RECURSO 211/2025
RESOLUCIÓN 231/2025

Resolución 231/2025, de 27 de noviembre, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, por la que se estima parcialmente el recurso especial en materia de contratación n.º 211/2025, interpuesto por Iberic Optiser, S.L. contra el acuerdo de adjudicación del contrato del servicio de información y atención ciudadana 010, promovido por el Ayuntamiento de Burgos (expediente 56/2024/TRAM).

I
ANTECEDENTES

Primero.- El Ayuntamiento de Burgos ha tramitado el procedimiento de adjudicación (procedimiento abierto ordinario) para la contratación del servicio municipal de información y atención ciudadana -Servicio 010- (expediente 2024000055/SERV/HAC).

Han concurrido a la licitación cinco empresas, incluida la recurrente.

Segundo.- Mediante RTARCCYL n.º 85/2025, de 29 de mayo (Recurso n.º 59/2025) se anula el acuerdo de 3 de abril de 2025, de la Junta de Gobierno, que acuerda la exclusión de la oferta de Servicios Integrales de Atención al Cliente y Ventas Xupera XXI, S.A. (XUPERA XXI) por falta de motivación, con retroacción de las actuaciones para que se emita una resolución debidamente motivada que detalle las razones técnicas por las cuales se considera insuficiente la justificación de la oferta anormalmente baja, previa la emisión del correspondiente informe técnico.

Tercero.- El 22 de agosto de 2025 se emite un nuevo informe técnico relativo a la justificación de la oferta anormalmente baja de XUPERA XXI. Previamente, la mesa de contratación acordó requerir a la empresa para que completara la justificación de su oferta económica.

XUPERA XXI ha presentado la justificación complementaria requerida (justificación de 16 de julio de 2025).

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

Cuarto.- El 29 de agosto de 2025 la mesa de contratación, separándose del informe técnico, propone admitir la justificación de la oferta. El acuerdo se adopta por mayoría, con el voto en contra del presidente. A continuación, tras la valoración y clasificación de las ofertas, la mesa eleva al órgano de contratación la propuesta de adjudicación a favor de XUPERA XXI.

Quinto.- El 2 de octubre de 2025 la Junta de Gobierno acuerda la adjudicación del contrato a la empresa XUPERA XXI.

El acuerdo es notificado a los licitadores el 3 de octubre de 2025, publicándose en la misma fecha en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP).

Sexto.- El 24 de octubre de 2025 D. yyy, en representación de Iberic Optiser, S.L. (que es la prestataria actual del servicio) interpone recurso especial en materia de contratación contra la adjudicación en el que solicita que se acuerde su anulación.

Fundamenta su recurso en la falta de motivación reforzada del acuerdo recurrido, puesto que admite una oferta anormalmente baja en contra del informe técnico sin una motivación suficiente y específica. Según la recurrente, la oferta de la adjudicataria, según el informe técnico, no cubre los costes fijos laborales conforme al convenio aplicable, no prevé el coste de sustitución por vacaciones y absentismo y no incorpora el coste de la bolsa de horas obligatoria. Por todo ello, concluye que la oferta de la adjudicataria es inviable y contraria al pliego de prescripciones técnicas (PPT) (cláusulas 10.2.5 y 11.1 PPT) y a la normativa laboral y debió ser excluida de la licitación de acuerdo con los artículos 124, 139.1 y 149, apartados 4,5 y 6, de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).

Séptimo.- Se han recibido en el Tribunal el expediente y el informe al recurso del órgano de contratación de 29 de octubre de 2025, en el que interesa la desestimación del recurso.

Octavo.- Concedido traslado del recurso al resto de licitadores, la empresa XUPERA XXI presenta alegaciones el 4 de noviembre de 2025 oponiéndose al recurso y solicitando su desestimación.

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

II
FUNDAMENTOS DE DERECHO

1º.- La competencia para resolver el presente recurso corresponde al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, en virtud de lo dispuesto en el artículo 46.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP) y en el artículo 59 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras.

2º.- Se acredita en el expediente la legitimación de la empresa para interponer recurso especial y su representación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP. La oferta de la recurrente ha resultado clasificada en segundo lugar, por lo que acredita un interés legítimo vinculado a la decisión del recurso entablado.

3º.- El recurso se ha interpuesto frente al acuerdo de adjudicación de un contrato de servicios cuyo valor estimado (1.527.240 euros) es superior a 100.000 euros, susceptible, por tanto, de recurso especial en materia de contratación, conforme a lo dispuesto en los artículos 44.1.a) y 2.c) de la LCSP.

