EB 2026/062

Resolución 119/2026, de 02 de julio, de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoaren titularra, en relación con el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA (ASPEL) contra los pliegos del contrato "Contrato de servicios de limpieza de edificios municipales del Ayuntamiento de Donostia y entidades adheridas", tramitado por el Ayuntamiento de Donostia - San Sebastián.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 18 de marzo de 2026 ha tenido entrada en el registro del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoa (en adelante, OARC / KEAO) el recurso especial interpuesto por la ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA (ASPEL) contra los pliegos del contrato "Contrato de servicios de limpieza de edificios municipales del Ayuntamiento de Donostia y entidades adheridas", tramitado por el Ayuntamiento de Donostia - San Sebastián.

SEGUNDO: El día 18 de marzo se solicitó al poder adjudicador una copia del expediente de contratación y el informe al que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP). La documentación requerida se recibió el día 20 de marzo (el expediente de contratación) y el día 24 de marzo (el informe del poder adjudicador).

Dokumentu honen benetakotasuna J0D0Z-T8CQG-0CSZ lokalizatzailearen bidez egiaztatu daiteke Egoitza elektronikoan: https://euskadi.eus/lokalizatzailea

Se puede contrastar la autenticidad de este documento mediante el localizador J0D0Z-T8CQG-0CSZ en la Sede electrónica: https://euskadi.eus/localizador

TERCERO: El procedimiento de adjudicación del contrato ha sido suspendido por la Resolución B-BN 019/2026, de 21 de abril, de este Órgano.

CUARTO: No constan en el expediente más interesados que el recurrente y el poder adjudicador.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Legitimación y representación

Consta en el expediente la legitimación de la recurrente y la representación de quien actúa en su nombre.

SEGUNDO: Inclusión del contrato en el ámbito objetivo del recurso especial

El artículo 44.1 a) de la LCSP prevé que son susceptibles de recurso especial en materia de contratación los contratos de servicios cuyo valor estimado supere los 100.000 euros.

TERCERO: Impugnabilidad del acto

El artículo 44.2 a) de la LCSP señala que podrán ser objeto de recurso los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación.

CUARTO: Interposición del recurso en tiempo y forma

De conformidad con el artículo 50.1 LCSP, el recurso ha sido interpuesto en tiempo y forma.

QUINTO: **Régimen jurídico del poder adjudicador**

En cuanto al régimen jurídico aplicable, el Ayuntamiento de Donostia – San Sebastián tiene la condición de poder adjudicador y, en concreto, de Administración Pública, según lo dispuesto en el artículo 3 de la LCSP.

SEXTO: **Alegaciones del recurso**

Los argumentos de la recurrente son, en síntesis, los que se exponen a continuación:

a) Los pliegos vulneran el convenio colectivo de aplicación por el uso de tablas salariales no vigentes. En particular:

i. Se impugna el criterio de adjudicación relativo a la mejora salarial porque dicho criterio premia a las empresas que oferten la aplicación de las condiciones salariales del convenio de empresa de Gizatzen, pero tomando como referencia las tablas salariales del denominado Escenario A correspondientes al año 2024. A juicio de la recurrente, dichas tablas no serían las aplicables a la nueva adjudicación, pues el propio convenio colectivo de Gizatzen establecería que, en los contratos de nueva adjudicación, las personas trabajadoras deben transitar al Escenario B, con la consiguiente aplicación de las tablas salariales correspondientes a dicho escenario. El Ayuntamiento ha utilizado como referencia un salario base anual de 23.894,42 euros para la categoría de limpiador/a, correspondiente al Escenario A, cuando, conforme al Escenario B, el salario base anual aplicable sería de 26.595,08 euros. De ello se deduce que el criterio de adjudicación controvertido debe ser declarado nulo, al amparo del artículo 145 de la LCSP, por valorar positivamente ofertas que, según afirma, incorporarían retribuciones inferiores a las exigidas por el convenio colectivo aplicable.

ii. El argumento anterior se vincula con la insuficiencia del presupuesto base de licitación (PBL), pues este no se ajusta a precios de mercado al no haberse aplicado correctamente el convenio colectivo.

