RECURSO 163/2026
RESOLUCIÓN 199/2026

Resolución 199/2026, de 27 de agosto, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, por la que se desestima el recurso especial en materia de contratación interpuesto por el Sindicato Único de Trabajadores de Burgos (CGT) frente a los pliegos rectores de la licitación de la gestión de los servicios y programas en los equipamientos de proximidad del Ayuntamiento de Burgos (expediente 2025000005/SERV/CIV).

I
ANTECEDENTES

Primero.- Mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Burgos de 28 de mayo de 2026 se aprueba el expediente de contratación, el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y el pliego de prescripciones técnicas (PPT) que han de regir la licitación de la gestión de los servicios y programas en los equipamientos de proximidad del Ayuntamiento de Burgos (expediente 2025000005/SERV/CIV).

El anuncio de licitación se publica en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP) el 12 de junio, y los pliegos el 15 de junio.

Segundo.- El 26 de junio el Sindicato Único de Trabajadores de Burgos (CGT) presenta recurso especial en materia de contratación contra los pliegos rectores de la licitación. Alega una serie de vulneraciones de la normativa laboral y de la Seguridad Social. También señala la insuficiencia del presupuesto base de licitación (PBL) para cubrir los costes laborales, así como la inexistencia de parámetros que permitan detectar las ofertas anormalmente bajas.

Tercero.- Se ha recibido en este Tribunal el expediente y un informe del órgano de contratación de 7 de julio de 2026 en el que se solicita la íntegra desestimación del recurso.

Cuarto.- Conferido traslado del recurso a los demás interesados, se han presentado alegaciones por Arasti Barca Ma, S.L. en las que solicita la íntegra desestimación del recurso.

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

Quinto.- Mediante Acuerdo 52/2026, de 15 de julio, de este Tribunal, se estima la solicitud de suspensión del procedimiento de adjudicación.

II
FUNDAMENTOS DE DERECHO

1º.- La competencia para resolver el 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 (LCSP) y en el artículo 59 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras.

2º.- El recurso se ha interpuesto frente los pliegos de un contrato de servicios cuyo valor estimado (15.439.886,22 euros) es superior a 100.000 euros, susceptible, por tanto, de recurso especial en materia de contratación, conforme a los artículos 44.1.a) y 44.2.a) de la LCSP.

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

3º.- En cuanto a la legitimación para recurrir, el artículo 48 de la LCSP reconoce legitimación para recurrir a las organizaciones sindicales "cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación". En el mismo sentido se pronuncia el artículo 24.1 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre.

Por tanto, es preciso analizar los argumentos que fundamentan el recurso, de suerte que solo se admitirá la legitimación de la organización sindical respecto a aquellos que versen sobre el cumplimiento de obligaciones sociales o laborales del personal vinculado al contrato. La representación del sindicato está acreditada.

4º.- En cuanto al fondo del asunto, la solución de la presente controversia exige determinar si las previsiones de los pliegos que se

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

cuestionan en el recurso se ajustan al régimen jurídico de la contratación del sector público contenido en la LCSP y normativa de desarrollo.

Así, en primer lugar, se refiere la recurrente a la ausencia de un desglose presupuestario que incluya costes directos e indirectos, costes salariales y gastos generales, así como el beneficio industrial, lo que supondría un incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 100.2 de la LCSP.

Por otro lado, y dentro de este mismo motivo de impugnación, también se cuestiona la insuficiencia presupuestaria para los lotes 2 (infancia y ludotecas) y 3 (salas de encuentro), al entender, respecto al primero, que se ha reducido al mínimo el porcentaje de gastos generales y beneficio industrial, lo que habría provocado un desequilibrio financiero, y, respecto al segundo, que existiría un déficit del -2,5% antes de computar gastos generales y beneficio industrial, en cuanto al coste de personal.

El órgano de contratación, por su parte, se opone a tales afirmaciones y considera que el expediente de contratación incorpora el estudio económico justificativo del PBL, "en el que se encuentran debidamente identificados y desglosados los distintos conceptos que lo integran, distinguiéndose entre costes directos e indirectos, costes salariales, gastos generales y beneficio industrial", y remarca que tales estudios se han incorporado a la PLACSP, lo que ha permitido a todos los licitadores "conocer la estructura económica del contrato y garantizando los principios de publicidad, transparencia e igualdad de trato". Posteriormente realiza un análisis de los distintos costes en los lotes 2 y 3.