El recurso se ha interpuesto en el plazo previsto en el artículo 50.1.d) de la LCSP.

4º.- Entrando en el fondo del asunto, la empresa recurrente considera que la adjudicataria ha formulado una oferta económica anormalmente baja que hace inviable la ejecución del servicio licitado sin que haya ofrecido una justificación adecuada de la viabilidad de la misma, por lo que debió ser excluida de la licitación conforme a lo dispuesto en el artículo 149 de la LCSP.

La LCSP regula la justificación de las ofertas anormalmente bajas en el artículo 149, en particular en sus apartados 4 y 6, que establecen:

"4. Cuando la mesa de contratación, o en su defecto el órgano de contratación hubiere identificado una o varias ofertas incursas en presunción de anormalidad, deberá requerir al licitador o licitadores que las hubieren presentado dándoles plazo suficiente para que justifiquen y desglosen razonada y detalladamente el bajo nivel de los precios, o de costes, o cualquier otro parámetro en base al cual se haya definido la anormalidad de la oferta, mediante la presentación de aquella información y documentos que resulten pertinentes a estos efectos.

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

»La petición de información que la mesa de contratación o, en su defecto, el órgano de contratación dirija al licitador deberá formularse con claridad de manera que estos estén en condiciones de justificar plena y oportunamente la viabilidad de la oferta.

»Concretamente, la mesa de contratación o en su defecto el órgano de contratación podrá pedir justificación a estos licitadores sobre aquellas condiciones de la oferta que sean 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 el procedimiento de fabricación, los servicios prestados o el método de construcción.

»b) Las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras,

»c) La innovación y originalidad de las soluciones propuestas, para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras.

»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 el procedimiento deberá solicitarse el asesoramiento técnico del servicio correspondiente.

»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

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

licitador cuando esta sea incompleta o se fundamente en hipótesis o prácticas inadecuadas desde el punto de vista técnico, jurídico o económico.

»6. La mesa de contratación, o en su defecto, el órgano de contratación evaluará toda la información y documentación proporcionada por el licitador en plazo y, en el caso de que se trate de la mesa de contratación, elevará de forma motivada la correspondiente propuesta de aceptación o rechazo al órgano de contratación. En ningún caso se acordará la aceptación de una oferta sin que la propuesta de la mesa de contratación en este sentido esté debidamente motivada.

»Si el órgano de contratación, considerando la justificación efectuada por el licitador y los informes mencionados en el apartado cuatro, estimase que la información recabada no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador y que, por lo tanto, la oferta no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales, la excluirá de la clasificación y acordará la adjudicación a favor de la mejor oferta, de acuerdo con el orden en que hayan sido clasificadas conforme a lo señalado en el apartado 1 del artículo 150. En general se rechazarán las ofertas incursas en presunción de anormalidad si están basadas en hipótesis o prácticas inadecuadas desde una perspectiva técnica, económica o jurídica".

Por otro lado, la reiterada doctrina de los tribunales de recursos contractuales considera que el hecho de que una oferta se encuentre en presunción de anormalidad constituye un mero indicio, sin que en ningún caso pueda dar lugar a su exclusión automática, sino que, necesariamente y en todo caso, el órgano de contratación debe iniciar un procedimiento contradictorio, dando audiencia al licitador para que pueda justificar satisfactoriamente el bajo nivel de precios ofertados o de costes propuestos y que, por tanto, es susceptible de cumplimiento en sus propios términos y solo en caso contrario, cabe el rechazo de la oferta anormalmente baja y la exclusión del licitador oferente. (En este sentido, RRTARCCYL 99/2021, de 14 de julio, 105/2019, de 18 de julio, o 83/2016, de 22 de diciembre).

