



Recurso nº 2208/2025 C. A. Illes Balears 122/2025

Resolución nº 658/2026

Sección 2ª

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 16 de abril de 2026.

VISTO el recurso interpuesto por D. S.A.F.W., en representación de SERVICIOS DE TELEASISTENCIA, S.A. (ATENZIA), conta el acuerdo de adjudicación del procedimiento para la licitación del “*Contrato de servicios de teleasistencia domiciliaria en Menorca*”, expediente C4301/2025/000004, convocado por el Consejo Ejecutivo del Consejo Insular de Menorca; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El Consejo Ejecutivo del Consejo Insular de Menorca convocó licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, para la adjudicación del “Contrato de servicios de teleasistencia domiciliaria en Menorca”, expediente C4301/2025/000004. El valor estimado del contrato se fijó en 1.345.998,46 €. El anuncio de licitación fue publicado en el DOUE el 21 de febrero de 2025 y en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP) el 23 de febrero de 2025.

Segundo. Finalizado el plazo de presentación de proposiciones el 24 de marzo de 2025, la presentaron a la licitación la ahora recurrente, SERVICIOS DE TELEASISTENCIA, S.A. (ATENZIA) y CRUZ ROJA ESPAÑOLA.

Tercero. Seguido el procedimiento por sus trámites, la mesa de contratación, reunida el día 1 de abril de 2025, procedió a la apertura del Sobre A, que contenía la documentación administrativa de los dos licitadores que presentaron oferta a esta licitación. Abiertos los sobres y admitidos ambos licitadores, en la misma sesión, se procedió a la apertura del Sobre B1, que contenía los criterios de adjudicación que debían ser valorados mediante



juicio de valor y a remitir la documentación a la trabajadora social del Departamento de Bienestar Social para su informe.

Cuarto. La mesa de contratación, reunida el día 17 de junio de 2025, procedió a la valoración de los criterios evaluables mediante juicio de valor y, acto seguido, a la apertura del Sobre B2, sobre que contiene los criterios evaluables mediante fórmulas. Al comprobar que una de las ofertas, la suscrita por CRUZ ROJA ESPAÑOLA, incurría en presunción de anormalidad, la mesa acordó requerir la justificación oportuna al licitador afectado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP).

Quinto. Con fecha 18 de junio de 2025, se notificó a Cruz Roja Española, a través de la PLACSP el correspondiente requerimiento para que justificara su oferta. CRUZ ROJA ESPAÑOLA presentó la documentación justificativa dentro de plazo, el 2 de julio de 2025.

A la vista de la documentación aportada por Cruz Roja Española, el Técnico Asesor Especializado (TAE) del Servicio de Intervención emitió un primer informe técnico con fecha 7 de agosto de 2025, en el que concluyó que era necesario solicitar aclaraciones adicionales. Con fecha 13 de agosto de 2025 se notificó a CRUZ ROJA ESPAÑOLA una solicitud de aclaración. CRUZ ROJA ESPAÑOLA presentó la documentación adicional el 28 de agosto de 2025.

El TAE del Servicio de Intervención emitió un segundo informe técnico el 16 de septiembre de 2025, en el que concluyó que no existen razones objetivas para considerar inadecuada la oferta presentada por CRUZ ROJA ESPAÑOLA, considerando suficientemente justificada la viabilidad económica de la misma, teniendo en cuenta que cuenta con infraestructuras y recursos ya amortizados, aplica economías de escala, está exenta de IVA y no aplica beneficio industrial.

Sexto. La Mesa de Contratación, reunida el 18 de septiembre de 2025, acordó proponer la aceptación de la justificación de la oferta de CRUZ ROJA ESPAÑOLA y procedió a la valoración de los criterios del Sobre B2. El resultado de la clasificación final fue el siguiente:



Cruz Roja Española Islas Baleares, 89 puntos (B1: 24; B2: 65); Servicios de Teleasistencia, S.A., 86,35 puntos (B1: 32; B2: 54,35). La Mesa formuló propuesta de adjudicación a favor de CRUZ ROJA ESPAÑOLA, por ser el licitador mejor valorado.

Séptimo. La Consejera Ejecutiva de Bienestar Social, mediante Resolución n.º 1041, de fecha 22 de septiembre de 2025, resolvió aceptar la justificación presentada por el licitador en relación con la oferta incurso en presunción de anormalidad, así como aprobar la propuesta de adjudicación realizada por la mesa de contratación.

Esta resolución fue publicada en el perfil del contratante el 23 de septiembre de 2025.

Octavo. El Consejo Ejecutivo, en sesión ordinaria de 1 de diciembre de 2025, adoptó el acuerdo de adjudicación del "Contrato de servicios de teleasistencia domiciliaria en Menorca" a favor de CRUZ ROJA ESPAÑOLA, por los precios unitarios ofertados para los dos años de duración del contrato. La notificación de la adjudicación se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 5 de diciembre de 2025.

Noveno. Con fecha 10 de diciembre de 2025, ATENZIA presentó solicitud de acceso al expediente de contratación. Mediante Decreto nº 174 del Presidente en funciones del Consell Insular, de fecha 29 de diciembre de 2025, se acordó conceder acceso parcial al expediente, excluyendo la información publicada en la plataforma de contratación y las partes declaradas confidenciales de la oferta técnica y de la justificación de la viabilidad económica de CRUZ ROJA ESPAÑOLA.

Décimo. Contra el acuerdo de adjudicación se interpone con fecha 29 de diciembre de 2025 el presente recurso especial en materia de contratación. Como cuestión formal previa alega indefensión, al haber solicitado vista de todo el expediente y habérsele negado el examen completo de la justificación a la baja anormal presentada por CRUZ ROJA ESPAÑOLA.

En cuanto al fondo de la cuestión planteada, considera la mercantil recurrente, en síntesis, que la aceptación por el órgano de contratación de la justificación de la baja ofertada por CRUZ ROJA ESPAÑOLA, incurso en presunción de anormalidad, no es ajustada a Derecho.



Argumenta que la justificación ofrecida por esta entidad para justificar la viabilidad de su oferta es insuficiente, máxime si se tiene en cuenta que el descuento ofertado por CRUZ ROJA es del 34,94%. Considera que nos encontramos ante una baja muy importante que hubiera exigido, por ello, una justificación exhaustiva de su viabilidad, lo que no se ha producido en absoluto.

En concreto defiende que en la justificación se incluyen precios laborales por debajo del Convenio colectivo aplicable, por lo que la justificación debió ser rechazada. Sostiene que el coste salarial calculado por CRUZ ROJA no se corresponde con el coste salarial real y exigible, al haber omitido el coste correspondiente a buena parte de los recursos humanos adscritos al servicio. En concreto, entre los medios personales de adscripción obligatoria al contrato (letra K del Cuadro de Características del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares) están 6 operadores a jornada completa y 1 director gerente al 25 % de la jornada. En la justificación presentada por Cruz Roja se señala que los 6 operadores y el director gerente los tienen ya en plantilla. El coste total anual de un operador es de 23.121,07 €. Por tanto, los 6 operadores suponen un coste de 138.726,42 € que, por los 2 años de contrato, determinan según la adjudicataria un ahorro de 277.452,84 €. El coste del director gerente al 25% de su jornada supone un importe de 11.297,42 € que, por los 2 años, suponen un ahorro de 22.594,85€. Considera la recurrente que esta argumentación es inaceptable. Los seis operadores han de estar adscritos en la totalidad de su jornada a este contrato, por lo que su coste es imputable a este contrato. Asimismo, el coste del 25 por cien de la jornada del director gerente ha de imputarse como coste del contrato.