Expuestas las posturas de las partes, sobre la cuestión planteada hay que considerar en primer término el artículo 100.2 de la LCSP, que dispone lo siguiente: "En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia".

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

Por su parte, el artículo 101 de la LCSP, al referirse al valor estimado del contrato, señala en el apartado 2 que "En el cálculo del valor estimado deberán tenerse en cuenta, como mínimo, además de los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, otros costes que se deriven de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial. (…)

»En los contratos de servicios y de concesión de servicios en los que sea relevante la mano de obra, en la aplicación de la normativa laboral vigente a que se refiere el párrafo anterior se tendrán especialmente en cuenta los costes laborales derivados de los convenios colectivos sectoriales de aplicación".

Por último, el artículo 102.3 de la LCSP indica que "Los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado, en el momento de fijar el presupuesto base de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados.

»En aquellos servicios en los que el coste económico principal sean los costes laborales, deberán considerarse los términos económicos de los convenios colectivos sectoriales, nacionales, autonómicos y provinciales aplicables en el lugar de prestación de los servicios".

Sobre el cálculo y forma de valoración de los costes del contrato hay que considerar que, como ha sostenido reiteradamente este Tribunal (por todas, la Resolución 59/2024, de 16 de mayo), "Es competencia del órgano de contratación, de acuerdo con los principios de estabilidad presupuestaria, control de gasto y eficiencia en la utilización de los fondos, la definición de las necesidades a satisfacer (artículo 28 LCSP), el presupuesto y el precio del contrato siempre que sean conformes con su contenido y se respeten los criterios anteriormente señalados en relación con el precio de mercado o los costes -con especial consideración de los costes laborales tras la entrada en vigor de la LCSP-. Esto es, resulta misión del órgano de contratación la definición y determinación del objeto y de las prestaciones que deben conformar el contrato de acuerdo con las necesidades que se le planteen. (…). En relación con el precio a satisfacer, es doctrina consolidada de los Tribunales de contratación que se trata de una facultad sujeta al criterio técnico de los poderes adjudicadores. Subyace así el reconocimiento de una discrecionalidad técnica en la determinación de estos elementos del contrato, que sólo deben

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

ceder en los casos en que se aprecie y acredite un error manifiesto", "(…) por lo que corresponde a quien impugna dicha determinación la carga de probar que bajo las condiciones económicas propuestas no está garantizada la libre competencia o no cabe esperar una concurrencia adecuada, por lo que no está garantizada la viabilidad de la ejecución del contrato" (Resolución 59/2022, de 12 de mayo, de este Tribunal).

Pues bien, por lo que se refiere a la falta de desglose presupuestario, ha de adelantarse que dicho motivo de impugnación no puede tener favorable acogida.

Así, consta publicado en la PLACSP, en concreto el día 22 de junio de 2026, un informe de los costes económicos de la nueva licitación, que para todos los lotes recoge un desglose de las diversas categorías de personal incluidas en cada uno de dichos lotes, con las horas anuales de servicio, el porcentaje de horas, el coste por hora, la suma salarial promedio y, en su caso, los pluses correspondientes. Además, se han efectuado los cálculos pertinentes respecto a los costes de Seguridad Social, el absentismo, los costes directos de la contratación, gastos generales y beneficio industrial. También se han incorporado las correspondientes listas del personal a subrogar, publicadas en la PLACSP, por lo que todos los licitadores han tenido la oportunidad de conocerlas.

En consecuencia, entiende este Tribunal que se ha cumplido escrupulosamente la exigencia de desglose contenida en el artículo 100.2 de la LCSP.

En relación a la insuficiencia presupuestaria, y como ya se ha apuntado, se ha hecho referencia a dos lotes, en concreto el lote 2 (infancia y ludotecas) y 3 (salas de encuentro).

Respecto del lote 2, la recurrente apunta literalmente que "El estudio económico muestra un desequilibrio financiero con los salarios, según la vigencia del IV Convenio, al reducir al mínimo el porcentaje de gastos generales y beneficio industrial".