b) Se denuncia la existencia de un error manifiesto en el cálculo de las horas anuales efectivas del contrato. Señala que el informe económico municipal cifra las horas efectivas anuales máximas previstas para el lote en 201.090,64 horas, pero sostiene que, contando únicamente los contratos de sustitución del listado de subrogación, el volumen correcto se situaría en torno a 267.000 horas anuales, calculadas sobre 52 semanas para el personal que no es fijo discontinuo y sobre 48 semanas para el personal fijo discontinuo. A partir de dicha diferencia, concluye que el presupuesto base de licitación resulta inviable o insuficiente, con infracción de los artículos 100, 101 y 102 de la LCSP.

c) Del análisis de los pliegos no se desprende que el cálculo del PBL detalle adecuadamente los importes económicos correspondientes a vacaciones y absentismo. Afirma que el PCAP no contiene un desglose específico de dichos conceptos y que las únicas referencias se encuentran en el informe económico, en el que se alude a la imputación de determinadas horas al precio medio del colectivo analizado y a un incremento del coste laboral en un 9 % para atender el posible coste del absentismo. Según el listado de subrogación aportado por la empresa Gizatzen, el coste medio anual de absentismo ascendería al 20,08 %, mientras que actualmente se situaría en el 17,60 %, frente al 9 % previsto por el Ayuntamiento en el informe económico.

d) Finalmente, se solicita la anulación de los pliegos rectores de la contratación, retrotrayendo el procedimiento a su fase de elaboración, con la obligación de que el órgano de contratación realice un nuevo estudio económico de los costes

SÉPTIMO: Alegaciones del poder adjudicador

El poder adjudicador se opone a la estimación del recurso alegando lo siguiente:

a) El motivo principal del recurso se centra en la alegada infracción de la LCSP por insuficiencia del PBL al omitir determinados costes laborales. Sin embargo, conforme al principio de carga de la prueba, corresponde al recurrente acreditar los hechos en los que fundamenta su pretensión, sin que en el presente caso se haya aportado justificación suficiente que permita concluir que el PBL no se adecúa a los precios de mercado o compromete la viabilidad del contrato.

b) Del análisis del expediente se desprende que el PBL ha sido fijado atendiendo a costes laborales incluso superiores a los derivados del convenio colectivo sectorial aplicable, lo que refuerza su adecuación a Derecho. En particular, se han considerado tablas salariales del convenio de empresa Gizatzen, más favorables que las sectoriales, sin que resulte exigible la inclusión de otros conceptos retributivos condicionados a su incorporación expresa al contrato.

c) Igualmente, los acuerdos alcanzados entre la empresa saliente y sus trabajadores (incluidos pactos de fin de huelga o mejoras retributivas específicas) no vinculan al poder adjudicador ni pueden imponerse a terceros en el marco de la licitación. En consecuencia, la Administración cumple con la LCSP al proporcionar información sobre las condiciones de subrogación (art. 130 LCSP), sin que proceda integrar en los pliegos condiciones derivadas de tales acuerdos.

d) Se defiende la legalidad de incluir como criterio de adjudicación una mejora retributiva, al tratarse de un aspecto social vinculado al objeto del contrato. Se argumenta que dicho criterio guarda relación directa con la prestación del servicio, al incidir en la calidad, estabilidad y cualificación del personal que lo ejecuta, por lo que resulta conforme con el Derecho de la Unión Europea.

e) En cuanto a la alegada insuficiencia de las horas previstas en los pliegos, debe recordarse que la definición de la prestación (incluido el número de horas necesarias) forma parte de la potestad de organización del poder adjudicador, amparada por la discrecionalidad técnica. La doctrina del OARC/KEAO ha reiterado que no existe un derecho subjetivo de los trabajadores o de los recurrentes a que se mantenga una determinada estructura de la prestación o a que el diseño del contrato garantice la continuidad de las condiciones existentes con anterioridad.

f) Se indica que el estudio económico contempla expresamente un incremento del coste laboral destinado a cubrir el absentismo. En cuanto a las vacaciones, se argumenta que no procede añadir un coste adicional, al haberse calculado el presupuesto en función de horas efectivas de trabajo. Finalmente, se aclara que el contrato retribuye mediante precios unitarios por hora, en los que se incluyen todos los costes directos e indirectos, sin atender a la jornada individual de los trabajadores adscritos.