Por otro lado, se incumple la normativa laboral al basar la adjudicataria sus ahorros en el uso de personal voluntario. Cita en su recurso la Ley 11/2019, de 8 de marzo, de Voluntariado de las Illes Balears, aplicable al presente contrato por razón territorial, cuando establece en su art. 3.1.f) que “en ningún caso [los voluntarios] pueden sustituir ni amortizar puestos de trabajo remunerados”.

Adicionalmente, argumenta la recurrente que CRUZ ROJA omite muchos costes necesarios para la prestación del servicio: Costes vinculados al traspaso del servicio, costes vinculados a la previsión de incremento del número de usuario, costes de subrogación y/o despido del personal, y costes correspondientes al Modelo Atención



Centrada en la Persona, ofertado por CRUZ ROJA, y finalmente, costes correspondientes al desarrollo del ambicioso Plan de Difusión ofertado por CRUZ ROJA.

También la recurrente cuestiona que deba tenerse en cuenta para justificar la viabilidad de la oferta de Cruz Roja el ahorro que puede suponer su exención del IVA, al ser entidad sin ánimo de lucro, o la ausencia de beneficio industrial (fijado normalmente en un 6 por ciento). Asimismo, considera erróneo que se acepte el planteamiento de CRUZ ROJA de tener equipos previamente amortizados o en uso en otros contratos distintos al que nos ocupa, a los efectos de valorar esta alegación como determinante de ahorro en costes al incurrir en gastos relevantes de instalación o equipamiento en Menorca. El mismo reproche se invoca del argumento de CRUZ ROJA de invocar su experiencia previa en la prestación de teleasistencia en otros contratos en el ámbito territorial de Baleares o bien en otros territorios, como circunstancia que le permite realizar una oferta más competitiva.

Por último, ATENZIA alega que esta forma de actuar de CRUZ ROJA es sistemática, utilizando idénticos argumentos para justificar sus bajas en licitaciones análogas. Aporta copia de acuerdos de otros órganos de contratación que, ante idénticos argumentos, han considerado no justificada la baja.

Por todo lo expuesto solicita se anule el acuerdo de adjudicación por no haber justificado la adjudicataria adecuadamente su baja para que, con retroacción del procedimiento, se la excluya dictándose nuevo acuerdo de adjudicación. Solicita la suspensión del procedimiento en lo que se resuelve este recurso, así como nuevo acceso al expediente de contratación.

Undécimo. Recibido en este Tribunal el expediente, el órgano de contratación acompañó el informe exigido por el artículo 56.2 de la LCSP y 28.4 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC), aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre.

En el informe remitido el órgano de contratación, sobre al acceso al expediente solicitado, considera que habiendo designado CRUZ ROJA ESPAÑOLA como confidenciales partes concretas de su oferta y de la documentación presentada para justificar que esta no está



incurra en presunción de anormalidad -designación que ha sido objeto de subsanación (para una mayor motivación de por qué se considera confidencial)-, y habiendo sido revisada la designación de confidencialidad por el órgano de contratación que ha permitido el acceso al expediente, motivando las partes en que este acceso se ha vedado, puede afirmarse que no se ha visto afectado el derecho de defensa de la recurrente, como lo demuestra que conoce los argumentos que se han seguido para entender justificada la baja ofertada por CRUZ ROJA y, de hecho, en su recurso los rebate.

A continuación, tras explicar el objeto del contrato y la estructura de los costes tenidos en cuenta para fijar el presupuesto base de licitación, responde a cada uno de los argumentos que ATENZIA va desglosando para defender que no se ha justificado debidamente la viabilidad de la oferta con la baja ofertada.

Sobre los costes salariales, alega el informe que no es cierto que CRUZ ROJA no haya desglosado el coste anual que le supone un operador. Lo que ocurre es que a los operadores que ya tiene en plantilla, les asigna más usuarios. Estos operadores no le suponen un coste adicional a la entidad y por lo tanto puede asignar un coste más bajo a la oferta presentada. El personal está asignado a este proyecto, pero no trabaja únicamente para este proyecto. Por lo demás, no es cierto que el coste de los 8 teleoperadores y del director gerente no se impute al proyecto, desglosándose a continuación el coste total imputado en el informe presentado por Cruz Roja, en el que consta que se imputa a los 8 teleoperadores un coste de 139.043,61 € y al director gerente un coste de 11.466,89 €. Se alega también en el informe que no es cierto que Cruz Roja incumpla normativa laboral, sin que tampoco sea cierto que se haya señalado por la adjudicataria que el eventual ahorro en la prestación del servicio tenga como causa la participación de personal voluntario.

Asimismo, se remarca que Cruz Roja, independientemente del coste que impute concretamente al servicio objeto de licitación, se ha comprometido a mantener el personal mínimo establecido en los pliegos del contrato según la norma UNE 158401. También se destaca en el informe que Cruz Roja, en el ámbito territorial de las Illes Balears, dispone de una central de atención a personas usuarias del servicio de teleasistencia en la que actualmente presta servicio a aproximadamente 9.000 personas, procedentes de diversas convocatorias y contratos tanto de carácter público como privado. Dicha central presenta



una capacidad operativa para atender hasta 10.445 personas, lo que evidencia que la entidad puede asumir sin dificultad la prestación del servicio objeto del presente contrato, garantizando al mismo tiempo una mayor eficiencia en el uso de los medios materiales y técnicos disponibles, mediante una adecuada optimización de recursos.

En cuanto a la relación de costes no tenidos en cuenta, según la recurrente, en la justificación de la viabilidad de su oferta (Costes vinculados al traspaso del servicio, costes vinculados a la previsión de incremento del número de usuario, costes de subrogación y/o despido del personal, y costes correspondientes al Modelo Atención Centrada en la Persona, ofertado por CRUZ ROJA, y finalmente, costes correspondientes al desarrollo del ambicioso Plan de Difusión ofertado por CRUZ ROJA), defiende el órgano de contratación que estamos ante costes -excepto los costes vinculados a la previsión de incremento del número de usuarios, que se entienden incluidos en los costes de personal y de material-, que se tuvieron en cuenta en el estudio económico para determinar el presupuesto base de licitación con base en un porcentaje de gastos generales sobre los costes directos.

Sobre la exención del IVA y la no aplicación del beneficio industrial, se afirma en el informe que estas circunstancias no han sido incluidas por Cruz Roja en su justificación, sin perjuicio de que la falta de beneficio industrial sí ha sido considerado como un elemento a tener en cuenta para valorar una baja anormal, citando la Resolución 379/2014 del tribunal de Contratación Pública de Galicia o la Resolución 198/2022, de 22 de diciembre, del Tribunal de Recursos Contractuales de Castilla y León.