Sin embargo, en el informe de los costes económicos de la nueva licitación se recogen para este lote 2 unos gastos generales y un beneficio industrial totales de 84,548,63 euros (este lote incluiría tanto a técnicos especialistas como a expertos en talleres y ludotecarios, además de los respectivos coordinadores).

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

En relación con el lote 3, la recurrente señala que "El estudio económico muestra un coste de personal directo de 489.642,00 €, superior al presupuesto base de licitación de 487.034,56 €. Esto supone un déficit del -2,5% antes de computar gastos generales y beneficio industrial".

A este respecto, el informe de los costes económicos de la nueva licitación recoge claramente una suma salarial para este lote de 320.417,48 euros, a los que habría que añadir los costes de la seguridad social y el absentismo (que ascenderían respectivamente a 105.737,77 euros y 12.816,70 euros).

La cifra ofrecida por la recurrente tampoco se corresponde con la del personal a subrogar en este lote 3 y que se traduciría en unos costes totales para la empresa de 429.438,18 euros.

En definitiva, la recurrente no ha realizado una mínima actividad probatoria que permita lograr el convencimiento de este Tribunal acerca de la insuficiencia del PBL, siendo así que tampoco puede este Tribunal sustituir al órgano de contratación en su función de elaborar dicho PBL, por ser precisamente quien mejor conoce las necesidades a satisfacer con la presente licitación, así como los medios personales y materiales necesarios para conseguirlo. Como señala la Resolución 166/2026, de 16 de julio, de este Tribunal, "corresponde al sindicato justificar que el presupuesto es insuficiente para cubrir los costes laborales de ejecución del contrato". A su vez, la Resolución 984/2021, de 17 de agosto, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) expone que "no corresponde a este Tribunal efectuar cálculos sobre los costes, directos o indirectos, de las prestaciones que integran el objeto del contrato. Por el contrario, incumbe a la recurrente acreditar, con datos y cálculos precisos y concretos que, tal y como afirma, el PCAP no cubre los costes asociados al servicio (…)".

Finalmente, y sobre este aspecto, merece la pena destacar que, como ha señalado este Tribunal en reiteradísimas ocasiones (por todas, Resolución 183/2026, de 30 de julio), "los licitadores pueden, tal y como sostiene la recurrente, dimensionar los costes de personal de la manera que estimen más oportuna, siempre y cuando respeten tanto la normativa laboral como las condiciones del personal subrogado".

Además, cabe advertir que hasta cuatro licitadoras han presentado su oferta en el procedimiento, indicio que permite concluir la consecuente

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

viabilidad del contrato y que el presupuesto base de licitación se ajusta al precio de mercado.

Por todo ello, este motivo debe desestimarse.

5º.- Como segundo motivo de impugnación, alude la recurrente a la ausencia de previsión del incremento por "Tablas C"; en concreto, indica que "El IV Convenio establece una actualización salarial obligatoria el 01/10/2027 (Tablas C) con un incremento de costes de aprox. el 4%. Dado que el PCAP prohíbe la revisión de precios (Cláusula 26), el presupuesto debería haber absorbido este incremento legal en su cálculo plurianual, resultando el contrato inviable para las prórrogas de 2028 y 2029".

El órgano de contratación, sin embargo, advierte que "El IV Convenio Colectivo Marco Estatal de Ocio Educativo y Animación Sociocultural aprobado por los sindicatos en fecha de 28/11/2025 y publicado el 25/2/2026, regula todos los perfiles profesionales y condiciones salariales de los trabajadores de centros cívicos.

»En el estudio de costes se han respetado todos los perfiles profesionales para cada uno de los Servicios y se ha calculado su Salario según las tablas que el propio convenio indica. Esto es:

»Tablas A:

»· Desde la publicación BOE a 30/2026

»· Del 1/10/2026 a 30/09/2027

»Tablas B: No se han tenido en cuenta dado que sus horizontes temporales son los actuales correspondientes a 2025 hasta 30/09/2026

»Tablas C:

»· A partir del 1/10/2027.

»Como se ve en el estudio de costes, se han tenido en cuenta otros dos periodos más: 1/10/2028 – 30/09/2029 1/10/2029 – 30/09/2030".

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

Continúa el órgano de contratación destacando que "Cada uno de estos periodos se ven incrementados en un 3% respectivamente para paliar la posible inflación y poder llevar a cabo las prórrogas oportunas del convenio. Por tanto, se desestima esta alegación".

