrial, implica un riesgo cierto de no poder garantizar los recursos materiales mínimos ni de poder realizar las actividades previstas en el Pliego de Prescripciones Técnicas.

Se dice que se dispone de dos centros de formación para el empleo en Parla y un centro de reciente apertura en Coslada, así como una oficina de atención social en Torrejón de Ardoz ubicada en un local cedido por el Ayuntamiento, no acreditándose la propiedad o en su caso, tenencia en régimen de arrendamiento o la cesión o convenio con el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz.

Aunque no se exprese en el Pliego de Prescripciones Técnicas que el uso es exclusivo para el servicio licitado, se deduce por el régimen horario del servicio, que es amplio, de lunes a jueves en horario de 9 a 18 horas ininterrumpidamente y los viernes de 9 a 15 horas, por lo que la entidad AIDEJOVEN tendría que tener en cuenta el coste de oportunidad de destinar exclusivamente alguno de estos centros a este servicio, que ha sido autorizado específicamente por la Dirección General de Formación para dar cursos de formación.

Si bien el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Madrid (en adelante, TACP) ha afirmado en su resolución 113/2023 de 16 de marzo que, *“es criterio de los Tribunales de Contratación que la ausencia de beneficio industrial no desvirtúa ni hace temeraria una oferta”*, también el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, el TACRC), en su Resolución 761/2016, de fecha 16 de septiembre, contempla la posibilidad de admitir la reducción del beneficio industrial y gastos generales de estructura al mínimo, ofertar por debajo de los costes generales o incluso sin beneficio industrial, es decir, a pérdidas, pero lo configura como una estrategia empresarial agresiva y una práctica anticompetitiva con efectos negativos en el funcionamiento del mercado y en la contratación pública, pudiendo derivar en un incumplimiento de las condiciones contractuales, retrasos, modificaciones del contrato, sobrecostes o una menor calidad del servicio. De esta forma, el ahorro aparente obtenido al adjudicar a la oferta más barata podría transformarse en un coste mayor para el interés público.

En el campo doctrinal destacan los estudios recientes de los catedráticos de Derecho Administrativo, Patricia Valcárcel, *“Ofertas agresivas a precio cero o precio simbólico en los contratos públicos, ¿son admisibles?”*, RAP 217, año 2022, en el que parece admitir, en principio, las ofertas a pérdidas y también el estudio de José María Gimeno, *“A propósito de la (IN) adecuación a los principios de la contratación pública de ofertas a pérdidas en la contratación pública y en negocios concesionales”*, artículo publicado en el número 60 de la Revista General de Derecho Administrativo (mayo 2022).



En concreto, José María Gimeno afirma lo siguiente que, aunque referido al negocio concesional puede extenderse a cualquier servicio licitado:

*“Al respecto, se puede adelantar como conclusión principal, que dicha práctica, no resulta jurídicamente viable. Los modelos de contratación pública (y muy especialmente los negocios concesionales) se vinculan de forma muy directa a la forma de prestación de los servicios públicos, es decir, la regularidad, continuidad y neutralidad en la prestación, garantizando la mejor calidad del servicio a los ciudadanos. A tal fin, **debe prevalecer la idea del nivel óptimo de gestión y, por ello, un modelo de riesgos con ofertas a pérdidas no resulta admisible pues cuestiona la sostenibilidad del modelo de colaboración, comprometiendo el interés público**....Y ello pondría en riesgo el correcto cumplimiento de la prestación y, por ende, del interés público, por lo que una oferta a pérdidas debe ser considerada ilegal y motivo de rechazo por parte del poder adjudicador. La fijación de precios, en el equilibrio y tensión que ha de mantenerse entre los principios de eficiencia y competencia, tiene que evitar que la presentación de ofertas en pérdidas ocasione un dumping consistente en la eliminación de competidores que, como es conocido, es una práctica proscrita por la legislación de defensa de la competencia y deriva, en forma efectiva, en una desigualdad de trato de los licitadores. Además, no puede desconocerse que la oferta exige una visión global y no meramente limitada al precio, y que el elemento de referencia para validar, o no, una determinada oferta es el óptimo cumplimiento de la necesidad del objeto de la prestación (con los distintos fines públicos estratégicos que se hayan utilizado) y no la concreta estrategia, desde la óptica de la competencia, que realice esa concreta empresa”.*

D.- INEXISTENCIA DE JUSTIFICACIÓN TÉCNICA SUFICIENTE.