Respecto de la falta de justificación de la amortización de inversiones tecnológicas previas como supuesto “ahorro” justificativo de la viabilidad económica de la oferta de la adjudicataria, alega el órgano de contratación que, a su requerimiento, se completó la justificación inicialmente aportada adjuntando documentos contables para la comprobación de dichos importes, tanto de la adquisición, como de la amortización completada.

En cuanto a la última alegación del recurso, reseña el órgano de contratación que el hecho de invocar la adjudicataria su experiencia previa en la prestación de teleasistencia en otros contratos en el ámbito territorial de Baleares o bien en otros territorios, es cierto que no sirve para justificar la baja, pero sí para acreditar la solvencia y experiencia del contratista en la ejecución de este tipo de servicios.



Por último, se destaca en el informe que CRUZ ROJA viene prestando efectivamente el servicio objeto del presente procedimiento desde hace cinco años, sin que durante dicho período se haya puesto de manifiesto dificultad alguna por su parte en relación con el cumplimiento de las obligaciones contractuales asumidas. Además, el precio unitario correspondiente al servicio de Teleasistencia domiciliaria (TAD) básica ofertado por la entidad CRUZ ROJA coincide con el que fue adjudicado en su momento a la empresa recurrente, lo que demuestra la viabilidad de ejecutar la prestación con el descuento ofertado.

Por las razones expuestas, solicita la desestimación del recurso, oponiéndose expresamente a la adopción de la medida cautelar de suspensión.

Duodécimo. En fecha 16 de febrero de 2026 la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones; habiendo hecho uso de su derecho CRUZ ROJA ESPAÑOLA, que las presenta con fecha 20 de febrero de 2026. Esta entidad afirma que el informe de valoración del órgano de contratación está suficientemente motivado, estándolo también la justificación aportada ella, en que se aportaron diversos documentos:

- Anexo I: Cuadro resumen con los datos retributivos del personal adscrito al servicio.
- Anexo II: Certificado AENOR sistema de gestión de calidad en el servicio de teleasistencia desde 2001 según la norma UNE-EN-ISO 9001.
- Anexo III: Resolución de autorización y acreditación del Servicio de Teleasistencia Domiciliaria para personas con dependencia por parte de la Conselleria de Familias y Asuntos Sociales del Gobierno de las Islas y la Resolución de la modificación de la capacidad del servicio, sin limitaciones.
- Anexo IV: Resolución del CIME de apertura y funcionamiento del servicio de teleasistencia en Menorca a favor de Cruz Roja Española.



- Anexo V: VII Convenio colectivo para el personal de la Asamblea de Cruz Roja en las Illes Balears

- Anexo VI: Resoluciones de adjudicación del servicio de teleasistencia por parte de los Ayuntamientos de Calvià, Ibiza y Manacor.

Tras el requerimiento de subsanación y mejora, esta documentación se completó con la siguiente:

- Anexo I: Certificado de Cruz Roja Española en el que consta una relación de los servicios de teleasistencia domiciliaria en el ámbito público que Cruz Roja Española presta en las Islas Baleares, indicando la fecha del acuerdo respectivo, número de beneficiarios y terminales en la actualidad.

- Anexo II: Certificados de las distintas administraciones públicas, convenios y contratos que acreditan la actual prestación del servicio de teleasistencia por parte de Cruz Roja Española en los respectivos municipios.

- Anexo III: Copia de la última cotización mensual a la Seguridad Social (RNT).

Invoca la aplicación de la doctrina de este Tribunal sobre la suficiencia de la justificación de bajas anormales, citando la Resolución nº1234/2024, en la que a su vez se citan otras anteriores.

A continuación, analiza cada una de las alegaciones concretas por las que se considera no justificada la baja, defendiendo que sí se han tenido en cuenta todos los costes salariales sin infringir normativa laboral. Asimismo, se aclara que no es cierto que se haya invocado la exención del IVA a estos efectos, sino que en el sobre B2 (criterios sometidos a criterios automáticos) se incluyó una declaración responsable de exención de IVA, en la que se indicaba que, tal y como prevé la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, sobre el IVA, en su artículo 20.1.8, está exenta de este impuesto al ser efectuada la prestación por una entidad de carácter social. En cuanto al beneficio industrial, al no ser CRUZ ROJA una entidad mercantil, carece de ánimos de lucro, no habiendo aplicado el margen previsto a tal fin en la Ley de Contratos (un 6%) en la cuantificación de su oferta.



Afirma que no es cierto que se hayan omitido costes, estando todos previstos y cuantificados, teniendo en cuenta que la plataforma de teleasistencia (centralita), está totalmente amortizada por lo que no supone ninguna clase de imputación de costes, sin que tampoco quepa descontar ni valorar el coste mantenimiento de la plataforma nacional de teleasistencia, ya que esta está sufragada a nivel nacional, y no se ve alterado por la variación del aumento de usuarios potenciales de la licitación con el Consell Insular de Menorca.

La referencia a los precios ofertados en otros contratos de teleasistencia en Illes Balears por parte de CRUZ ROJA tenía como único fin demostrar al Consell Insular de Menorca la posibilidad de ejecutar el servicio al coste plasmado en la oferta presentada, sin que la ejecución de la prestación se viera comprometida.

Por último, considera que los informes de otros órganos de contratación que han tenido por no justificada la baja ofertada por CRUZ ROJA en otras licitaciones no son aquí aplicables, al obedecer a circunstancias que en esta licitación no concurren (como la aportación de una menor documentación que la que ahora se ha aportado).

Con invocación del principio de respeto de la discrecionalidad técnica de la Administración, aplicado en Resolución 889/2020 de este Tribunal que tuvo por objeto el acuerdo de adjudicación de un contrato idéntico al que ahora se examina, en el que la adjudicataria fue precisamente ATENZIA, solicita la íntegra desestimación del recurso interpuesto.

Decimotercero. Interpuesto el recurso y solicitada la adopción de la medida cautelar de suspensión del procedimiento de contratación, la Secretaria General del Tribunal por delegación de este dictó resolución de 6 de febrero de 2026 acordando mantener la suspensión del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para la resolución del recurso de conformidad con lo dispuesto por el artículo 46.4 en relación con el artículo 46.2 de la LCSP y el Convenio



entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de Illes Balears sobre atribución de competencias de recursos contractuales de 23 de septiembre de 2024 (BOE del 2 de octubre).

Segundo. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo legalmente previsto.

Dispone el artículo 50 de la LCSP lo siguiente:

“1. El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles. Dicho plazo se computará:

(...)

d) Cuando se interponga contra la adjudicación del contrato el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya notificado esta de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional decimoquinta a los candidatos o licitadores que hubieran sido admitidos en el procedimiento”.

Por su parte, la disposición adicional decimoquinta a la que se remite el anterior artículo para regular el régimen de notificación señala lo siguiente:

“1. Las notificaciones a las que se refiere la presente Ley se podrán realizar mediante dirección electrónica habilitada o mediante comparecencia electrónica.

Los plazos a contar desde la notificación se computarán desde la fecha de envío de la misma o del aviso de notificación, si fuera mediante comparecencia electrónica, siempre que el acto objeto de notificación se haya publicado el mismo día en el Perfil de contratante del órgano de contratación. En caso contrario los plazos se computarán desde la recepción de la notificación por el interesado”.