OCTAVO: <u>Apreciaciones del OARC / KEAO</u>

En síntesis, la recurrente solicita la anulación de los pliegos y la retroacción del procedimiento para que se realice un nuevo estudio económico de los costes sobre la base de que (i) se han infravalorado los costes salariales al aplicarse tablas retributivas incorrectas conforme al convenio colectivo, lo que vicia el PBL y el criterio de adjudicación relativo al incremento salarial, (ii) existe un error en el cálculo del número de horas y (iii) no se han incluido o justificado costes laborales esenciales (vacaciones y absentismo), lo que impide garantizar la correcta ejecución del contrato.

Las consideraciones de este Órgano al respecto son las siguientes:

a) <u>Sobre el PBL y el cálculo de los costes salariales y el convenio colectivo aplicable</u>

El recurrente considera que la inclusión en el desglose de los costes de personal de las tablas salariales del "Escenario A (2024-garantía de no pérdida de poder adquisitivo" y no de las tablas del "Escenario B" (relativa a la subrogación y efectos económicos tras una nueva adjudicación) del "Convenio Colectivo de Gizatzen" vicia el PBL así como el criterio de adjudicación "Mejora salarial (20 puntos)".

A juicio de este Órgano, debe desestimarse por las siguientes razones:

1) Tal y como señala el artículo 100.2 LCSP, los costes salariales del PBL se calculan a partir del convenio laboral de referencia. Este convenio de referencia no puede ser un convenio colectivo cuyo ámbito sea el de una única empresa, sino uno que afecte a la generalidad de ellas pues, de otro modo, no cumpliría su función de adecuarse al presupuesto base de licitación (en adelante, PBL) a los "precios de mercado", es decir, los habituales en un mercado compuesto por una pluralidad de operadores económicos (ver la Resolución 198/2023 del OARC / KEAO y los artículos 101.2 y 102.3 de la LCSP, que se refieren expresamente a los convenios sectoriales para el cálculo del valor estimado y del precio en los contratos con fuerte peso de los costes laborales).

2) Este Órgano ha manifestado con anterioridad (ver, en este sentido la Resolución 021/2026) que:

    i. el convenio laboral de referencia utilizado para calcular el PBL no tiene vocación alguna de ser el aplicado a los trabajadores que ejecuten la prestación contractual y su finalidad es únicamente efectuar dicho cálculo. De hecho, es perfectamente posible que el convenio colectivo que finalmente rija las condiciones laborales de la prestación contractual sea otro distinto (por ejemplo, un convenio colectivo de empresa o un convenio sectorial de ámbito territorial más reducido) porque así se derive de la negociación colectiva y

de las reglas que rigen su aplicación. Ése es también el caso de los trabajadores subrogados en la plantilla del nuevo adjudicatario, que se incorporan con su propio régimen legal (incluido, en su caso, el convenio de empresa al que se refiere el recurrente).

ii. Por otro lado, sea cual sea el convenio de referencia elegido a estos efectos, no va a impedir en ningún caso que a los trabajadores subrogados se les aplique el convenio colectivo que legalmente les corresponda.