También argumenta que "El Ayuntamiento de Burgos para la determinación del valor estimado del contrato ha tomado como referencia el IV Convenio marco estatal de ocio educativo y animación sociocultural, como ocurre con el resto de expedientes de contratación, se ha solicitado a las actuales empresas adjudicatarias las tablas de subrogación del personal que presta el servicio de cada uno de los cinco lotes", y, en consecuencia, se habría incrementado "alrededor de un 20% el capítulo de gasto de personal, desde la primera anualidad del contrato, destinado a hacer frente al incremento de los costes de personal establecidos en el IV Convenio marco estatal de ocio educativo y animación sociocultural".

Conviene recordar en todo caso, como hace la Resolución 168/2026, de 16 de julio, de este Tribunal, aplicando el mismo marco convencional, que "el IV Convenio Colectivo Marco Estatal de Ocio Educativo y Animación Sociocultural, extiende su vigencia según estipula el artículo 3, hasta el 31 de diciembre de 2027. Por ello, las subidas salariales que todavía no están aprobadas y publicadas, no tienen por qué ser tenidas en cuenta en la determinación del presupuesto base".

Por lo que las subidas salariales a aplicar más allá del horizonte temporal de 31 de diciembre de 2027 no tendrían por qué tenerse en cuenta para la determinación del PBL.

Sin embargo, de un análisis del informe de los costes económicos de la nueva licitación se advierte que para los cinco lotes de los que consta el contrato se han previsto e incluido los salarios promedio en todas las categorías laborales, desde el 1 de octubre de 2027 y con desglose también desde el 1 de octubre de 2028 y el 1 de octubre de 2029.

Así, a modo de ejemplo y sin ánimo de ser exhaustivos, en el lote 5, el titulado de grado tiene recogido como salario, según convenio, a partir del 1 de octubre de 2027 una cuantía de 21.895,98 euros (cifra que coincide con la recogida en la Tabla C del anexo 3 del IV Convenio Colectivo Marco Estatal de Ocio Educativo y Animación Sociocultural). Además, se ha recogido un salario de 22.552,86 euros a partir del 1 de octubre de 2028 y de 23.229,45 euros a

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

partir del 1 de octubre de 2029. Así sucede con el resto de categorías profesionales recogidas en todos los lotes.

No es cierto, por tanto, que el órgano de contratación no haya tenido en cuenta los incrementos salariales exigidos por el convenio de aplicación y que el contrato resulte inviable para las prórrogas de 2028 y 2029, sino más bien al contrario, puesto que dicho órgano de contratación, sin estar obligado a ello, ha aplicado un incremento salarial de alrededor de un 3% respecto a dichas prórrogas de 2028 y 2029, y lo ha tenido en cuenta a la hora de elaborar el PBL.

En cualquier caso, hay que destacar, que, nuevamente, en este motivo de impugnación, la recurrente desiste de realizar una mínima actividad probatoria que acredite que el PBL va a ser insuficiente para absorber el incremento salarial que se derivaría, en su caso, de la aplicación del convenio colectivo correspondiente, ni acredita la irregular e insuficiente partida de los costes de personal en el presupuesto base de licitación configurado por el órgano de contratación, lo que supone que el precio del contrato es adecuado al de mercado.

En consecuencia, este motivo de impugnación también debe ser desestimado.

6º.- Como tercer motivo de impugnación, alega la recurrente la nulidad de parte de la cláusula 4.3.1 del PPT y entiende que estaríamos en presencia de una bajada encubierta de categorías ya que dicho PPT permitiría "`complementar´ a los Técnicos Especialistas (Grupo III) con Expertos en Talleres de menor retribución. Esta cláusula vulnera el derecho de subrogación (Art. 37 del Convenio), al incentivar el uso de categorías inferiores para funciones que requieren la autonomía de un Técnico, constituyendo un fraude de ley en la clasificación profesional".