En el supuesto objeto de este recurso, se notificó a la recurrente el acuerdo de adjudicación con fecha 5 de diciembre de 2025. Habiéndose interpuesto el presente recurso el 29 de diciembre de 2025, es claro que se ha presentado dentro del plazo de quince días hábiles a que se refiere el citado art. 50 de la LCSP.

Tercero. El recurso se interpone contra el acuerdo de adjudicación dictado en el proceso de licitación arriba indicado. Dispone el artículo 44.1 de la LCSP que:

1. Serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, los actos y decisiones relacionados en el apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran a los siguientes contratos que pretendan concertar las Administraciones Públicas o las restantes entidades que ostenten la condición de poderes adjudicadores:

a) Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a cien mil euros

(...)

El contrato a que se refiere el acuerdo recurrido (contrato de servicios con un valor estimado superior a cien mil euros) está dentro de los contratos susceptibles de recurso.

Por su parte, el artículo 44.2 de la LCSP señala que *“Podrán ser objeto del recurso las siguientes actuaciones: (...) c) Los acuerdos de adjudicación”*.

De modo que debe concluirse que el recurso se interpone contra un acto recurrible.

Cuarto. En lo que se refiere a la legitimación para recurrir, dispone el artículo 48 de la LCSP en su primer párrafo lo siguiente: *“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso”*.

La mercantil recurrente ha participado en el proceso de licitación y ha obtenido la segunda mejor puntuación tras la adjudicataria, así que debe afirmarse su legitimación, pues la eventual estimación del recurso le permitiría tener una expectativa razonable de resultar adjudicataria del contrato.

Quinto. Antes de entrar a analizar el fondo de la cuestión debatida, debe analizarse la alegación de indefensión por habersele negado el acceso al expediente completo a la recurrente.

La recurrente solicitó el acceso completo al documento de justificación de baja de la oferta de CRUZ ROJA, así como al informe por el que se tiene justificada la baja, documentación a la que finalmente ha tenido acceso salvo en las partes que se han considerado confidenciales. El derecho de acceso al expediente ha de conciliarse con el derecho de confidencialidad de las empresas licitadoras, como establece el artículo 133 de la LCSP, que incide particularmente en la protección de los secretos técnicos o comerciales, en los aspectos confidenciales de las ofertas y en cualesquiera otras informaciones cuyo contenido pueda ser utilizado para falsear la competencia.

Si bien en un primer momento CRUZ ROJA indicó que todo su informe de justificación de la oferta era confidencial; esta alegación, genéricamente motivada, fue requerida de subsanación por el órgano de contratación. Finalmente se han considerado, en lo que al informe se refiere, confidenciales los apartados 3 (cuantificación del ahorro) y apartados 4 y 5 (desglose del importe del ahorro); al contener todos ellos información que afecta precios de mano de obra, rendimientos de producción, gastos indirectos y beneficios industriales que, de hacerse pública, podría afectar los intereses y la competitividad de la entidad en futuras licitaciones. La información referida al Convenio colectivo de aplicación al personal de CRUZ ROJA en Baleares, no se considera confidencial para ser de público conocimiento. Tampoco se ha considerado confidencial la parte referida a los precios de los servicios que presta Cruz Roja a otras Administraciones de Baleares y tampoco las consideraciones generales contenidas relativas a la solvencia, experiencia e implantación de Cruz Roja en Baleares, que no se ha considerado confidencial.

Para resolver sobre la solicitud de acceso al expediente formulada por el recurrente, debemos partir de nuestra doctrina sobre el alcance de la interpretación del artículo 133.1 de la LCSP, expresada, entre otras muchas, en las Resoluciones 1239/2022 de 13 de octubre, 244/2024 de 22 de febrero, 1264/2024 de 10 de octubre, 1554/2024 de 5 de diciembre, 1604/2024 de 12 de diciembre, 302/2025 de 5 de marzo, 498/2025 de 3 de abril o 118/2026 de 29 de enero, cuyos aspectos relevantes a los efectos del presente recurso exponemos a continuación.

El carácter confidencial de la documentación no puede señalarse de forma genérica sobre la totalidad de la documentación, debiendo venir referida a secretos técnicos o comerciales,



como aquella documentación confidencial que comporta una ventaja competitiva, desconocida por terceros y que, representando un valor estratégico para la empresa, afecte a su competencia en el mercado. A estos efectos es relevante señalar que, como ha manifestado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, “(...) el concepto de «secreto comercial», tal como se define en el artículo 2, punto 1, de la Directiva 2016/943 o en una disposición correspondiente de Derecho nacional, solo se solapa en parte con los términos «información facilitada [designada] como confidencial» que figura en el artículo 21, apartado 1, de la Directiva 2014/24. En efecto, según el propio tenor de esta última disposición, la información a la que hace referencia comprende «por ejemplo, los secretos técnicos o comerciales y los aspectos confidenciales de las ofertas», lo que indica, como ha observado el Abogado General en los puntos 34 y 35 de sus conclusiones, que la Directiva 2014/24 protege un ámbito de confidencialidad más amplio que el de los secretos técnicos y comerciales. Asimismo, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que las normas en materia de obtención, utilización o revelación ilícitas de secretos comerciales, en el sentido de la Directiva 2016/943, no eximen a las autoridades públicas de las obligaciones de confidencialidad que pueden resultar de la Directiva 2014/24 (...)” (STJUE de 17 de noviembre de 2022 -C-54/21 “Antea Polska” § 55).

En definitiva, el ámbito de la confidencialidad contemplado en el artículo 133.1 de la LCSP excede el de los “secretos empresariales” regulados en la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales. En la Resolución 1262/2024 de 10 de octubre, en la que, con cita de otras anteriores, definimos los secretos técnicos o comerciales -en definitiva, el ámbito del artículo 133.1 de la LCSP- como el “conjunto de conocimientos que no son de dominio público y que resultan necesarios para la fabricación o comercialización de productos, la prestación de servicios, y la organización administrativa o financiera de una unidad o dependencia empresarial, y que por ello procura a quien dispone de ellos de una ventaja competitiva en el mercado que se esfuerza en conservar en secreto, evitando su divulgación” y exigimos que, para que pueda reputarse confidencial, la documentación debe reunir, además, los siguientes requisitos: a) que comporte una ventaja competitiva para la empresa, b) que se trate de una información verdaderamente reservada, es decir, desconocida por terceros, c) que represente un valor estratégico para la empresa y pueda afectar a su competencia en el mercado.



Cuál sea el ámbito de la información confidencial es una cuestión eminentemente casuística, en la que, como dijimos en la Resolución 149/2018 de 16 de febrero, *“en el conflicto entre el derecho de defensa del licitador descartado y el derecho a la protección de los intereses comerciales del licitador adjudicatario, se ha de buscar el necesario equilibrio de forma que ninguno de ellos se vea perjudicado más allá de lo estrictamente necesario”*, teniendo en cuenta, además, que *“el principio de confidencialidad es una excepción al principio de acceso al expediente que se configura como una garantía del administrado en el momento de recurrir. Como tal excepción debe hallarse justificada por la necesidad de protección de determinados intereses, correspondiendo a quien ha presentado los documentos cuyo acceso se quiere limitar la carga de declarar su confidencialidad”* (Resolución 741/2018 de 31 de julio).