La mayor parte de la memoria presentada por la entidad AIDEJOVEN realiza declaraciones genéricas (como “*impacto marginal*”, “*infraestructura propia*”, “*optimización de recursos*”, “*prorrateos internos*”, entre otras) sin **evidencias económicas cuantificadas**, lo cual incumple el propio artículo 149.4 de la LCSP y así lo han determinado los tribunales administrativos de recursos contractuales, en concreto, el **TACRC – Resolución 0024/2024, de 12 enero de 2024**, que declara que la oferta debe excluirse cuando existe un “*desfase evidente entre los costes de materiales y servicios complementarios calculados por el órgano de contratación y los fijados por el licitador en su justificación*”, y que tal desfase “*no queda justificado, ni por su importe puede ser absorbido por el beneficio industrial*”.

Doctrina consolidada del TACRC (Resoluciones 306/2018, 417/2020 y 212/2018) reconoce que “**La exhaustividad de la justificación aportada debe ser tanto mayor cuanto mayor sea la baja en que haya incurrido su oferta con relación al resto de ofertas presentadas**”, como ocurre en la presente situación, así, la entidad aporta una justificación genérica, sin cuantificación suficiente, incumpliendo el nivel de exhaustividad exigido por la doctrina.

A propósito de la exigencia de una adecuada justificación de la baja en cada concepto, conviene tener en cuenta que, conforme a su significado en el Diccionario de la Real Academia, “*justificar*” es más que exponer, es “*probar algo con razones convincentes, testigos o documentos*”.

Sin embargo, la entidad AIDEJOVEN no aporta justificación documental alguna que acredite dichas circunstancias, ni justifica las magnitudes que le han llevado a dichos cálculos, **en lo que se refiere a los costes directos no laborales y los estructurales**, lo que impide aceptar plenamente como suficiente el importe residual estimado por la entidad licitadora, por lo que la ausencia de respaldo documental convierte su justificación en una mera “*declaración de intenciones*” carente de fuerza vinculante.

Tampoco desvirtúa la presunción de baja anormal las manifestaciones de la entidad AIDEJOVEN sobre su experiencia acreditada en la ejecución de programas de inserción sociolaboral dirigidos a colectivos en situación de vulnerabilidad, ni acredita la viabilidad de la ejecución del contrato ni el mantenimiento de la calidad, **ya que dar cursos de formación no es lo mismo que el alcance de la prestación que implica el contrato licitado**, por lo que no se considera justificada la baja señalada en este concepto.



En este mismo sentido, se pronuncia el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en Resolución 292/2016 de 22 abril al establecer que *“los argumentos y justificaciones deberán ser más profundos cuanto mayor sea la desproporción de la baja. Es cierto que la justificación de la empresa no tiene que realizarse de manera detallada y exhaustiva, pero debe aportar los datos suficientes para que el órgano de contratación pueda tener la certeza de que el contrato puede ser cumplido satisfactoriamente, por lo que justificar su baja en criterios de solvencia y experiencia no aporta argumentos que permitan garantizar que el contrato se va a ejecutar correctamente con el presupuesto ofertado”*.

E.- CONCLUSIÓN.

Debe recordarse la consolidada doctrina de los tribunales sobre las valoraciones realizadas por los órganos contratación, que, **con base en su discrecionalidad técnica**, se deben presumir ciertas, también en la cuestión atinente a la existencia o no de oferta anormalmente baja. Al efecto, cabe citar, entre otras, la Resolución 86/2014, de 15 de abril de 2014, que declaró lo siguiente: *“El principio de discrecionalidad técnica de los órganos de la Administración encargados de evaluar las ofertas de los licitadores ha sido acogido por este Tribunal en numerosas resoluciones, donde se ha hecho mención a la doctrina del Tribunal Supremo sobre la materia. En tal sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de septiembre de 2009 señala que la discrecionalidad técnica parte de una presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación”*

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 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.