Sobre el contenido y alcance de ese procedimiento contradictorio, la Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales 357/2019, de 11 de abril, señala "que debe estar dirigido a destruir la presunción de anormalidad generada por la aplicación de los parámetros objetivos establecidos en el PCAP y a explicar de forma satisfactoria el bajo nivel de precio o costes propuestos, sin que sea necesario, en todo caso, que

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

por parte del licitador se proceda al desglose de la oferta económica, ni a una acreditación exhaustiva de los distintos componentes de la misma, sino que basta con que ofrezca al órgano de contratación las explicaciones que objetivamente permitan amparar ese bajo nivel de precios o de costes y explicar la viabilidad del cumplimiento de la oferta en sus propios términos económicos. A la vista de dicha documentación, el rechazo de la oferta exige de una resolución `suficientemente motivada´ que desvirtúen las justificaciones del licitador o exprese sus carencias, inconsistencias, contradicciones u omisiones. Asimismo, hemos afirmado que `No corresponde a este Tribunal sustituir las valoraciones técnicas efectuadas por los órganos competentes de la Administración por juicios jurídicos, sino constatar si las decisiones técnicas administrativas están suficientemente motivadas y no incurren en ilegalidad o arbitrariedad´ (Res. nº 775, de 8 de septiembre, del Recurso nº 638/2017). Por último, es también doctrina reiterada del Tribunal que la exhaustividad de la justificación aportada por el licitador habrá de ser tanto mayor cuanto mayor sea la baja en que haya incurrido la oferta, por relación con el resto de ofertas presentadas. Y del mismo modo, a menor porcentaje de baja, menor grado de exhaustividad en la justificación que se ofrezca".

En este supuesto, la oferta que ha resultado adjudicataria cumple el criterio objetivo establecido en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) (cláusula 14) para ser considerada temeraria o anormalmente baja. En este sentido, su oferta económica supone una baja del 25,60 % sobre el presupuesto base de licitación. El PCAP considera "desproporcionadas o temerarias" aquellas bajas que presenten una bajada superior en 10 puntos respecto de la media de las bajas de todas las ofertas, expresadas en tantos por cien. En relación con esta baja, como expone el órgano de contratación en su informe al recurso, con los cálculos correspondientes "la desviación o porcentaje que determina que la oferta esté incursa en presunción de anormalidad es de un 0,78% s.e.u.o.; en aplicación de la fórmula de cálculo dispuesta por el art. 85.4 del RD 1098/2001 de 12 de octubre que aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, previsto en la cláusula 14.B) del PCAP".

Debe indicarse que el apartado 14.B del PCAP, relativo a los "Criterios de cuantificación automática (hasta 50 puntos)" establece un único criterio automático consistente en el mejor precio contractual ofertado. Y el Anexo I, que contiene el "modelo de proposición", dispone que se consigne el "% de baja sobre el presupuesto base de licitación". El porcentaje de baja que ofertó la recurrente, como se ha indicado, fue del 25,60%.

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

Por otra parte, tal y como se detalla en los antecedentes de hecho, aparece acreditado el cumplimiento de los trámites previstos en el procedimiento contradictorio regulado en el expresado artículo 149 de la LCSP.

5º.- Sentado lo anterior, debe examinarse si la justificación ofrecida por la adjudicataria permite explicar el bajo nivel de precios ofertado o por el contrario, como sostiene la recurrente, hace inviable el cumplimiento de lo dispuesto en el PPT en cuanto a la organización del servicio al incumplir la normativa laboral y convenio del sector en relación con los costes salariales del personal que debe ser objeto de subrogación y no presupuestar el coste de las sustituciones del personal ni el de la bolsa de horas obligatoria.

Al respecto, el PPT, en el Anexo I, contiene la relación de personal a subrogar con un coste salarial y de seguridad social que asciende a 167.221,07 euros.

Por otra parte, el apartado 10.2 establece que "El Servicio de Atención Ciudadana 010, como mínimo, debe estar compuesto por una persona responsable del Servicio, dos Supervisoras B (documentalistas) y 6 teleoperadores/as especialistas, según las categorías y los perfiles que se describen en apartado. Dichos recursos humanos atenderán indistintamente el servicio de atención telefónica y/o presencial (…).

»En cuanto a la subrogación del personal, la empresa adjudicataria deberá cumplir lo que establezca la normativa vigente en materia de relaciones laborales y el convenio sectorial aplicable. Se adjunta Anexo I relación de personal del servicio de atención ciudadana 010, con los datos y costes del mismo. La empresa adjudicataria deberá asegurar la correcta prestación del servicio, corriendo a cargo de ésta todos los gastos derivados de la sustitución de personal producida por cualquier motivo (absentismo, vacaciones, enfermedad, etc.)".

Y el apartado 10.2.5 regula el "Servicio de refuerzo" indicando que "La empresa adjudicataria ofrecerá la siguiente bolsa de horas:

»- 100 horas de teleoperadores/as.

»- 100 horas de documentación.

