



EB 2025/002

Resolución 083/2025, de 20 de mayo, 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 BROCOLI, S.L. contra la adjudicación del contrato “Servicio de limpieza de locales municipales y de mobiliario e instalaciones urbanas”, Lote 2, tramitado por el Ayuntamiento de Eibar.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 2 de enero de 2025 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 en materia de contratación interpuesto por BROCOLI, S.L. contra la adjudicación del contrato “Servicio de limpieza de locales municipales y de mobiliario e instalaciones urbanas”, Lote 2, tramitado por el Ayuntamiento de Eibar.

SEGUNDO: El 3 de enero (con reiteración del 30 de enero) este OARC / KEAO remitió el recurso al poder adjudicador y le solicitó, además de la copia del expediente de contratación, 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 se recibió el día 3 de febrero 2025.

TERCERO: Trasladado el recurso a los interesados con fecha 5 de febrero, se han presentado alegaciones por LIMPIEZA Y MANTENIMIENTO IMPACTO, S.L. (en adelante, IMPACTO), adjudicatario del contrato impugnado, el 12 de febrero.



II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Representación y legitimación

Consta en el expediente la legitimación de la recurrente ya que, tal y como establece el artículo 48 de la LCSP, 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. En el presente caso, de estimarse el recurso, resultaría adjudicatario el recurrente por ser el segundo clasificado.

Consta, así mismo, la representación de A.C.B., que actúa en nombre y representación de BROCOLI, S.L.

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

Según el artículo 44.1 a) de la LCSP, 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 c) de la LCSP señala que podrán ser objeto de recurso los acuerdos de adjudicación.

CUARTO: Interposición del recurso en tiempo y forma

El recurso ha sido interpuesto en tiempo y forma. Debe rechazarse la alegación de extemporaneidad del recurso planteada por el poder adjudicador, pues la notificación de la adjudicación al recurrente se produjo el día 10 de diciembre y la presentación de la impugnación el 2 de enero, el último de los 15 días hábiles de los que disponía el recurrente.

QUINTO: Régimen jurídico del poder adjudicador

En cuanto al régimen jurídico aplicable, el Ayuntamiento de Eibar 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 que, en síntesis, alega la recurrente son los siguientes:

- a) La recurrente alega que la oferta de IMPACTO es inferior al coste real de la mano de obra exigido por el convenio colectivo aplicable (Convenio de Limpieza de Edificios y Locales de Gipuzkoa y equiparación al nivel 5 Udalhitz). El coste anual de mano de obra calculado por la recurrente asciende a 261.892,13 €, mientras de la oferta adjudicataria es de 233.336,61 €, lo que supone un incumplimiento del art. 201 LCSP (obligaciones laborales y salariales).
- b) Sobre la base de lo indicado en el apartado 1) anterior solicita la exclusión de la oferta adjudicataria conforme al art. 149.4 LCSP, por no cumplir las obligaciones laborales y sociales
- c) Finalmente, solicita la nulidad de pleno derecho o, subsidiariamente, anulabilidad de la adjudicación del LOTE 2, la exclusión de IMPACTO del procedimiento y la adjudicación del LOTE 2 a su favor.

SÉPTIMO: Alegaciones de IMPACTO

IMPACTO, adjudicataria impugnada, efectúa las siguientes alegaciones:

- a) Recuerda la doctrina del OARC/KEAO sobre la amplia discrecionalidad técnica de la Administración para valorar la viabilidad de ofertas anormalmente bajas, limitándose el control a la verificación de que la decisión esté motivada y ajustada a Derecho (cita Resoluciones 095/2015 y 90/2013 del OARC/KEAO).

b) Identifica y detalla varios errores en el estudio de costes presentado por BROCOLI en su recurso. En concreto:

- Error en el cálculo del salario base con equiparación Udalhitz, pues sobreestima el salario base anual de la plantilla (176.146,06 €) frente al cálculo correcto (166.653,88 €), incrementando injustificadamente el coste en 9.492,18 €.
- Error en el cálculo del coste salarial anual, ya que suma incorrectamente los conceptos salariales, resultando un coste anual de 231.275,34 €, cuando el cálculo correcto es 214.391,37 €, lo que supone una diferencia de 16.883,97 €.
- Duplica los conceptos de vacaciones y absentismo, sumando 30.616,80 € adicionales, y además utiliza una tasa de absentismo superior a la real, según la experiencia de IMPACTO como actual prestataria del servicio.
- Sobreestimas otros costes, como los de uniformidad, EPIs, medios técnicos y reconocimientos médicos.

c) IMPACTO defiende que su oferta es económicamente viable y ajustada a Derecho, y que la decisión del órgano de contratación de admitir su justificación de baja anormal está debidamente motivada y fundamentada.