La concreción, en cada caso, de la información que, por ser confidencial, no debe ser comunicada a terceros corresponde al órgano de contratación. En la ya citada Resolución 1262/2024 de 10 de octubre manifestamos que *“es el órgano de contratación quien tiene la competencia para analizar la documentación señalada por el licitador como confidencial, pues el carácter confidencial no puede ser declarado de forma genérica sobre la totalidad de la documentación, ni ser aceptada dicha declaración de forma acrítica por parte del órgano de contratación. Será este, por tanto, quien, a la vista de los argumentos del licitador, quien determine si, efectivamente, concurren los requisitos y criterios señalados para poder otorgarle carácter confidencial, sacrificando así el principio de transparencia y el derecho de defensa de los licitadores en favor del deber de confidencialidad”*.

El órgano de contratación, en esta tarea, ni está vinculado por la declaración del licitador (STJUE de 7 de septiembre de 2021 -C-927/19 “Klaipedos”-, § 117) ni puede limitarse a aceptar sistemáticamente las solicitudes de los licitadores de calificar como confidencial toda la información que estos no deseen divulgar a los licitadores competidores, en tanto esta práctica puede no sólo menoscabar el equilibrio entre el principio de transparencia y la protección de la confidencialidad, sino también vulnerar los principios de tutela judicial efectiva y buena administración (STJUE Antea Polska, § 64).

En relación con la tutela judicial efectiva, la Sentencia considerada resalta que la ponderación entre la protección de la información confidencial y este principio *“ha de tener*



en cuenta, en particular, el hecho de que, a falta de información suficiente que le permita comprobar si la decisión del poder adjudicador relativa a la adjudicación del contrato adolece de eventuales errores o ilegalidades, un licitador excluido no tendrá la posibilidad, en la práctica, de invocar su derecho a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 1, apartados 1 y 3, de la Directiva 89/665" (§ 50).

Para delimitar el ámbito de la información que, por ser confidencial, no puede ser comunicada a terceros, el órgano de contratación debe asegurarse del verdadero carácter de esta información, lo que supone que el licitador que invoque esta circunstancia "(...) *debe demostrar el carácter verdaderamente confidencial de la información a cuya divulgación se opone, probando, por ejemplo, que esta contiene secretos técnicos o comerciales, que su contenido podría ser utilizado para falsear la competencia o que su divulgación podría causarle un perjuicio*" (STJUE Klaipedos, § 117) e incluso, "(...) *si el poder adjudicador alberga dudas acerca del carácter confidencial de la información transmitida por dicho operador, antes incluso de adoptar una decisión por la que se autorice el acceso a esa información en favor del solicitante, debe permitir al operador afectado aportar pruebas adicionales para garantizar el respeto del derecho de defensa de este último. En efecto, habida cuenta del perjuicio que podría resultar de la comunicación irregular de determinada información a un competidor, el poder adjudicador, antes de comunicar dicha información a una de las partes litigantes, debe dar al operador económico de que se trate la posibilidad de alegar que esta información es confidencial o constitutiva de un secreto comercial*" (STJUE Klaipedos, § 118). Y, en todo caso, la decisión del órgano de contratación debe ser debidamente motivada, poniendo de manifiesto con claridad los motivos por los que considera que la información a la que se solicita acceder o, al menos, parte de ella reviste carácter confidencial (STJUE Klaipedos, § 118 y 122).

Por otro lado, no podemos dejar de señalar que, como también dice la STJUE que consideramos, el principio de tutela judicial efectiva puede preservarse no sólo motivando adecuadamente el carácter confidencial de las ofertas, sino también, cuando ello sea posible, comunicando de forma neutra y siempre que quede preservado el carácter confidencial de los elementos específicos que corresponda, el contenido esencial de aquella y, específicamente, el contenido de los datos relativos a los aspectos determinantes de la decisión adoptada (§ 123).

Nuestra doctrina sobre la confidencialidad de las ofertas debe ponerse en relación con la que mantenemos en lo que se refiere al acceso al expediente. Sobre esta cuestión, también reiteradamente (Resoluciones 1436/2023 de 3 de noviembre, 1336/2024 de 25 de octubre o 1039/2025 de 10 de julio) hemos dicho que el derecho de acceso al expediente tiene un carácter meramente instrumental, vinculado a la debida motivación de la resolución de adjudicación como presupuesto del derecho de defensa del licitador descartado, por lo que no es imprescindible dar vista del expediente a la parte actora más que en aquellos aspectos respecto de los cuales quede justificada la necesidad de su conocimiento para fundar el recurso o reclamación.

Examinada la tramitación seguida por el órgano de contratación para conceder acceso al expediente al recurrente, se aprecia que, con fecha 29 de diciembre de 2025, el Presidente en funciones del Consejo Insular de Menorca aprobó un Decreto de acceso pormenorizando la documentación de la hoy adjudicataria declarada confidencial y las razones para ello. En el Decreto se verifica un análisis exhaustivo de la referida documentación que excluye, a juicio del Tribunal, una decisión acrítica sobre el alcance de la confidencialidad, en línea con lo expresado por nuestra doctrina.

La previsión del artículo 52.3 de la LCSP permite al recurrente alegar ante este Tribunal el incumplimiento del deber que grava al órgano de contratación de permitir el acceso al expediente con carácter previo a la interposición del recurso, habilitándole para concederlo. El Tribunal viene aplicando el artículo 52.3 de la LCSP también cuando el acceso al expediente se verifica de forma parcial, amparándose el órgano de contratación en declaraciones de confidencialidad que vulneren su ámbito y finalidad propias, según establece el artículo 133 de la LCSP considerado a la luz de nuestra doctrina, antes expuesta. Esta posibilidad, sin embargo debe considerarse en relación con nuestra función revisora: cuando el órgano de contratación veda el acceso a partes de la documentación del resto de los licitadores con base en una declaración de confidencialidad efectuado por estos, y al margen del grado de diligencia que muestre en la depuración de la que deba efectivamente ser considerada confidencial, adopta un acuerdo que el recurrente, cuando invoca el cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 52.3 de la LCSP, somete a la consideración de este Tribunal. En definitiva, en los supuestos considerados el precepto referido no es una vía alternativa de acceso al expediente cuando esta no ha sido tan

completo como el recurrente esperaba; por el contrario, pesa sobre el recurrente la carga de señalar la documentación que, pese a que le ha sido vedado su acceso por el órgano de consideración considera que debe serle mostrada, y argumentar las razones que, a su juicio, determinen que tal documentación no tiene carácter confidencial. En el caso que nos ocupa, el recurrente se limita a solicitar la aplicación del artículo 52.3 de la LCSP, pero no desarrolla esfuerzo argumentativo alguno para fundamentar su pretensión.

Procede, por lo tanto, desestimar la petición de acceso al expediente.

Sexto. Entrando en el fondo de la cuestión debatida, argumenta el recurrente, en primer lugar, que la hoy adjudicataria, en su justificación, omite considerar el coste salarial de buena parte de los recursos humanos adscritos al contrato.