El órgano de contratación, por su parte, alega que "En la programación anual (curso escolar) se especifica que el grupo de profesionales necesarios son los correspondientes a la categoría Técnico especialista (grupo III). Sin perjuicio de que pueda completarse con algún experto en talleres para disciplinas concretas. Esta flexibilidad, puede venir bien para proyectos donde además del educador de referencia o Técnico de Grado, sea necesario contratar algún profesional específico (Grafiti, danza…)"; y señala que "no existe una cláusula de bajada encubierta de categorías en los programas de invierno, o curso escolar, al señalar en la página 15 del PPTP, que: `el grueso

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

de los profesionales que realizan las actividades de infancia, puede complementarse con algún experto en talleres o monitor para disciplinas concretas: dinámicas, artísticas…´".

Considera, en definitiva, que la interpretación efectuada por la recurrente carece de respaldo probatorio.

La cláusula controvertida, que lleva por rúbrica programas dirigidos a la infancia, se ubica dentro de los programas de promoción social, recogida a su vez dentro de la cláusula 4 del PPT ("descripción de los servicios y programas objeto del contrato") y señala lo siguiente:

"Distribución de los recursos humanos.

»Los profesionales se ajustarán a dos categorías: Técnico especialista y Experto en Talleres.

»● Técnicos Especialistas:

»● Programación anual de curso escolar:

»- En la programación anual, son el grueso de profesionales que realizan las actividades anuales con infancia. Pudiendo complementarse con algún experto en talleres o monitor para disciplinas concretas dinámicas, artísticas…

»- En cada centro habrá un técnico especialista que imparte actividades del programa del Centro Cívico al que está asignado, teniendo además algunas horas de coordinación mensual que se decidan y acuerden con el área de Centros cívicos y la empresa adjudicataria. Este profesional será también el coordinador en el programa de centro cívico en periodos vacacionales en su propio centro cívico u otro que establezca el área de animación comunitaria con la empresa adjudicataria.

»● Programas educativos en periodo vacacional de verano.

»- El técnico especialista de cada centro cívico tendrá jornada completa en el programa de verano para la coordinación del mismo, no tendrá carga lectiva.

»● Programa de Navidad y Semana Santa.

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

»- El técnico Especialista de cada centro cívico, tendrá en los programas de navidad y semana santa carga lectiva. Podrá tener algún porcentaje de horas de coordinación si así lo acuerda la empresa adjudicataria con el área de centros cívicos. El perfil profesional se enmarca en el Grupo III. Personal de atención directa en equipamientos de cultura de proximidad, servicios de ocio educativo y servicios culturales. Técnico/a especialista. (IV Convenio colectivo marco estatal de ocio educativo y animación sociocultural). Dicho personal tendrá una formación de formación de Grado en Educación Social, en Ciencias de la Educación, Técnico Superior de Integración Social u otras similares.

»El volumen total de horas es de 15.000 h/año para la ejecución directa en actividades.

»● Experto en talleres

»Los programas que realiza son:

»• Programación anual de curso escolar.

»- Realizan talleres dinámicos, artísticos o cualesquier otros muy específicos.

»• Programas educativos vacacionales: Verano, Navidad y Semana Santa.

»• Monitores que realizan refuerzos de grupos. El perfil profesional se enmarca en el Grupo III. Personal de atención directa en equipamientos de cultura de proximidad, servicios de ocio educativo y servicios culturales. Experto/a en talleres o tallerista. (IV Convenio colectivo marco estatal de ocio educativo y animación sociocultural). Dicho personal tendrá una formación de Grado Superior de formación profesional en disciplinas relacionadas con el con el ámbito socio educativo en un marco de ocio y tiempo libre (TASOC, técnico en Ed. Infantil, técnico de Integración social o equivalente).

»El volumen total de horas es de 16.500 h/año para la ejecución directa en actividades

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

»Para atender necesidades educativas especiales el Ayuntamiento podrá solicitar que una parte de los recursos humanos necesarios tengan formación específica en este ámbito".

En realidad, la cuestión planteada por la recurrente entra de lleno en el ámbito de la discrecionalidad técnica de la que goza el órgano de contratación a la hora de determinar los medios necesarios para la ejecución del contrato, por ser quién mejor conoce las necesidades a satisfacer con la licitación. El TACRC ha manifestado, entre otras en su Resolución 688/2015, que "La determinación de los criterios técnicos en los pliegos, así como su aplicación concreta por la mesa de contratación, son libremente establecidos por las entidades adjudicadoras de contratos públicos, dentro de los límites de la ciencia y la técnica, por ser ellas las que mejor conocen las necesidades públicas que deben cubrir y los medios de los que disponen y que no son susceptibles de impugnación, salvo en los casos de error patente o irracionalidad". Y el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias en la Resolución 69/2019, citando la doctrina del TACRC, señalo que: "(…) es el órgano de contratación el que, conocedor de las necesidades administrativas que demanda la Administración y conocedor también del mejor modo de satisfacerlas, debe configurar el objeto del contrato atendiendo a esos parámetros, sin que esta discrecionalidad en la conformación de la prestación a contratar pueda ser sustituida por la voluntad de las entidades licitadoras (…)".