OCTAVO: Alegaciones del poder adjudicador

El poder adjudicador se opone al recurso sobre la base de los argumentos que concluye de la siguiente manera:

a) El poder adjudicador solicita la desestimación del recurso por no haber aportado el recurrente elementos suficientes que desvirtúen la decisión de adjudicación, y por considerar que la oferta de IMPACTO está correctamente justificada y cumple con la LCSP.

b) Alega diversos errores y sobrecostos en los cálculos efectuados por la recurrente:

- BROCOLI suma las horas de vacaciones a las 11.661 horas/año exigidas en el pliego, lo que supone un exceso de aproximadamente 1.300 horas, que implica una sobrevaloración del coste de personal en el cálculo. IMPACTO cubre las 11.661 horas/año con el personal titular, incluyendo la cobertura total de vacaciones.
- IMPACTO, como actual prestataria del servicio, conoce el absentismo real y lo ha justificado adecuadamente, mientras que BROCOLI ha estimado un coste de absentismo superior al real, sin conocimiento de la situación actual del servicio.
- Se sobrevaloran determinados conceptos como los uniformes, medios técnicos y reconocimientos.

NOVENO: Apreciaciones del OARC / KEAO

La recurrente solicita la exclusión de IMPACTO porque su oferta económica no cubre los costes salariales del personal encargado de ejecutar el servicio. El análisis del recurso debe partir de lo establecido en el Pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP) que rige la licitación, que, por no haber sido impugnado en tiempo y forma, su contenido vincula al poder adjudicador y a los participantes en el procedimiento de adjudicación. En concreto, el contenido relevante es el siguiente:

PCAP

(...)

15. Eskaintzen balorazioa

IRIZPIDEA: Prezioa.

Puntuazioa: 99 puntu

Balorazio-formula:

$$B_i = \frac{J_i}{\text{Max}(J_a, J_{\text{max}})} \times B_{\text{max}}$$

Hona:

Bmax: Prezioa kontuan hartuta emango den gehieneko puntuazioa edo puntuazio maximoa.

Ja: Jaitsiera adierazgarria, kontratu honetan % 10Ean zehaztua.

Bi: Eskaintza bakoitzari emandako puntuazioa edo balorazioa.

Jmax: Gehieneko jaitsiera lizitaziora aurkeztu direnetatik.

Ji: Eskaintza (i) bakoitzari dagokion jaitsiera.

Max (Ja, Jmax): Adierazitako balio bi horien artean, gehienekoa edo maximoa.

15. Valoración de las ofertas

CRITERIO: Precio

Puntuación: 99 puntos

Fórmula de valoración:

$$V_i = \frac{B_i}{\text{Max}(B_s, B_{\text{max}})} \times V_{\text{max}}$$

Donde:

Vmax: Puntuación máxima a otorgar por el criterio precio.

Bs: Baja significativa, que se determina en este contrato en el 10 %.

Vi: Puntuación o valoración otorgada a cada oferta.

Bmax: Baja máxima de entre las presentadas a la licitación.

Bi: Baja correspondiente a cada oferta (i).

Max (Bs, Bmax): Representa el valor máximo de entre los dos indicados.

17. Eskaintza bereziki baxuak

Kontratu honetan anormaltasun-presuntzioko beherapenik dagoen ikusteko irizpideak soilik kontratuaren prezioarekin daude lotuta eta Administrazio Publikoetako Kontratuen legearen Erregelamendu Orokorren 85. artikulua ezartzen dituen irizpideak dira.

Halako kasuetan, 2017ko SPKLaren 149. artikuluan aurreikusitako prozedura izapidetu

beharko da, non dagokion zerbitzuaren aholkularitza teknikoa eskatuko den.