El apartado F.5 del cuadro de características del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares exige la adscripción a la ejecución del contrato del siguiente personal:

Número	Categoría Profesional	Jornada
1	Director Gerente	25%
1	Responsable Centro de Atención	25%
1	Coordinador/a	100%
6	Teleoperador/a	100%
1	Supervisor/a	100%
1	Oficial UM	25%

En su justificación, la hoy adjudicataria manifiesta lo siguiente,

En cuanto a los recursos personales, la entidad dispone de:

- 6 operadores en la Central con una imputación al proyecto, que suponen un ahorro de 277.452,81€ para los dos años de contrato + 2 operadores a jornada completa subrogados.
- 1 coordinador subrogado + 1 por mejora de contrato.
- 1 director gerente que supone un ahorro de 22.594,89€.

- 1 administrativo en plantilla para facturación, estadísticas, etc.

Más adelante, concreta los costes de personal fijando el importe de los costes salariales de cada uno y su grado de imputación al contrato. Esta imputación se produce en los siguientes términos:

Personal	Imputación
2 Coordinadores	100%
Instalador/a	25%
8 teleoperadores/as	37,03%
Supervisor	37,03%
Director/a Gerente	12,50%

El informe técnico, por su parte, señala que tanto los operadores como el director gerente están ya en plantilla, lo que supone un ahorro de costes. Tales afirmaciones, que el recurrente recoge como fundamento central del motivo no se corresponden con los términos de la justificación.

La lectura de la justificación permite concluir que, en efecto, CRUZ ROJA ESPAÑOLA manifiesta que una parte sustancial del personal está ya contratado, pero los ahorros que expone en los costes laborales no se derivan de que este personal no sea imputado al contrato, sino de la asignación que de ellos hace en la justificación.

Debemos, en principio, asumir que, aunque el recurrente no hace consideración alguna sobre los costes del personal asignado al contrato, estos se ajustan a la legislación laboral aplicable y, específicamente, al VIII Convenio marco estatal de servicios de atención en las personas dependientes y desarrollo de la promoción de la autonomía personal. El Tribunal ha comparado los costes salariales referidos con los consignados en el apartado A.4 del cuadro de características del PCAP, concluyendo que son superiores en todos los casos.

Conclusión diferente hemos de alcanzar en lo referido a la asignación de los costes laborales del personal adscrito a la ejecución del contrato. Según hemos referido anteriormente, el apartado F.2 del cuadro de características del PCAP establece la obligación de adscribir un determinado personal al contrato. Obligación que, según se

desprende de los términos de la justificación presentada por CRUZ ROJA ESPAÑOLA, no se cumplen:

- El Director Gerente, al que se requiere en el PCAP una dedicación del 25% de su jornada, se imputa al contrato en un 12,50% de la misma.
- El responsable del Centro de Atención tiene una dedicación del 25% de su jornada. En la justificación no aparece este perfil profesional.
- El Coordinador tiene asignada una dedicación del 100% de su jornada laboral. En la justificación se prevén dos coordinadores (1 de ellos como “mejora” del contrato) con una dedicación del 100% de su jornada laboral, por lo que, en este caso, debe concluirse que se cumple lo exigido por el Pliego.
- El cuadro de características del PCAP exige 6 teleoperadores al 100% de su jornada laboral. La justificación incorpora 8, aunque al 37,03% de su jornada laboral. Incluso calculando la dedicación equivalente que aquella supone para 6 teleoperadores (el 49,37%) incumple las exigencias del PCAP.
- El supervisor está asignado al contrato en el 100% de su jornada laboral. En la justificación se imputa el 37,03% de sus costes laborales.
- El Oficial UM, por último, tiene una dedicación exigida en el cuadro de características del 25% de su jornada laboral, igual a la consignada en la justificación, por lo que se cumple el PCAP en este punto.

En definitiva, debemos concluir que la justificación no se ajusta a los requerimientos de adscripción de medios humanos exigida en el Pliego. Ello supone que debemos considerarla incorrecta, en tanto omite costes laborales que vienen exigidos en los Pliegos.

Séptimo. Alega a continuación el recurrente que CRUZ ROJA incumple la normativa laboral aplicable al basar sus ahorros en la utilización de personal voluntario.

En la justificación presentada se hace referencia a los voluntarios en el apartado D) (Originalidad de las prestaciones propuestas) en los siguientes términos (el subrayado es nuestro),

Cruz Roja, dentro del marco de atención integral que realiza con las personas mayores, también lleva a cabo actividades complementarias al propio servicio de teleasistencia.



Estas actividades están destinadas a fomentar la convivencia y la participación (ocio, talleres, salidas, hábitos saludables...).

Muchas de ellas requieren movilización de recursos humanos, pero no coste ya que para ellas contamos con la participación del voluntariado de la Institución. Si bien, las actividades con participación de voluntariado sólo tienen lugar para las mejoras adicionales no exigidas en los Pliegos.

Examinada la oferta técnica presentada, no se encuentra en la misma ninguna actividad atendida por voluntarios de la institución, por lo que cabe concluir que el ahorro de costes no viene originado por el empleo de voluntarios en el desarrollo de las prestaciones propias del objeto del contrato. Procede, por lo tanto, desestimar el motivo.

Octavo. Alega el recurrente, a continuación, que la justificación omite costes vinculados al traspaso del servicio, a la previsión de incremento del número de usuarios, costes de subrogación y/o despido del personal, costes correspondientes al modelo de atención centrada en la persona, y costes de desarrollo del plan de difusión ofertado.

Antes de tratar las omisiones invocadas por el recurrente, hemos de recordar nuestra doctrina sobre los términos en los que debe verificarse la justificación, y que expusimos en la Resolución 1551/2022 de 15 de diciembre, en la que dijimos,

(...) es preciso poner de manifiesto la lógica que subyace tras la conformación de lo que podríamos considerar la dimensión económica del contrato. Podemos empezar señalando que, como hemos dicho en muchas ocasiones, la corresponde al órgano de contratación determinar el objeto del contrato en atención a las necesidades que pretende satisfacer (Resolución 345/2021 de 9 de abril). Definidas las prestaciones que configuran en último extremo el objeto del contrato, la LCSP impone al órgano de contratación la determinación de la contraprestación económica que percibirá el adjudicatario, que debe

ser adecuada al precio general del mercado, por un lado, y también suficiente para el efectivo cumplimiento del contrato, como establece el artículo 102.3 de la LCSP. Para lograr que el precio finalmente fijado en el procedimiento de licitación respete los dos requisitos enunciados, la LCSP impone al órgano de contratación determinar un límite

superior («el límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido», según determina el artículo 100.1 de la LCSP), el Presupuesto Base de Licitación, que, además, debe ser «adecuado a los precios de mercado» (artículo 100.2 de la LCSP) y un límite inferior, que podemos identificar con las ofertas formuladas con valores que las hacen anormalmente bajas.

Como hemos reseñado anteriormente, el artículo 149 de la LCSP (y, en su interpretación, nuestra doctrina), no determina la exclusión automática de la oferta cuyos valores son considerados anormalmente bajos, sino que configura tal circunstancia como una presunción que el licitador debe desmontar con su justificación. Lo relevante, en lo que afecta a la presente Resolución, es considerar que factores determinan que se active esta presunción.