»En determinadas ocasiones, por situaciones de campañas extraordinarias, o en circunstancias concretas de la organización, el Área podrá

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

solicitar el refuerzo del servicio a la empresa adjudicataria. En este tipo de situaciones el Ayuntamiento solicitará a la empresa adjudicataria los servicios requeridos con al menos 6 horas de antelación".

El PCAP, al establecer el presupuesto base de licitación, desglosa el coste de mano de obra (según tabla de subrogación de personal) y bolsa de horas (200 horas), cuantificando estos conceptos (de forma conjunta) en 200.000 euros anuales (400.000 para los dos años de contrato).

Por su parte, la adjudicataria, en la justificación de su oferta presentada en diciembre de 2024, explica el importe presupuestado en concepto de "Coste de personal", en el que incluye los costes salariales y de seguridad social a cargo de la empresa del personal a subrogar (conforme al Anexo del PPT), acreditando el cumplimiento del convenio colectivo aplicable (III convenio colectivo de ámbito estatal de Contact Center), la subrogación de la totalidad del personal actual con respeto de sus condiciones salariales, la mejora salarial de acuerdo con el IPC estimado para 2025 (2,5%) y 2026 (2%) y la cotización a la seguridad social. La partida de coste de personal, para los dos años de contrato, se cuantifica en 346.231,24 euros (171.401,61 euros corresponden a 2025 y 174.829,64 euros, a 2026).

Respecto de esta cuantificación, el informe técnico emitido el 20 de marzo de 2025 consideró que "Si bien es cierto que garantiza el cumplimiento del convenio de aplicación requerido en el sector, no se ajusta a la tabla presentada en PCAP": Esta tabla del PCAP establece lo siguiente:

Año	**Incremento salarial**	**Retribución anual Total Tabla C. Convenio actual**
2024	3 %	196.641 €
2025	3,5 %	203.524 €
2026	3,5 %	210.647 €
2027	3,5 %	218.019 €

Además, indicaba que la oferta "no contempla el gasto anual en bolsa de horas extras, ni gastos relacionados con la sustitución de personal, indemnizaciones por contrato temporal, o previsiones relacionadas con el absentismo laboral".

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

La RTARCCYL n.º 85/2025, anuló la exclusión de la empresa XUPERA XXI (acordada con fundamento en el citado informe técnico) por falta de motivación reforzada y respecto de los incrementos salariales, resolvió que "la sola alegación del incumplimiento de la previsión de incremento salarial prevista en el PCAP debe ser rechazada como causa de exclusión de la oferta económica".

La recurrente reconoce, efectivamente, que ha aplicado un incremento salarial para los años 2025 y 2026 inferior al previsto en la tabla del PCAP, pero considera que este incremento superior, aplicado por el órgano de contratación para calcular el presupuesto base de licitación, no le es exigible y que el IPC inferior aplicado no determina que su oferta sea inviable. En este sentido, desglosa los costes salariales y de seguridad social del personal a subrogar y, a la vista de esta justificación, el informe técnico de 20 de marzo de 2025 considera que se garantiza el cumplimiento del convenio colectivo de aplicación.

"Al respecto, hay que tener en cuenta que, al examinar los costes de personal para valorar la suficiencia de la cantidad presupuestada por la empresa, el órgano de contratación debe comprobar que se garantiza el cumplimiento de los convenios colectivos vigentes y la normativa laboral y que la oferta es viable económicamente. En este caso, el PCAP prevé unos incrementos salariales que responden a estimaciones máximas de acuerdo con el artículo 45 del convenio colectivo aplicable, que establece un intervalo entre el 1 y el 3,5 %. La aplicación de un incremento salarial inferior por la empresa contratista no supone, por lo tanto, el incumplimiento de la norma laboral ni permite presumir su incumplimiento futuro si el incremento real es superior, puesto que en todo momento manifiesta que va a cumplir el convenio colectivo vigente.

»Por consiguiente, aplicar un incremento salarial inferior al previsto en el PCAP no permite concluir automáticamente que la oferta sea inviable, que es la cuestión que se está analizando, puesto que ni se incumplen las normas laborales vigentes, ni puede presumirse su incumplimiento futuro, ni puede el PCAP imponer un incremento salarial al margen de las normas laborales, a las que remite el propio pliego, sin perjuicio de que pueda aplicar ese incremento para el cálculo del presupuesto base de licitación (…)".