En definitiva, la doctrina de los diversos tribunales de recursos contractuales, en interpretación del artículo 76.2 y 3 de la LCSP y, en concreto, en lo que se refiere a la configuración de los medios personales a adscribir al contrato como requisito mínimo para los licitadores de un contrato, viene señalando de forma reiterada que, siempre que no se introduzcan criterios discriminatorios, no vinculados al objeto del contrato o desproporcionados, el órgano de contratación es libre de determinarlos en orden a satisfacer sus necesidades, que deben estar presididas por el interés público.

Se trata, por tanto, de una cuestión eminentemente técnica, donde priman las justificaciones de la singularidad de la prestación para la cual se licita el contrato, respecto de la cual este Tribunal sólo podrá comprobar que en el establecimiento de las condiciones o medios exigidos se ha seguido el procedimiento legalmente establecido, motivado según las circunstancias del caso concreto y respetando los principios generales que inspiraron la contratación.

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

Y en este caso no ha quedado acreditado que el órgano de contratación haya actuado de manera discriminatoria, siendo así que, como acertadamente pone de manifiesto Arasti Barca Ma, S.L., el PPT "no autoriza a sustituir indiscriminadamente a técnicos especialistas por expertos en talleres", puesto que estos, tal y como indica el pliego, "realizan talleres dinámicos, artísticos o cualesquier otros muy específicos".

Es decir, siempre que se argumente justificadamente, se avala que el órgano de contratación, en su libertad de configuración de los requisitos de participación en la licitación, pueda considerar necesario que los licitadores cumplan con determinados requisitos para optar a la contratación.

En cualquier caso, también entiende este Tribunal que la cuestión planteada es estrictamente de índole laboral, por lo que excede de la competencia de esta instancia. Si bien es verdad que la incorporación de una u otra categoría profesional puede llegar a tener trascendencia en el cálculo del presupuesto, no es función de este Tribunal determinar qué categoría profesional encaja en el desarrollo de las tareas a realizar y debe, por tanto, ejecutar el contrato.

Por lo expuesto, el motivo se ha de desestimar.

7º.- Como cuarto motivo de impugnación, se alza la recurrente contra lo que considera un ineficaz control de las ofertas anormalmente bajas, y así argumenta que "Al carecer el pliego de un desglose real de costes que incluya los pluses voluntarios consolidados (hasta 4,71 €/h en técnicos) y el salto a la Tabla C, el parámetro para detectar ofertas temerarias es inexistente, favoreciendo el *dumping* social".

El órgano de contratación, por su parte, considera que "el expediente de contratación incorpora el correspondiente estudio económico, en el que se identifican los principales componentes del presupuesto base de licitación, incluyendo los costes directos, los costes indirectos, los costes salariales, los gastos generales y el beneficio industrial, documentación que fue igualmente publicada en la Plataforma de Contratación del Sector Público junto con los pliegos y el anuncio de licitación"; y añade que el control de las ofertas incursas en presunción de anormalidad no dependería exclusivamente del grado de detalle del desglose económico, sino de la aplicación de los mecanismos previstos en la LCSP.

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

La cláusula 13ª del PCAP señala a este respecto que "Se considerarán en principio, a resultas de lo que resuelva la mesa de contratación, desproporcionadas o temerarias las ofertas que sean inferiores a los costes de personal se han estimado de acuerdo con el convenio colectivo vigente para los trabajadores que han de realizar los trabajos, y sus cotizaciones sociales. Por tanto, se deberá rechazar la justificación que no acredite adecuadamente tal extremo".