El artículo 149.2 de la LCSP prescribe que los parámetros para identificar las ofertas que se encuentren incursas en presunción de anormalidad deben incluirse en los pliegos, conforme a las pautas contenidas en el precepto referido.

En definitiva, y a modo de conclusión de las reflexiones que hemos hecho hasta el momento, podemos afirmar que, para la conformación de ese espacio en el que las ofertas realizadas se entienden aceptables sin ulteriores comprobaciones el órgano de contratación maneja determinadas hipótesis (técnicas, jurídicas y/o económicas). Tales hipótesis determinan el precio de mercado de la prestación, pero también los supuestos en que las ofertas consideradas anormalmente bajas deben ser consideradas inviables, precisamente por no haberlas observado (artículo 149.4, párrafo último de la LCSP).

La existencia de tales hipótesis puede derivarse de un consenso del mercado suficientemente acreditado (en el supuesto de que las prestaciones que conforman el objeto del contrato se negocien en un mercado suficientemente amplio como para acreditar un acuerdo generalizado sobre las referidas hipótesis entre quienes operen en aquel) haber sido elaboradas por el órgano de contratación cuando dicho mercado no existe o su funcionamiento no permite deducir hipótesis sobre la conformación de sus precios con la suficiente objetividad. En estos casos el principio de igualdad de trato exige que tales hipótesis sean expresadas por el órgano de contratación en el expediente administrativo

conocidas por los licitadores. Solo así pueden estos ajustarse a ellas o, en caso de no hacerlo, explicar las razones que hacen que sus hipótesis alternativas son, parafraseando el ya citado artículo 149.4 de la LCSP, igualmente adecuadas desde el punto de vista técnico, jurídico y económico.

El examen del apartado A.4 del cuadro de características del PCAP (desglose de costes utilizados para la determinación del presupuesto) nos muestra como el órgano de contratación ha conformado sus hipótesis sobre los costes:

- Ha incluido costes de personal y pluses de nocturnidad y festividad. Los costes del personal, que desglosa, toman en consideración las retribuciones y costes sociales del personal que, de acuerdo con lo preceptuado por el apartado F.5 del cuadro de características, debe ser adscrito a la ejecución del contrato, para los años 2025 y 2026.
- Incluye el coste de los materiales, que corresponden a los dispositivos que deben ser entregados a los usuarios del servicio, exclusivamente (entre paréntesis, señala específicamente que el coste del material corresponde a “dispositivos/terminales”.
- A los costes anteriores (que denomina costes directos) les añade un 6% en concepto de “gastos generales y beneficio industrial”.

Del análisis del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) podemos concluir que el objeto del servicio consiste en la monitorización a distancia de incidencias tanto en las personas atendidas (caídas, por ejemplo) como en sus viviendas (fugas de gas, agua) con objeto de dar traslado de las mismas para su solución. Tal es, a grandes rasgos, la conformación del servicio recogida en el apartado 3 del PPT.

El PCAP, por último, incorpora un cuadro de criterios de adjudicación entre los cuales incorpora el “proyecto técnico”, que incluye el modelo de atención, personal, descripción de medios tecnológicos y materiales, propuesta de actuaciones para detección de usuarios con situaciones de soledad o maltrato y propuesta de difusión del servicio. Se prevén además criterios objetivos: el precio, el ofrecimiento de dispositivos específicos para colectivos con necesidades especiales, ofrecimiento de acciones formativas -al personal- y acceso al trabajo a personas con discapacidad.



Expuestos los extremos de los Pliegos relevantes para la resolución de los motivos expuestos por el recurrente, los abordamos a continuación:

Alega el recurrente que la adjudicataria omite costes vinculados al traspaso del servicio, a la previsión de incremento del número de usuarios, costes correspondientes al modelo de atención centrada en la persona, costes de subrogación y/o despido y costes de desarrollo del plan de difusión ofertado.

A. En relación con los costes vinculados al traspaso del servicio, no hay previsión de los mismos en el presupuesto base de licitación. El PPT, en el procedimiento de alta en el servicio (5.1.7) prevé que el coordinador técnico realice una visita al usuario para, en términos generales, evaluar sus necesidades. Así las cosas, parece razonable concluir que los costes de puesta en marcha del servicio se contemplan en el presupuesto base de licitación incluidos en el perfil profesional del coordinador, por lo que no procede observar defectos en la justificación.

B. En lo referido al número de usuarios, no contempla el presupuesto base de licitación esta circunstancia, en tanto mantiene las exigencias de personal y medios en los dos años de duración del contrato. No puede sino concluirse que el órgano de contratación no ha considerado que las nuevas altas en el servicio vayan a exigir destinar más medios a su atención. Siendo esta la hipótesis contemplada en los Pliegos, no es aceptable, por lo que dijimos en nuestra Resolución, antes citada 1551/2022, imponérselas al licitador.

C. Por lo que respecta a los costes del modelo de atención centrada en la persona, el recurrente construye su argumento sobre una hipótesis que carece de fundamento en los pliegos. En efecto, señala que “[l]a oferta por parte de CRUZ ROJA de su Modelo de Atención Centrada en la Persona implica necesariamente una serie de prestaciones adicionales, que comportan un incremento en horas de coordinación, ejecución y seguimiento que derivan en costes relevantes y que deben estar económicamente soportados en la justificación”. Tal hipótesis no se deriva de los términos en los que se regula el criterio “modelo de servicio de atención centrado en la persona” que valora fundamentalmente procedimientos e inversión contemplada en el presupuesto base de licitación. Dice,



Se valorará la propuesta de un modelo de atención personalizada que adapte las diferentes prestaciones del servicio de teleasistencia a la tipología de población atendida al servicio en función de sus necesidades específicas. Se deberá incluir una descripción detallada, de forma concreta y clara de los siguientes apartados:

- Objetivos y metodología de trabajo (máximo 3 puntos).*
- Procedimientos y protocolos de atención individualizada (máximo 3 puntos).*
- Tecnología y sistemas para la atención personalizada (máximo 3 puntos).*
- Mecanismos de coordinación (máximo 3 puntos).*

No aprecia el Tribunal que el modelo requiera la realización de inversiones o gastos más allá de los contemplados en los Pliegos, ni el recurrente realiza esfuerzo alguno en ponerlos de manifiesto, por lo que procede concluir que no existe defecto en la justificación atribuible a la omisión de estos costes.

D. Costes derivados del plan de difusión. Alega el recurrente, fundándose en el informe técnico, que el hoy adjudicatario ha ofertado una gran cantidad de actuaciones aprovechando su propia red y medios. Se plantea aquí una cuestión que el principio de congruencia que rige nuestra actuación impide que abordemos. El problema, en este caso, no afecta a la justificación de la oferta, sino a la valoración del criterio subjetivo correspondiente. El problema, que no ha sido suscitado ante el Tribunal es si resulta o no adecuado al principio de igualdad que en la valoración de los criterios de adjudicación se hayan tomado en consideración ventajas competitivas no derivadas estrictamente de la oferta, sino del propio licitador. Lo cierto es que, en lo que afecta a la cuestión controvertida, no se aprecia que el adjudicatario deba incurrir en costes específicos para el desarrollo de las actividades ofertadas, por lo que no procede considerar que exista un déficit atribuible a esta cuestión.