Posteriormente, tras la anulación de la exclusión de la oferta anormalmente baja de XUPERA XXI por falta de motivación, se ha emitido un nuevo informe técnico en fecha 22 de agosto de 2025. Previamente, la mesa

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

de contratación acordó requerir a la empresa para que completara la justificación de su oferta económica en lo que respecta dos extremos:

"-Costes de personal, en concreto, sobre los gastos de sustitución de personal producido por vacaciones y por absentismo (artículo 10.2 del PPT); y el coste de la bolsa de horas (artículo 10.2.5 del PPT).

»-Costes del equipamiento informático por la adquisición de un mínimo de 9 Pcs y un portátil (prescripción 4.2 del PPT)".

Y en respuesta a este requerimiento la empresa presentó un informe justificativo complementario de 16 de julio de 2025.

A la vista de esa justificación, el informe técnico de 22 de agosto de 2025 entiende que no ha quedado justificada la viabilidad de la oferta económica.

Pues bien, en relación con los costes de personal el primer informe técnico consideró no justificada la baja económica porque la oferta incumplía las previsiones de incremento salarial establecidas en el PCAP y añadía "no contempla el gasto anual en bolsa de horas extras, ni gastos relacionados con la sustitución de personal, indemnizaciones por contrato temporal, o previsiones relacionadas con el absentismo laboral". El acuerdo de exclusión de la oferta de XUPERA XXI (anulado por este Tribunal) se centró en el incumplimiento de la tabla del PCAP relativa a los incrementos salariales sin referencia a la insuficiente justificación de otras partidas relativas al personal más allá de la genérica afirmación de que la empresa "no ha tenido en cuenta todos los costes asociados a la prestación del servicio de forma adecuada, y que ha dejado de tener en consideración costes relevantes para la correcta ejecución del servicio (…)". Por este motivo se indicó en la RTARCCYL n.º 85/2025 que "En definitiva, el acuerdo de exclusión no contiene la necesaria motivación en relación con la justificación de los costes de personal puesto que no analiza su insuficiencia para cubrir los gastos necesarios (salarios, cotizaciones a la seguridad social, sustituciones vacacionales) o los de necesaria estimación (bolsa de horas obligatoria, absentismo laboral), lo cual requiere un estudio y explicación técnica de los datos contenidos en el presupuesto de licitación que permita rebatir la justificación ofrecida por la empresa cuya oferta es anormalmente baja con una motivación reforzada".

En ejecución de la resolución de este Tribunal, los servicios técnicos del órgano de contratación emitieron el nuevo informe de 22 de agosto de 2025.

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

Este informe técnico incorpora dos apartados relativos, respectivamente, a los "Costes de personal" y "Resto de los conceptos contemplados en el PCAP".

Respecto de los primeros, cuantifica el gasto de personal correspondiente a 2025 en 199.988,65 euros y lo desglosa en el "coste de personal anual" (que cuantifica en 173.894,33 euros, aplicando las tablas salariales de 2025 para cada categoría profesional con las correspondientes jornadas semanales del personal actual -véase Anexo I PPT-), coste de "sustitución de vacaciones" (18.455,28 euros), coste por absentismo (4.868,03 euros) y coste por bolsa de horas obligatoria (2771 euros). A la vista de esa cuantificación, concluye que el licitador:

"- Incumple una de las condiciones de prestación del servicio, como es la sustitución del personal producido por vacaciones (PPT. Punto 10.2) En este sentido, se puede concluir que cuando se tenga la certeza, como es el caso, de que la oferta es incongruente con las prescripciones técnicas que forman parte del pliego, la exclusión del licitador debe considerarse procedente.

»- No ha tenido en cuenta todos los costes asociados a la prestación del servicio de forma adecuada, dejando de tener en consideración costes relevantes para la correcta ejecución del servicio.

»- Es por ello que se considera que la justificación presentada es insuficiente y se propone no aceptar la justificación de la oferta anormalmente baja y, en consecuencia, excluir al licitador".

