EB 2026/065

Resolución 120/2026, 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 EUZKO LANGILEEN ALKARTASUNA / SOLIDARIDAD DE TRABAJADORES VASCOS (E.L.A./S.T.V.) contra los pliegos del contrato "Servicios de limpieza de edificios municipales del Ayuntamiento de Donostia y entidades adheridas (Lote 2)", tramitado por el Ayuntamiento de Donostia - San Sebastián.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 20 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 EUZKO LANGILEEN ALKARTASUNA / SOLIDARIDAD DE TRABAJADORES VASCOS (E.L.A./S.T.V.) contra los pliegos del contrato "Servicios de limpieza de edificios municipales del Ayuntamiento de Donostia y entidades adheridas (Lote 2)", tramitado por el Ayuntamiento de Donostia - San Sebastián.

SEGUNDO: El día 20 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-T8CQJ-XZCA lokalizatzailearen bidez egiaztatu daiteke Egoitza elektronikoan: https://euskadi.eus/lokalizatzailea

Se puede contrastar la autenticidad de este documento mediante el localizador J0D0Z-T8CQJ-XZCA 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) En enero de 2025 se suscribió el convenio colectivo de empresa de Gizatzen, S.A., publicado en el BOG de 14 de marzo de 2025, el cual contempla dos escenarios retributivos y vincula la efectividad económica del denominado escenario B a la inclusión de sus costes e incrementos en el nuevo contrato administrativo. Asimismo, dicho convenio prevé, en su Disposición Adicional Segunda, un pago único y no consolidable denominado "premio de adjudicación", que debe ser abonado por la nueva adjudicataria tras la incorporación efectiva al servicio. En particular los correspondientes a la tabla salarial del denominado "Escenario B) del Convenio de empresa Gizatzen" y del denominado "premio de adjudicación", cuya inclusión se pretende en atención a su eventual incidencia en los costes laborales del contrato.

b) La documentación económica de la licitación no refleja correctamente tales costes. En particular, se indica que, mientras en el lote 1 se toman como referencia las tablas salariales de 2026 del convenio de Gureak Garbitasuna, en el lote 2 el informe económico parte de una única tabla salarial correspondiente al año 2024 y excluye expresamente el efecto económico del citado "premio de adjudicación", pese a que la propia documentación de subrogación reconoce la aplicación del convenio de Gizatzen y la existencia de dicho concepto retributivo. Esta omisión puede determinar que el presupuesto base de licitación (PBL) no responda a los costes laborales reales del contrato, lo que resulta especialmente

relevante al tratarse de un servicio intensivo en mano de obra. A su juicio, ello puede afectar a la correcta formación de las ofertas, a su viabilidad económica, a la igualdad de trato entre licitadores y a la adecuada ejecución del servicio.

c) Se cuestiona la reducción de las horas de servicio previstas en los pliegos respecto de las que vendría realizando el personal incluido en el listado de subrogación. Según se desprende del documento, el sindicato sostiene que la definición de las horas necesarias para la ejecución del contrato incide en las condiciones de subrogación y en el mantenimiento de la estructura laboral preexistente, reprochando que el diseño de la prestación no tome como referencia el número de horas actualmente ejecutadas por dicho personal.

d) Finalmente, se solicita que:

i. se declaren no conformes a Derecho las previsiones y determinaciones económicas del lote 2.
ii. se acuerde la retroacción de actuaciones al momento de redacción y aprobación de los pliegos y documentación económica, a fin de que se reelabore el presupuesto base de licitación del lote 2, incorporando de forma coherente los costes laborales de referencia y los conceptos retributivos relevantes que resulten exigibles o directamente vinculados a la ejecución del contrato y al personal subrogable, garantizando que los licitadores puedan formular ofertas viables y comparables

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 vigente, 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, limitándose su eficacia al ámbito subjetivo propio de quienes los suscribieron. 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) 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.

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

En síntesis, el sindicato recurrente centra su impugnación en la configuración económica y prestacional del contrato. En particular, sostiene que el PBL no incorpora determinados costes laborales derivados del convenio de empresa de

la actual contratista, lo que, a su juicio, afecta a la suficiencia económica y a la viabilidad de la prestación contractual y la insuficiencia de las horas de trabajo previstas en los pliegos.

Las consideraciones de este Órgano al respecto son las siguientes:

a) Sobre el PBL y el cálculo de los costes salariales

La alegación relativa a la no inclusión de los costes derivados del convenio de empresa en el PBL 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) Tampoco puede aceptarse la alegación relativa al denominado "premio de adjudicación". Se trata de un concepto retributivo establecido en el convenio de empresa de Gizatzen cuya efectividad se vincula a circunstancias propias de dicho ámbito convencional.

b) 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 EUZKO LANGILEEN ALKARTASUNA / SOLIDARIDAD DE TRABAJADORES VASCOS (E.L.A./S.T.V.) contra los pliegos del contrato “Servicios de limpieza de edificios municipales del Ayuntamiento de Donostia y entidades adheridas (Lote 2)”, 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