3) Del apartado 4.1 del documento "INFORME ECONÓMICO SOBRE EL CONTRATO DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE LIMPIEZA DE EDIFICIOS MUNICIPALES DEL AYUNTAMIENTO DE SAN SEBASTIAN Y DE ENTIDADES ADHERIDAS (EXPEDIENTE 2025-AKEA-ALTA-000056)", así como de las propias alegaciones del recurrente, se desprende que, para efectuar el desglose del PBL exigido por el artículo 100.2 de la LCSP, el apartado 4 del PCAP toma en consideración las tablas salariales del Convenio Colectivo de Gizatzen correspondientes al año 2024. Dichas tablas son sensiblemente superiores a las previstas para el año 2026 en el convenio colectivo de limpieza de edificios y locales de Gipuzkoa (Convenio 2019-2026, BOG de 10/01/2024), suscrito por ASPEL, en representación de las empresas, y por los sindicatos ELA y ESK, en representación de la parte trabajadora. La utilización de aquellas tablas salariales como referencia para el cálculo de los costes no invalida el PBL, dado que los importes tomados como base por el poder adjudicador son superiores a los del convenio colectivo de aplicación general. En este sentido, la utilización de las tablas del convenio de empresa de Gizatzen no puede entenderse como sustitución del convenio sectorial de referencia exigible a efectos del artículo 100 de la LCSP, sino como un parámetro económico incorporado por el poder adjudicador para reforzar la suficiencia del presupuesto. Debe tenerse en cuenta que el convenio colectivo que opera como referencia para comprobar la adecuación del PBL a precios

de mercado debe ser, con carácter general, el convenio sectorial aplicable, en la medida en que es el que refleja las condiciones salariales comunes del mercado de referencia y no las condiciones particulares asumidas por una empresa concreta.

4) El recurrente pretende la nulidad del criterio de adjudicación "Masa salarial" porque valora la aplicación a todo el personal adscrito al servicio, presente o futuro, incluido el personal subrogado no adherido a dicho convenio, nuevas trabajadoras y sustitutas, del salario base para el año 2024 ("Escenario A") del Convenio colectivo de la empresa Gizatzen, por entender que las tablas salariales a aplicar deberían ser las del "Escenario B". A juicio de este Órgano el criterio de adjudicación controvertido no resulta contrario a derecho por tomar como referencia el salario base del año 2024 del denominado "Escenario A", y premiar su aplicación homogénea a todos los trabajadores adscritos al servicio, ya que el criterio no tiene por efecto desplazar el convenio colectivo que resulte legalmente aplicable ni autoriza el abono de retribuciones inferiores a las exigibles.

b) <u>Sobre la no inclusión del coste de absentismo y vacaciones en el desglose</u>

El recurrente alega que la justificación del desglose de coste no figura en el PCAP, sino en una memoria justificativa, y no incluye el coste de las vacaciones y el porcentaje de absentismo es inferior al aportado por la empresa Gizatzen. A juicio de este Órgano esta impugnación debe ser desestimada por las siguientes razones:

1) Este OARC / KEAO ha venido señalando (ver, por todas, la Resolución 81/2020) que el poder adjudicador dispone de un margen de discrecionalidad para determinar el PBL o el precio del contrato, y que corresponde a quien impugna dicha determinación la carga de probar, más allá de las vicisitudes del mercado, que bajo las condiciones

económicas propuestas no cabe esperar una concurrencia suficiente y no está garantizada la viabilidad de la correcta ejecución del contrato.

2) En el caso analizado, el poder adjudicador ha expresado en el apartado 4.3 de la carátula del PCAP el desglose del PBL (exigencia del artículo 100.3 de la LCSP) y los criterios seguidos para su determinación constan en una memoria justificativa de la que ha tenido conocimiento el recurrente por la argumentación que contiene su escrito. Por tanto, nada puede reprocharse al poder adjudicador a este respecto.

3) Por lo que se refiere a la no inclusión de las vacaciones y el índice de absentismo, debe partirse de dos premisas. En primer lugar, el sistema de determinación del precio previsto en la cláusula 4.1 del PCAP es el de precios unitarios por hora de prestación efectiva del servicio, y, en segundo lugar, el estudio económico calcula los costes sobre horas efectivas de trabajo, lo que impide trasladar mecánicamente al PBL la jornada teórica anual de la plantilla subrogable o los datos históricos de organización interna de la empresa saliente. Así, el contrato se paga por horas efectivas de servicio, por lo que el coste de las vacaciones no opera como una partida autónoma que deba adicionarse necesariamente al presupuesto, pues las vacaciones forman parte de la organización empresarial de los medios humanos necesarios para garantizar que las horas contratadas se presten efectivamente. En lo que respeta al porcentaje relativo al absentismo, se ha de señalar que la discrepancia del recurrente con el porcentaje aplicado no basta, por sí sola, para desvirtuar la legalidad del PBL. Para ello sería necesario acreditar que el porcentaje utilizado es manifiestamente erróneo, irrazonable o insuficiente hasta el punto de impedir una concurrencia adecuada o comprometer la correcta ejecución del contrato, carga argumental y probatoria que no puede entenderse satisfecha mediante la mera invocación de datos históricos o porcentajes procedentes de la empresa saliente.