El acuerdo de adjudicación, siguiendo la propuesta de la mesa que reproduce, se aparta de forma motivada de este informe técnico. Así, en el acta de la mesa de 29 de agosto de 2025, se hizo constar lo siguiente: "Recibida la documentación, los servicios técnicos municipales de Participación Ciudadana han emitido informe de 22 de agosto de 2025 del que toma conocimiento la mesa. Se procede en la deliberación al examen de la suficiencia del mismo para justificar la exclusión de esta oferta atendiendo a su contenido y a la documentación aportada por el licitador. En primer lugar, el Vocal de los servicios jurídicos señala que de acuerdo con toda la documentación presentada por la empresa se puede estimar que dará cumplimiento a las determinaciones de los pliegos que rigen la contratación y, en concreto, de los gastos derivados de la sustitución de personal producidos

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

por absentismo, vacaciones y enfermedad en los términos que establece la prescripción 10.2 del PPT, pues así se compromete en su oferta al indicar expresamente que *`de manera adicional dispondrán de un Backup de 6 personas, para realizar sustituciones y así garantizar el servicio ante necesidades como Vacaciones, Procesos ILT,…´* El Presidente de la mesa afirma que de la justificación presentada por Xupera XXI se deduce todo lo contrario, pues indica expresamente que no se cubrirán las vacaciones y las ausencias al manifestar que *`nuestra oferta es suficiente para garantizar la cobertura operativa del servicio, sin que resulte necesario contratar personal adicional para sustituciones. Para ello, la organización del personal subrogado prevé una planificación escalonada de vacaciones y, en su caso, la cobertura puntual de ausencias mediante ajustes internos, sin necesidad de contratar plantilla adicional´.* Por ello, el Presidente comparte en su totalidad los argumentos del informe de los técnicos de la Sección de Participación Ciudadana, donde considera que se motiva detalladamente que la justificación de Xupera XXI no acredita el cumplimiento de las determinaciones del PPT, por lo que la oferta no puede ser cumplida por el bajo nivel de los precios propuestos al no tener en cuenta esos conceptos. Finalmente, la Vocal de intervención considera que la oferta puede ser cumplida en los términos que ha manifestado el Vocal de los servicios jurídicos".

La empresa recurrente fundamenta su impugnación en los argumentos del informe técnico y considera que el órgano de contratación se aparta de forma inmotivada del mismo.

En su informe al recurso, el órgano de contratación sostiene que ha motivado convenientemente la admisión de la oferta anormalmente baja porque "En este aspecto, el órgano de contratación ha entendido que la oferta incursa en anormalidad resulta posible de cumplir al considerar no suficientemente fundamentado el informe de los técnicos municipales que proponen la exclusión".

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que el primer informe técnico consideró que sí se cumplía el convenio colectivo aplicable e informó desfavorablemente la justificación por el incumplimiento del PCAP en lo relativo a los incrementos salariales. El nuevo informe técnico calcula el coste salarial total en base a las tablas salariales del 2025 y fija un importe de 173.894,33 euros para 2025. Este importe es más alto que el previsto en el Anexo I del PPT para 2024 (167.221,07), sobre el cual la empresa adjudicataria aplicó un incremento salarial del 2,5 %, calculando un coste bruto anual (por salarios y seguridad social) para 2025 de 171.401,61 euros. En consecuencia,

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

no se advierte un incumplimiento de la normativa laboral ni del convenio colectivo aplicable, puesto que, como indica la adjudicataria en sus alegaciones, no puede realizarse el cálculo teniendo en cuenta unas tablas salariales que no habían sido publicadas (lo fueron en el BOE de 2 de mayo de 2025) cuando finalizó el plazo de presentación de ofertas (el 22 de octubre de 2024).

En relación con el coste de sustitución de las vacaciones, la justificación complementaria presentada en julio de 2025 admite que no ha incluido este importe en los costes de personal considerando, además, que no es necesario contratar a personal adicional en base a la siguiente argumentación: el PPT únicamente exigiría un número de horas equivalente a la jornada del personal a subrogar que sería de 12.778 horas ("ha definido que el número de horas a emplear en la prestación del servicio es el correspondiente al sumatorio de las jornadas laborales de las personas que han requerido en el apartado 10.2 del pliego de Prescripciones Técnicas y que corresponden fielmente con el listado de subrogación") de manera que "se disponen de 12.778 horas efectivas de trabajo, que se repartirán a lo largo del año. Por tanto, las vacaciones de los trabajadores no tienen que ser sustituidas, ya que lo que se ha requerido en la licitación es la disposición de las 12.778 horas efectivas de trabajo.

»Para dar la máxima claridad a esta segunda justificación, queremos indicar que en el Pliego Técnico no se ha definido ningún dimensionamiento por franja horaria o día de trabajo, por tanto, no se ha establecido un número de horas diarias de cobertura del servicio que haga determinar que se necesite mayor número de horas que las anteriormente indicadas como horas efectivas de trabajo.