Kasu guztietan ere, kontratazio-organismoek baztertu egingo dituzte eskaintzak, baldin eta, azpikontratazioari buruzko araudia urratuz, egiaztatzen badute ez-ohiko beherapena dutela, edo egiaztatzen badute ez dituztela betetzen ingurumenaren, gizarte-gaien edo lanaren alorrean, nazio mailan zein nazioartekoan, aplikatzen diren betebeharrak; ezta indarrean dauden hitzarmen kolektibo sektorialak ere.

Nolanahi ere, ulertuko da justifikazioak ez duela era egokian azaltzen lizitatzailerak proposatutako prezio edo kostuen maila baxua, noiz eta justifikazioa osatugabea denean, edo hipotesi edo jardura desegokietan oinarritzen denean ikuspegi tekniko, juridiko edo ekonomikotik.

Anormaltasun-presuntzioan egon den enpresari adjudikatu bazaio kontratua, kontratazio-organismoak bermatu egingo du kontratua egoki betetzea, zerbitzuetan, obretan edo kontratatutako horniketetan kalitate-jaitzierarik egon ez dadin.

17. Ofertas anormalmente bajas

Los criterios para la apreciación de bajas en presunción de anomalía en este contrato están relacionados exclusivamente con el precio del contrato y son los que se contemplan en el artículo 85 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

En estos casos deberá tramitarse el procedimiento previsto en el artículo 149 de la LCSP 2017, en el

que se solicitará el asesoramiento técnico del servicio correspondiente.

En todo caso, los órganos de contratación rechazarán las ofertas si comprueban que son anormalmente bajas porque vulneran la normativa sobre subcontratación o no cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, nacional o internacional, incluyendo el incumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes.

Se entenderá en todo caso que la justificación no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador cuando ésta sea incompleta o se fundamente en hipótesis o prácticas inadecuadas desde el punto de vista técnico, jurídico o económico.

Cuando la empresa que hubiese estado incurso en presunción de anomalía hubiera resultado adjudicataria del contrato, el órgano de contratación velará por la adecuada ejecución del contrato, sin que se produzca una merma en la calidad de los servicios, las obras o los suministros contratados.

Teniendo en cuenta lo antecedente, este OARC / KEAO considera que el recurso debe ser desestimado por las siguientes razones:

- 1) Tras constatar que la oferta de IMPACTO cumplía con los parámetros de anomalía establecido en la cláusula 17 del PCAP, el poder adjudicador inició y sustanció el trámite del artículo 149 de la LCSP para la verificación de la viabilidad de la oferta. En este procedimiento incidental, IMPACTO presentó sus alegaciones en las que justifica el precio ofertado con las siguientes razones:
 - Manifiesta que aplicará a los trabajadores el Convenio Colectivo de limpieza de Edificios y locales de Gipuzkoa, publicado en el Boletín Oficial de Gipuzkoa Nº 7 de 10 de enero de 2024. Código de Convenio 20000785011981.

- Incorpora una tabla con el detalle del personal a subrogar en la que especifica por cada uno de ellos, la antigüedad, la categoría profesional, el tipo de contrato, el salario bruto anual y los costes de seguridad social.
- Especifica en otra tabla el número mínimo de horas anual que se requieren para la correcta ejecución del servicio (11.661 h.)
- Se adjunta otra tabla en la que consta una relación categorías profesionales y número de horas anuales de cada una de ellas que coincide con el número de horas mínimo de servicio (11.661 h).
- Se adjunta un cálculo de los costes del personal que incluye, (i) Vacaciones 100% de cobertura, (ii) Cotización plus domingos y festivos por la realización del servicio en ascensores y el baño público de Arrasate (Bajo colonia y bajo radio), (iii) Seguridad Social, (iv) Ajustando los salarios al acuerdo de equiparación del N5 Udalhitz, (v) porcentaje de absentismo que se alega que es el real por estar prestando actualmente el servicio (vi) manifiesta que se han tenido en cuenta el coste de otros materiales para la gestión del servicio, como los productos de limpieza y los consumibles y que la inversión inicial de carros de limpieza y útiles se ha amortizado a lo largo del contrato actual por ser los adjudicatarios.