Por su parte, el artículo 149, apartados 1 y 2 de la LCSP, dispone lo siguiente:

"1. En los casos en que el órgano de contratación presuma que una oferta resulta inviable por haber sido formulada en términos que la hacen anormalmente baja, solo podrá excluirla del procedimiento de licitación previa tramitación del procedimiento que establece este artículo.

»2. La mesa de contratación, o en su defecto, el órgano de contratación deberá identificar las ofertas que se encuentran incursas en presunción de anormalidad, debiendo contemplarse en los pliegos, a estos efectos, los parámetros objetivos que deberán permitir identificar los casos en que una oferta se considere anormal.

»La mesa de contratación, o en su defecto, el órgano de contratación realizará la función descrita en el párrafo anterior con sujeción a los siguientes criterios:

»a) Salvo que en los pliegos se estableciera otra cosa, cuando el único criterio de adjudicación sea el del precio, en defecto de previsión en aquellos se aplicarán los parámetros objetivos que se establezcan reglamentariamente y que, en todo caso, determinarán el umbral de anormalidad por referencia al conjunto de ofertas válidas que se hayan presentado, sin perjuicio de lo establecido en el apartado siguiente.

»b) Cuando se utilicen una pluralidad de criterios de adjudicación, se estará a lo establecido en los pliegos que rigen el contrato, en los cuales se han de establecer los parámetros objetivos que deberán permitir identificar los casos en que una oferta se considere anormal, referidos a la oferta considerada en su conjunto.

»(…)

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

»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.

»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".

A la vista de las alegaciones de las partes, entiende este Tribunal que esta cuestión, en realidad, ya ha quedado resuelta desde el momento en que se analizó el primer motivo de impugnación y se concluyó, en el fundamento jurídico 4º de la presente resolución, que el PBL es suficiente para cubrir los

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

costes derivados de la ejecución del contrato y que existe un desglose suficiente, incluido en el informe de los costes económicos de la nueva licitación, que permite colmar las exigencias de la LCSP al respecto.

La recurrente se limita a mencionar los pluses voluntarios consolidados, pero ni siquiera hace referencia a todas las categorías laborales (sólo se refiere a los técnicos) y no es capaz de establecer la cuantía exacta (habla simplemente de hasta 4,71 euros/hora, precisamente para la categoría de técnico).

Asiste la razón tanto al órgano de contratación como a Arasti Barca Ma, S.L., al recalcar que la eficacia de este mecanismo del artículo 149 de la LCSP no depende de que el PCAP reproduzca individualmente todos los complementos salariales existentes en cada nómina, puesto que el PBL no está condicionado por el coste del personal a subrogar, siendo dos conceptos diferentes (sobre ello se ha pronunciado la Resolución 156/2026, de 9 de julio, de este Tribunal).

Por consiguiente, el presente motivo de impugnación también debe desestimarse.

8º.- Como quinto motivo de impugnación, señala la recurrente que "El PPTP establece un volumen de horas anuales para el Lote 2 (Infancia y Ludoteca) y Lote 3 (Salas de Encuentro) que supone una disminución de horas con respecto a la licitación anterior, así como la pérdida de un volumen fijo de horas de coordinación, repercutiendo en los porcentajes de jornada de los y las trabajadoras".

El órgano de contratación, sin embargo, alude a razones de conciliación de la vida laboral y familiar de los trabajadores de los centros cívicos para, con carácter general, adelantar el cierre de las instalaciones de las 21:30 horas a las 21:00 horas, indicando además que "A ello se suman razones de organización y niveles de uso, ya que en esa franja se ve reducida la asistencia de público. Para evitar la pérdida de jornada laboral se compensa abriendo antes las instalaciones o reforzando la presencia de profesionales".

Respecto al lote 3, aduce que "se han mantenido las mismas horas para los trabajadores. El horario de cierre de las salas se adelanta de las 21:30 a las 21:00 lo que ha obligado a modificar el horario de entrada para que no suponga una merma de horario para los trabajadores de este lote".

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

Nuevamente, y respecto a este motivo, la recurrente no aporta un mínimo indicio de prueba que permita tener por acreditadas las alegaciones que ha efectuado.

Incluso aunque ello fuera así, el órgano de contratación no se encuentra vinculado por la anterior licitación a la hora de fijar las necesidades a satisfacer con el nuevo contrato.