»Al mismo tiempo, el equipo requerido de 9 personas no puede cumplir estar todas las personas y todos los días del servicio, ya que éste, se presta de lunes a sábado, y por tanto no se estaría cumpliendo la normativa laboral relativa a los descansos semanales. Para poder dar cumplimiento el equipo tendría que haber sido mayor en número de componentes tanto en su definición del artículo 10.2 del PPT como en el listado de subrogación anexado.

»En base a lo anterior, se reitera que, según lo establecido en el PPT y los datos de jornada anual del personal subrogado, la dotación prevista en nuestra oferta es suficiente para garantizar la cobertura operativa del servicio, sin que resulte necesario contratar personal adicional para sustituciones. Para ello, la organización del personal subrogado prevé una planificación escalonada de vacaciones y, en su caso, la cobertura puntual de

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

ausencias mediante ajustes internos, sin necesidad de contratar plantilla adicional. El eventual coste residual asociado a dicha gestión se incluye dentro de la partida de estructura general, no en el margen empresarial".

Analizando el PPT se advierte que, además del equipo a subrogar y sus jornadas semanales (véase Anexo I) establece unos horarios de atención presencial y telefónica en sus apartados 10.2.1 y 10.2.2.

Pues bien, el informe técnico considera que las vacaciones sí tienen que ser sustituidas conforme a lo dispuesto en el apartado 10.2 del PPT y que "supone un agravio para el resto de las empresas licitadoras que han tenido en cuenta en su oferta el gasto de personal según el punto 10.2 del Pliego de Cláusulas Técnicas". Además, al justificar los costes de personal del presupuesto de licitación, incluye este coste salarial. Sin embargo, el informe técnico no rebate en ningún momento la justificación ofrecida por la empresa adjudicataria para considerar que el PPT no exige esa sustitución de forma necesaria por la forma en que dimensiona y organiza el servicio licitado.

Por su parte, el órgano de contratación, siguiendo la propuesta de la mesa, considera viable económicamente la oferta porque la adjudicataria, en su memoria técnica, prevé esa sustitución con un equipo de 6 personas de backup. Es decir, no es que considere que no hay que sustituir, sino que considera que la oferta es viable porque la empresa se ha comprometido a sustituir.

La empresa adjudicataria, en sus alegaciones al recurso, se limita a indicar que no se le solicitó que justificara este extremo en el primer requerimiento, si bien justificó posteriormente de forma clara y detallada esta cuestión. Añade que no existe incongruencia en su memoria técnica puesto que "hay una perfecta correlación entre las horas disponibles del personal objeto de subrogación con las horas ofertadas en la memoria técnica", insistiendo en que garantiza la cobertura del servicio puesto que contará con 6 personas adicionales para garantizar y reforzar el servicio ante las necesidades que puedan surgir.

Sin embargo, una cosa es el compromiso contenido en la oferta técnica y otra su viabilidad económica, que tiene que ser justificada cuando la oferta es anormalmente baja, aunque el porcentaje de desviación sea pequeño (como ocurre en este caso), máxime cuando se trata de costes salariales.

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

En consecuencia, como indica la recurrente, partiendo del informe técnico, que sí considera necesaria la sustitución por vacaciones conforme al PPT, el órgano de contratación debería haber motivado la admisión de la justificación de la oferta económica en la no necesidad de esa sustitución puesto que, de ser necesaria, sí tiene que presupuestarse e incluirse en la oferta económica su coste salarial, ya se realice por personal adicional al personal subrogado o por las seis personas de backup que indica la adjudicataria, y sin que ese coste laboral pueda reconducirse a otras partidas del presupuesto formulado como el margen del beneficio o los gastos generales.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que el informe técnico no se pronuncia sobre la justificación complementaria (expresamente solicitada a la empresa propuesta para la adjudicación) en cuanto al coste de sustitución de las vacaciones y tampoco el órgano de contratación justifica su decisión en que no sea necesaria esa sustitución, procede estimar el recurso por falta de motivación reforzada del acuerdo recurrido, con retroacción al momento de la adjudicación para que, en su caso, se motive por el órgano de contratación que la ejecución del contrato no requiere la sustitución por vacaciones del personal subrogado.