4) Finalmente, debe recordarse que la suficiencia del PBL no exige que el desglose económico reproduzca todos y cada uno de los posibles costes empresariales con el grado de detalle pretendido por el recurrente, sino que permita comprobar que el presupuesto se ha calculado de forma razonable, transparente y adecuada a precios de mercado. En el presente caso, la existencia de un desglose en el PCAP, completado por la memoria económica conocida por el recurrente, el cálculo sobre horas efectivas, la previsión expresa de un porcentaje por absentismo y el sistema de precios unitarios permiten descartar que concurra una omisión relevante o un error manifiesto invalidante.

c) Sobre la reducción del número de horas de prestación del servicio

Esta alegación debe ser desestimada. Este Órgano ha manifestado en ocasiones precedentes (ver, en este sentido las Resoluciones 005/2019, 139/2019 y 158/2024) que entra dentro de la discrecionalidad que ampara al poder adjudicador en el diseño de la prestación establecer el número de horas de trabajo necesarias para cumplir con la finalidad del contrato, sin que exista un derecho subjetivo que permita al recurrente exigir al poder adjudicador que reproduzca la estructura de la obligación del contrato precedente.

El artículo 130 de la LCSP impone al órgano de contratación un deber de información dirigido a que los operadores económicos puedan conocer los costes laborales asociados a la eventual subrogación y formular sus ofertas con conocimiento suficiente, pero no convierte la plantilla preexistente ni el volumen de horas efectivamente prestado en el contrato anterior en un parámetro intangible que deba ser reproducido en la nueva licitación. Por ello, la información relativa al personal subrogable no condiciona, por sí sola, la potestad del poder adjudicador para redefinir la prestación conforme a las necesidades actuales del servicio. Tampoco puede aceptarse que la mera comparación entre las horas derivadas del listado de subrogación y las horas previstas en los pliegos permita apreciar, sin más, un error manifiesto o una insuficiencia del PBL. En el presente

caso, no se ha demostrado que el número de horas previsto en los pliegos resulte incompatible con la adecuada prestación del servicio ni que la reducción denunciada responda a una decisión arbitraria o ajena a las necesidades contractuales. La discrepancia del recurrente con el dimensionamiento elegido no basta para desvirtuar la presunción de acierto y razonabilidad que ampara la configuración técnica de la prestación, máxime cuando la obligación de subrogación, en su caso, deberá desplegar sus efectos en el plano laboral correspondiente, sin que ello determine necesariamente el contenido, alcance o intensidad de la prestación que el poder adjudicador decide contratar.

Por todo lo expuesto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y en la Disposición Adicional Octava de la Ley 5/2010, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2011, la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoaren titularra:

RESUELVE

PRIMERO: Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA (ASPEL) contra los pliegos del contrato “Contrato de servicios de limpieza de edificios municipales del Ayuntamiento de Donostia y entidades adheridas”, tramitado por el Ayuntamiento de Donostia - San Sebastián.

SEGUNDO: Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

TERCERO: Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación.

CUARTO: Contra la presente resolución, ejecutiva en sus propios términos, solo cabe la interposición de recurso contencioso- administrativo (artículo 44.1 Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, LJ) en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la notificación de la misma (artículo 46. 1 LJ), ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (artículo 10.1 k) LJ), de conformidad con el artículo 59.1 de la LCSP.

Vitoria-Gasteiz, 2026ko uztailaren 02a

Vitoria-Gasteiz, 02 de julio de 2026