El escrito de justificación de la baja desproporcionada realizada por la entidad AIDEJOVEN contiene únicamente cálculos numéricos de los costes laborales de su oferta, que pueden considerarse adecuados y con cierto margen para su cobertura durante la ejecución del contrato, pero la falta de determinación y presupuestación del resto de costes que comprenden el presupuesto base de licitación, excluida la referencia al IVA, hacen pensar en una participación precipitada sin rigor presupuestario, que la coloca en una posición de ventaja injustificada y desigual frente al resto de los competidores que han formulado su oferta de acuerdo con lo establecido en los pliegos.

Solo hay una garantía de cobertura de los costes salariales que, si bien son costes clave, por representar la mayoría del presupuesto base de licitación, no puede considerarse como suficiente por las siguientes razones:

- existencia de un importante desfase entre los costes calculados por la Administración y los del licitador.
- La justificación se basa en alegaciones genéricas sin datos verificables.
- La oferta se apoya en supuestos ahorros sin cuantificación.
- La memoria no alcanza el nivel de exhaustividad exigido por el art. 149 de la LCSP.



En todo caso, la Resolución del TACP nº 314/2018, de 10 de octubre, declara que ***“en materia de justificación de ofertas anormales ha de tenerse en cuenta que estamos ante la proposición económicamente más ventajosa, por lo que si el impedimento para aceptar la oferta, inicialmente incurra en baja anormal, es que la misma en determinados aspectos no está justificada o acreditada en los términos que el órgano» de contratación considera necesarios, por el principio de proporcionalidad, y antes de proceder a su rechazo es necesario solicitar aclaración de la misma, con el objeto de justificar o acreditar los extremos que se consideren necesarios, sin que la entidad licitadora pueda modificar su oferta, únicamente aclarar o acreditar aquellas cuestiones que sean necesarias”***.

La doctrina de la motivación asimétrica se encuentra consolidada en las resoluciones de los tribunales de contratación a lo largo del año 2025, al establecer un estándar dual de motivación para la gestión de las Ofertas Anormalmente Bajas (OAB) (por ejemplo, en las Resoluciones OARC 147/2025, 471/2025 y 639/2025 del TARC):

1. Motivación para la Admisión (Estándar de Razonabilidad), no exigiéndose que el acuerdo de adjudicación explicita los motivos de aceptación de forma exhaustiva, lo cual se alinea con la lógica del “favor negotii”.

2. Motivación para la Exclusión (Estándar Reforzado). Las resoluciones establecen que la decisión de rechazar una oferta anormalmente baja requiere una motivación «especialmente intensa», «reforzada» y «rigurosa». Esta motivación debe ser rigurosa porque la exclusión es una excepción al principio de adjudicación a la oferta económicamente más ventajosa.

En palabras del TACP de Canarias en su resolución 110/2025 hablando en un asunto de precios de servicios profesionales:

«(...) los Técnicos de la Administración contratante están obligados a llevar a cabo un especial esfuerzo a la hora de motivar las razones por las que consideren, en su caso, que la viabilidad de una determinada oferta no ha sido acreditada de forma adecuada y suficiente por la licitadora, no siendo válido, ha de insistirse, que el rechazo de la mismas se base, bien en simple conjeturas por no ajustarse los costes calculados por la licitadora a efectos de elaborar su propuesta con los que se tuvieron en cuenta por el órgano de contratación en el momento de determinar el presupuesto y el valor estimado del contrato, o bien en meras dudas sobre la veracidad de dichas justificaciones, especialmente cuando puede requerirse su aclaración o la aportación de nuevos documentos que las acrediten.»

Dado que las justificaciones presentadas por la entidad AIDEJOVEN carecen de suficiente acreditación documental, como así ha quedado evidenciado en el análisis practicado, a que basan parte de la justificación en aspectos declaradamente subjetivos, no pueden considerarse completas en su justificación, y todo ello sumado al hecho de no cuantificar el resto de costes no laborales, este centro directivo considera que la entidad licitadora NO ha justificado ni desglosado razonada ni detalladamente el bajo nivel del precio con base en el cual se ha definido la anormalidad de la oferta, por lo que NO ha quedado desvirtuada la presunción de baja anormal o desproporcionada, y entiende que sería inviable la ejecución del contrato con dicha oferta.

En Madrid, a la fecha de la firma

LA SUBDIRECTORA GENERAL DE
PROTECCIÓN A LA INFANCIA

Firmado digitalmente por: GÓMEZ APARICIO ANA CRISTINA
Fecha: 2026.04.09 14:09

Fdo: Ana Cristina Gómez Aparicio