Sobre la vinculación de la nueva licitación con el personal a subrogar y el contrato anterior, el Informe 24/2020 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado señala lo siguiente: "Lo primero que cabe advertir para tratar estas cuestiones es el carácter autónomo de cada uno de los contratos (el anterior ya extinguido y el que se va a licitar), carácter que ya reconocimos en nuestro informe 1/2020, de 16 de marzo. En el mismo informe también aludimos al amplio margen de discrecionalidad con el que cuenta el órgano de contratación a la hora de perfilar los requerimientos o condiciones bajo los cuales ha de ejecutarse el contrato, que siempre han de quedar vinculados a su objeto. Indicamos entonces que `todo ello permite al órgano de contratación ajustar tales condiciones a sus necesidades concretas, que pueden haber variado con el tiempo, seleccionando solo aquellas que considere necesarias a los efectos de la ejecución del nuevo contrato, y todo ello sin perjuicio de las obligaciones que la empresa que vaya a ejecutar el contrato pudiera tener que asumir conforme a la legislación laboral con los trabajadores anteriores, incluso en el caso de subrogación obligatoria conforme al artículo 130 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público´. Todo ello llevó a esta Junta Consultiva a concluir que `en caso de que se lleve a cabo una nueva licitación, el nuevo procedimiento es independiente de los anteriormente realizados, sin perjuicio de las obligaciones laborales que deriven de la normativa. Por tanto, el coste que representó la inclusión en los pliegos de determinados criterios de valoración y de determinadas condiciones especiales de ejecución no son de inclusión obligatoria en el nuevo pliego que se prepare´".

En este sentido se ha pronunciado también la Resolución 156/2019, de 22 de febrero, del TACRC: "(…) es doctrina de este Tribunal que la entidad contratante no está vinculada por contratos anteriores a la hora de definir las condiciones del contrato que licite, y en concreto que no está obligada a mantener el mismo personal".

Por lo expuesto, este motivo de impugnación también debe desestimarse.

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

9º.- Como sexto y último motivo de impugnación, considera la recurrente que "El PPTP establecen unos recursos humanos de coordinación en el Lote 3 con unos porcentajes de jornada que no se corresponden con los porcentajes que desarrollan su actividad en los lotes asignados según los listados de subrogación presentados".

El órgano de contratación, en cambio, opone que "El establecimiento del número de los profesionales destinados a la coordinación de cada uno de los lotes y su porcentaje de jornada se realiza en el estudio de costes contenido en el expediente, siendo los mismos estables frente a anteriores licitaciones, no debiendo el Ayuntamiento de Burgos asumir los costes de profesionales derivados de la estructura de empresa o de otros programas de los que las empresas sean adjudicatarios o destinen a este personal.

»En concreto, el coordinador de proyectos del lote 3, se ha estimado una jornada del 75%, ajustada a la realidad de un servicio con personal fijo y bastante estable en los siete centros cívicos.

»En el listado de subrogación de la empresa adjudicataria del lote 3, de fecha 19/01/2026 el coordinador de proyectos pedagógicos de ocio y tiempo libre, presenta una jornada del 100 %. En el pliego anterior, listados de subrogación del 2019, su jornada era inferior al 60 %. En ningún momento se ha pactado con la empresa adjudicataria su incremento, no siendo obligación del Ayuntamiento de Burgos asumir los costes de empresa derivados de su estructura empresarial a mayores.

»Actualmente el volumen de horas de las siete Salas de Encuentro es el mismo que en adjudicaciones anteriores, no siendo necesario considerar una coordinación del 100%. Por lo que debe desestimarse dicha alegación del actor".

Nuevamente, y al igual que en el motivo de impugnación anterior, el órgano de contratación no se encontraría vinculado por la anterior licitación a la hora de fijar las necesidades a satisfacer con el nuevo contrato.

Por ello, nos remitimos íntegramente a los argumentos utilizados en el fundamento jurídico octavo de la presente resolución, con lo que este motivo de impugnación también debe desestimarse.

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

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.- Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por el Sindicato Único de Trabajadores de Burgos (CGT) frente a los pliegos rectores de la licitación de la gestión de los servicios y programas en los equipamientos de proximidad del Ayuntamiento de Burgos (expediente 2025000005/SERV/CIV).

Segundo.- Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación.

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

De conformidad con los artículos 59 de la LCSP y 46.1 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 de la LJCA).

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