2) Frente a ello, el recurrente efectúa su propio análisis de costes que no contradicen las justificaciones aportadas. En este sentido:

- (i) En el escrito de recurso consta una tabla de costes salariales que contiene errores de cuenta:

COSTES SALARIALES

Antigüedad	Categoría	Jornada	Horas año	Salario Base	Antigüedad	Plus Transporte	Seguridad Social	Coste anual
05/10/2021	Limpiador/a	54,29%	939	14.179,21 €		584,79 €	34,60%	22.574,92 €
22/10/2018	Resp. Equipo	100,00%	1729	26.117,53 €	515,83 €	584,79 €	34,60%	41.617,97 €
03/01/2022	Especialista	72,14%	1247	18.841,19 €		584,79 €	34,60%	29.703,33 €
07/01/2022	Limpiador/a	57,86%	1000	15.111,60 €		584,79 €	34,60%	24.000,60 €
05/04/2014	Limpiador/a	53,58%	926	13.993,77 €	552,77 €	584,79 €	34,60%	23.136,60 €
Nueva Incor.	Limpiador/a	84,14%	1455	21.975,69 €		584,79 €	0,00%	22.560,48 €
Nueva Incor.	Limpiador/a	84,14%	1455	21.975,69 €		584,79 €	0,00%	22.560,48 €
Nueva Incor.	Limpiador/a	84,14%	1455	21.975,69 €		584,79 €	0,00%	22.560,48 €
Nueva Incor.	Limpiador/a	84,14%	1455	21.975,69 €		584,79 €	0,00%	22.560,48 €
Total horas año			11661				Coste total anual	231.275,34 €

Se observa que la suma de las columnas de “salario base”, “Antigüedad”, “Plus de transporte” y “Seguridad Social” no arroja el resultado que consta en la columna de “Coste anual” en las primeras cinco líneas, relativas a las categorías profesionales del “Limpiador/a”, “Resp. Equipo” y “Especialista” se refiere”. En todos los casos el error de suma arroja una cifra superior a la que debiera constar.

- (ii) La recurrente aporta unos costes de uniformidad, Epis y revisiones médicas de los que no se concluye la insuficiencia de los aportados por la adjudicataria ni, por si solos, contradicen los especificados por esta última en la justificación de su oferta. En cualquier caso, resulta relevante la alegación de la adjudicataria de que no requiere de inversiones en carros de limpieza y útiles por ser la actual prestataria del servicio, así como que, por esta razón, conoce cuál es el porcentaje de absentismo del personal que va a ejecutar el servicio, dato que, de ser desconocido para la recurrente, pudo haber sido obtenido a través de la solicitud de información adicional (artículo 138.3 de la LCSP).
- (iii) El cuadro de costes presentado por la adjudicataria y por la recurrente coinciden en el número de operarios y horas de prestación de servicio. Al margen de los errores de cuenta que contiene el aportado por la recurrente, la diferencia radica en que ésta última consigna unos salarios base por cada categoría profesional superiores a los especificados por el adjudicatario sin que conste el argumento o justificación de la diferencia. Por el contrario, IMPACTO, en la justificación de su oferta, manifiesta expresamente que los salarios especificados incorporan el nivel retributivo N5 de Udalhitzada. A este respecto, se debe recordar que, de acuerdo con las reglas o pautas generales de reparto de la carga de la prueba, corresponde al recurrente la de aportar los argumentos y los medios probatorios que permitan acreditar los motivos alegados (ver, por todas la Resolución 158/2023 del OARC / KEAO)

- 3) En resumen, el adjudicatario efectúa una justificación completa de los costes que componen su oferta mientras que la recurrente pretende sustituirlos por su propia previsión de costes que, forzosamente, han de ser distintos.

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 la empresa BROCOLI, S.L. contra la adjudicación del contrato “Servicio de limpieza de locales municipales y de mobiliario e instalaciones urbanas”, Lote 2, tramitado por el Ayuntamiento de Eibar.

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

TERCERO: Levantar la suspensión del procedimiento.

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, 2025ko maiatzaren 20a

Vitoria-Gasteiz, 20 de mayo de 2025