En caso contrario, si se estima necesaria esa sustitución, y puesto que su coste salarial no ha sido incluido en la oferta económica de la adjudicataria, como ella misma reconoce, procedería la exclusión de la oferta anormalmente baja al no justificar adecuadamente la viabilidad de su oferta económica en relación con los costes de personal (sustitución por vacaciones), de necesaria incorporación a la misma, conforme al PPT, el presupuesto base de licitación y el artículo 149 de la LCSP.

6º.- Respecto del absentismo y la bolsa de horas obligatoria, la empresa adjudicataria, en la justificación complementaria presentada en julio de 2025, cuantifica ambos conceptos en 4.800 euros y 2.700 euros, respectivamente, para el año 2025. La cuantía establecida en el segundo informe técnico (que tiene en cuenta las tablas salariales de 2025) es ligeramente superior (4.868,03 euros y 2.771 euros, respectivamente). Pues bien, la empresa adjudicataria reconoce estos dos "ajustes económicos", y admite que no fueron incluidos en su oferta económica. No obstante, considera que su importe puede ser absorbido por las partidas de "Estructura y gastos generales" (16.700 euros anuales) y "Margen industrial" (18.200 euros anuales). Añade que "Incluso considerando el efecto acumulado de los ajustes introducidos en esta justificación complementaria, el conjunto de la oferta

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

mantiene su equilibrio económico y resulta viable, en la medida en que las partidas actualizadas se integran dentro del margen de cobertura previsto en los costes indirectos y resultado económico empresarial razonable contemplado en la oferta inicial".

La justificación ofrecida puede ser admitida puesto que como ha señalado la RTACRC n.º 654/2025, de 30 de mayo, "Los errores o deficiencias, individualmente considerados, no determinan, por lo tanto, la inviabilidad de la oferta. Solo cuando en una consideración conjunta de tales deficiencias se aprecia la inviabilidad de la oferta (cuando se concluye que ha sido formulada `a pérdidas´ o cuando la justificación resulta ser claramente insuficiente para respaldar las hipótesis formuladas por el licitador alternativas a las que consta en el expediente de contratación y en los Pliegos) puede concluirse la exclusión del licitador.

»También hemos dicho que, cuando los errores o deficiencias advertidos no permiten acreditar la reducción de costes en la oferta del licitador, la oferta incurre en un déficit en la estimación de los costes necesarios para la ejecución del contrato, cuyo efecto puede ser compensado por el beneficio industrial".

Además, en relación con el absentismo, se ha de traer a colación la RTACRC n.º 729/2018 que señala que "(…) el absentismo laboral no es una condición de trabajo, sino una manifestación del incumplimiento de las mismas, por lo que aun tratándose de un dato a valorar por ejemplo dentro de la determinación de los gastos o costes generales, que podrán incluir los de estructura, absentismo, etc., no constituye un dato legalmente exigible para la determinación de los costes laborales derivados de las condiciones de trabajo de los trabajadores a subrogar".

7º.- En relación con otros costes directos e indirectos (incluyendo en este apartado la justificación de la oferta el resto de costes, distintos de los "Costes de personal") debe tenerse en cuenta que este importe no se cuestionó en el primer informe técnico y tampoco es alegado ahora por la recurrente como causa de exclusión. Por otra parte, el segundo informe técnico únicamente indica que se considera "escasa" la partida destinada a la adquisición de equipos informáticos por importe de 1.500 euros anuales, motivación excesivamente vaga e insuficiente para acordar la exclusión, puesto que ni siquiera rebate la justificación requerida expresamente a XUPERA XXI y ofrecida por esta en su justificación complementaria de 16 de julio de 2025.

En su virtud y al amparo de lo establecido en los artículos 57 de la LCSP y 61 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León

III
RESUELVE

Primero.- Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación n.º 211/2025, interpuesto por Iberic Optiser, S.L. contra el acuerdo de 2 de octubre de 2025, por el que se adjudica el servicio de información y atención ciudadana 010 promovido por el Ayuntamiento de Burgos (expediente 56/2024/TRAM), que se anula, acordando la retroacción del procedimiento al momento previo a la adjudicación, a fin de que se motive adecuadamente la admisión o rechazo de la oferta anormalmente baja, y continúe el procedimiento por sus trámites.

Segundo.- Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación.

Tercero.- Notificar la resolución a todos los interesados en el procedimiento.

Cuarto.- El órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a esta resolución.

De conformidad con los artículos 59 de la LCSP y 44.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), contra esta resolución, ejecutiva en sus propios términos, solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (artículo 10.1.k LJCA).

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es