E. Alega por último el recurrente que no han sido tomados en consideración los costes de subrogación o de despido.



Sobre la obligación de subrogar al personal que viene prestando el servicio, Hemos dicho (por todas, Resoluciones 1405/2022 de 11 de noviembre, 1597/2023 de 14 de diciembre o 1350/2025 de 25 de septiembre) que la obligación contemplada en el artículo 130 de LCSP es una obligación de carácter puramente formal, que únicamente le obliga a requerir al contratista anterior una información determinada, así como, una vez proporcionada tal información, a facilitarla a los licitadores, calificando la posición del Órgano de contratación en este punto como una suerte de intermediario entre el contratista actual y los licitadores del nuevo contrato con el fin de que éstos puedan obtener, antes de hacer sus ofertas, la información necesaria sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afecte la subrogación y de este modo poder hacer una exacta evaluación de los costes salariales. En cualquier caso, la constancia de los datos de los trabajadores de la empresa saliente no se hace a efectos de imponer a la nueva adjudicataria la obligación de subrogarse en sus contratos, cuestión esta ajena al ámbito estrictamente contractual. Por otro lado, y aun asumiendo que el personal fuera en su totalidad subrogable no puede evaluarse la justificación asumiendo que seguirá vinculado al contrato en las condiciones en que lo estuviera con el adjudicatario precedente, porque ello supone negar al nuevo adjudicatario el poder de organización de que dispone, y que puede suponer que el personal sea sustituido, se prescinda de sus servicios o se reubique en algún otro servicio (Resolución 475/2025 de 28 de marzo).

En lo que se refiere a los costes de despido, hemos concluido que estos costes son puramente eventuales, y su omisión en la justificación no supone que haga insuficiente el cálculo de los costes laborales. Como dijimos en la Resolución 156/2019 de 22 de febrero, *“por otro lado, en caso de que un contrato prevea menos personal que el anterior y el convenio aplicable prevea la subrogación, la consecuencia no ha de ser necesariamente el despido de los trabajadores, pues el adjudicatario que se subroga en sus contratos puede asignarles otras funciones; despedirlos es una decisión de dicho adjudicatario. Y en caso de que lo haga, este Tribunal ha establecido que los costes indemnizatorios del despido corresponden al adjudicatario, sin que proceda contemplarlos como parte del precio; primero porque, como se ha dicho, el despido es una decisión del adjudicatario que no le viene impuesta por los términos del contrato; y segundo, porque esos costes indemnizatorios carecen de toda vinculación con la prestación que realiza el adjudicatario y recibe la entidad contratante, no pudiendo por tanto incluirse en el precio del contrato a*

tenor del art. 87.1 TRLCSP (actual 102.1 LCSP), porque no están remunerando prestación alguna”.

Procede, por lo tanto, desestimar el motivo.

Noveno. Alega por último el recurrente que no se ha justificado adecuadamente la amortización de inversiones exigidas en los Pliegos, porque, dice, CRUZ ROJA manifiesta en la justificación que están amortizados.

En este punto debemos considerar que los Pliegos exigen la adscripción de los siguientes medios:

a) Los terminales de los que disponen los usuarios del servicio. En la justificación se prevé una inversión total de 81.840 euros en estos terminales para los dos años del contrato, inferior a los 96.900,80 euros que se prevén en el presupuesto base de licitación. En tanto el recurrente no ha impugnado específicamente este importe, no procede entender insuficiente la dotación económica justificada a estos efectos.

b) Otros medios materiales de adscripción obligatoria. El apartado F.5 del cuadro de características exige la adscripción de los siguientes medios materiales:

- Un centro de atención de teleasistencia (CA):

El CA debe estar ubicado en las Islas Baleares, y debe disponer de suficiente tecnología (software de gestión de servicio, hardware, servidores, etc.) con capacidad para procesar las comunicaciones adecuadamente y dar a los operadores información sobre el dispositivo de origen de la información. El CA deberá poder dar cobertura a todo l’ámbito territorial de la isla de Menorca.

Así mismo, deberá acreditar el cumplimiento de los requisitos mínimos del CA, que se detallan en la cláusula 7.2.1 del pliego de prescripciones técnicas.

- Una oficina en la isla de Menorca, de apoyo independiente, *que pertenezca a la misma empresa prestamista del servicio, que asegure como mínimo las comunicaciones de los usuarios con el CA y sea un punto de referencia en Menorca de cada a los usuarios.*



Se deberá acreditar la propiedad, el contrato de alquiler, cesión u otro documento válido, de la oficina donde se propone ubicar el servicio, o bien presentar un compromiso que se dispondrá de estos locales antes de formalizar el contrato.

- Un vehículo turismo para atender las necesidades del servicio. Deberá acreditarse la titularidad o cualquier otra fórmula de adscripción del vehículo al servicio.

En el desglose del presupuesto base de licitación que, según hemos señalado anteriormente, se recoge en el apartado A.4 del cuadro de características, no aparecen los costes derivados de la adscripción de estos medios al contrato. Debemos considerar, por tanto, que el órgano de contratación los incluye dentro de los “gastos generales”. Al margen de la corrección de esta opción (que no se suscita en el recurso), hemos de concluir que estos costes no han sido tomados en consideración por la adjudicataria. En efecto, en la justificación se aprecia que únicamente se han tenido en consideración los gastos de personal y los de los terminales domiciliarios. No se ha incluido ningún otro coste ni beneficio industrial, por lo cual no cabe sino considerar que estos costes no han sido tomados en consideración. Debemos añadir que el hecho de que los medios cuya adscripción se exige estén en el patrimonio de la adjudicataria no supone que sus costes (amortizaciones, gastos de funcionamiento) no deban ser incluidos entre los requeridos para la prestación del contrato.

Procede, por lo tanto, entender que los costes de los medios materiales cuya adscripción exige el contrato no han sido adecuadamente justificados.

Los dos errores apreciados, esto es, la insuficiente valoración de los costes de personal como consecuencia de unas previsiones de adscripción inferiores a las exigidas en los Pliegos, y la omisión de los costes exigidos por la adscripción de los medios materiales exigidos en el PCAP nos lleva a concluir que la oferta no ha sido adecuadamente justificada. La omisión o infravaloración de costes relevantes supone que la oferta de la adjudicataria ha sido hecha “a pérdidas” lo que supone que no puede ser ejecutada en los términos en los que ha sido planteada y, por lo tanto, procede su exclusión.

Por todo lo anterior,



VISTOS los preceptos legales de aplicación

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada el día de la fecha **ACUERDA**:

Primero. Estimar el recurso interpuesto por D. S.A.F.W., en representación de SERVICIOS DE TELEASISTENCIA, S.A. (ATENZIA), contra el acuerdo de adjudicación del procedimiento *“Contrato de servicios de teleasistencia domiciliaria en Menorca”*, expediente C4301/2025/000004, convocado por el Consejo Ejecutivo del Consejo Insular de Menorca y anularlo.

Segundo Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso- administrativo ante la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Illes Balears, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1. letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES