



EB 2026/078

Resolución 140/2026, de 27 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 LIMPIEZAS ABANDO SL contra la adjudicación del contrato de “Servicios de limpieza de edificios e instalaciones municipales del Ayuntamiento de Gautegiz-Arteaga 2026-2029”, tramitado por el Ayuntamiento de Gautegiz - Arteaga.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 14 de abril 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 en materia de contratación interpuesto por LIMPIEZAS ABANDO SL (en adelante, “la recurrente”) contra la adjudicación del contrato de “Servicios de limpieza de edificios e instalaciones municipales del Ayuntamiento de Gautegiz-Arteaga 2026-2029”, tramitado por el Ayuntamiento de Gautegiz-Arteaga.

SEGUNDO: El 14 de abril este OARC / KEAO remitió el recurso al poder adjudicador solicitándole, 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 15 de abril.



TERCERO: Trasladado el recurso a los interesados el 16 de abril, se han recibido alegaciones de GARBINDU LIMPIEZAS Y MANTENIMIENTO SL (en adelante, GARBINDU), adjudicataria impugnada, el día 17 de abril.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Representación y legitimación

Consta en el expediente la legitimación de la recurrente por ser una licitadora que opta a la adjudicación del contrato 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. Asimismo, consta la representación de la persona que actúa en nombre de la recurrente.

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.

QUINTO: Régimen jurídico del poder adjudicador

En cuanto al régimen jurídico aplicable, el Ayuntamiento de Gauteviz - Arteaga, 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

En resumen, el recurso se basa en los siguientes argumentos:

a) El criterio de adjudicación relativo al precio/hora para limpiezas extraordinarias, valorado con hasta 10 puntos, ha sido aplicado de forma incoherente, ya que el órgano de contratación le atribuye relevancia para la adjudicación mediante su puntuación, pero simultáneamente afirma que dicho precio no condiciona la viabilidad del contrato. Ello vulnera los principios de igualdad de trato y transparencia, así como el artículo 145 de la LCSP. Además, la valoración de dicho criterio ha incidido en el resultado de la adjudicación, dado que la empresa adjudicataria obtuvo la máxima puntuación (10 puntos) frente a los 9,43 puntos obtenidos por la recurrente, de modo que la aplicación indebida de este criterio habría influido en la clasificación final de las ofertas.

b) Por otro lado, el precio/hora ofertado para las limpiezas extraordinarias asciende a 15,75 €/hora, mientras que, según el cálculo realizado conforme al Convenio Colectivo de Limpieza de Edificios y Locales de Bizkaia, el coste laboral mínimo se situaría en 16,09 €/hora e, incorporando costes de absentismo, sustituciones, estructura, supervisión, prevención de riesgos laborales y beneficio industrial, el coste real del servicio alcanzaría los 19,94 €/hora. La aceptación de una oferta que no cubre los costes reales del servicio altera las condiciones de competencia entre licitadores, otorga una ventaja competitiva indebida a la adjudicataria y vulnera los principios de igualdad de trato, libre competencia y eficiencia en la contratación pública.

c) Se denuncia una incorrecta aplicación del régimen de las ofertas anormalmente bajas previsto en el artículo 149 de la LCSP. El recurrente puso en conocimiento del órgano de contratación la insuficiencia del precio ofertado por la adjudicataria y que la justificación presentada por esta se limitó a los costes salariales y de Seguridad Social, sin analizar el resto de costes necesarios para la prestación del servicio. El órgano de contratación concluyó que no existía baja temeraria sin efectuar un análisis completo de la viabilidad económica de la oferta ni motivar suficientemente dicha conclusión

d) Finalmente, se solicita (i) la anulación de la adjudicación, (ii) la retroacción del procedimiento y (iii) la exclusión de la oferta de GARBINDU.

SÉPTIMO: Alegaciones de GARBINDU

GARBINDU se opone a la estimación del recurso con los siguientes argumentos:

a) La oferta de GARBINDU no está incurso en presunción de anormalidad conforme a los parámetros objetivos establecidos en la cláusula 17 del PCAP. La recurrente pretende sustituir las reglas objetivas fijadas en los pliegos por una valoración subjetiva de la suficiencia del precio ofertado.

b) El cumplimiento de las obligaciones salariales y del convenio colectivo debe verificarse durante la ejecución del contrato, salvo que la oferta se encuentre incurso en presunción de anormalidad, circunstancia que no concurre en este caso. Además, las cláusulas 25.6 y 25.15 del PCAP prevén mecanismos específicos para controlar y, en su caso, sancionar el incumplimiento de las obligaciones laborales durante la ejecución.

c) No existe contradicción entre la consideración del precio/hora de las limpiezas extraordinarias como criterio de adjudicación, ponderado con 10 puntos, y la afirmación municipal de que dicho precio no condiciona la viabilidad del contrato. Las limpiezas extraordinarias tienen carácter excepcional y

eventual, por lo que su impacto económico en la ejecución sería limitado, sin perjuicio de la relevancia del criterio en la valoración.

d) El órgano de contratación aplicó correctamente la fórmula matemática prevista en la cláusula 19.2.b) del Pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP), otorgando 10 puntos a GARBINDU, que ofertó 15,75 euros por hora, y 9,43 puntos a ABANDO, cuya oferta fue de 16,70 euros por hora. La puntuación no deriva de una apreciación discrecional, sino de la aplicación automática de una regla establecida en los pliegos.

e) El traslado efectuado a GARBINDU para que formulara aclaraciones sobre la viabilidad de su oferta no supuso la iniciación formal del procedimiento del artículo 149 de la LCSP, sino una diligencia practicada por el Ayuntamiento para responder a las dudas planteadas por ABANDO.

OCTAVO: Alegaciones del poder adjudicador

El poder adjudicador, por su parte, alega lo siguiente:

a) El PCAP establece dos criterios automáticos diferenciados: la oferta económica globalmente más ventajosa y el precio por hora más ventajoso para las limpiezas extraordinarias. La valoración del primer criterio, que atiende al precio total del contrato y permite comprobar la suficiencia económica de las ofertas para ejecutar la prestación ordinaria, no ha sido impugnada. Por su parte, el criterio controvertido, relativo al precio/hora de las limpiezas extraordinarias, se refiere a una prestación eventual, cuya necesidad no puede determinarse de antemano y que puede no llegar a ejecutarse durante la vigencia del contrato, por lo que no condiciona la viabilidad económica global del contrato, sin perjuicio de su consideración como criterio de adjudicación evaluable automáticamente.

b) ABANDO calculó un coste de 15,65 euros por hora, incluyendo el plus de transporte, y añadió otros costes asociados a la prestación, como sustituciones, vacaciones, materiales y absentismo. Por su parte, GARBINDU estimó un coste

por hora de 15,65 euros frente a un precio ofertado de 15,75 euros, tomando como referencia el salario anual, la jornada prevista en el convenio y el coste de Seguridad Social empresarial. El poder adjudicador considera que la diferencia entre ambos cálculos responde fundamentalmente al distinto tratamiento del plus de transporte; mientras que ABANDO lo incorpora al coste específico de las limpiezas extraordinarias, GARBINDU sostiene que dicho concepto ya está incluido en el precio general del contrato.

c) La circunstancia de que las limpiezas extraordinarias tengan carácter eventual no determina la irrelevancia del criterio. Su finalidad es obtener el precio más ventajoso para el supuesto de que resulte necesaria la prestación, por lo que el criterio conserva utilidad y capacidad para diferenciar las ofertas, aunque su incidencia sobre la economía global del contrato sea limitada.

NOVENO: Apreciaciones del OARC / KEAO

En síntesis, la recurrente sostiene que se ha valorado indebidamente el precio/hora ofertado por GARBINDU para las limpiezas extraordinarias, por ser inferior a los costes laborales y reales de prestación del servicio. De ello deduce la inviabilidad económica de la oferta, la alteración de la competencia y la incoherencia de otorgar mayor puntuación a dicho precio.

Las cláusulas relevantes para la resolución de las cuestiones planteadas, a las que se deben atener las partes por ser firmes son las siguientes:

**PLIEGO DE CLAUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES PARA LA
ADJUDICACIÓN, POR PROCEDIMIENTO ABIERTO ORDINARIO, DEL SERVICIO DE
LIMPIEZA DE LOS EDIFICIOS MUNICIPALES**

(...)

17.- CRITERIOS PARA LA CONSIDERACIÓN DE QUE LA OFERTA CONTIENE VALORES ANORMALES O DESPROPORCIONADOS.

Serán consideradas ofertas anormalmente bajas aquellas que se encuentren en los siguientes supuestos:

Se considerará una oferta anormalmente baja o desproporcionada cuando exista una baja superior al 20% con respecto a la media aritmética de las ofertas económicas (Precio), incluyendo para el citado cálculo la propia oferta objeto de valoración, ya que se interpreta que una baja tal únicamente puede ir en detrimento de los derechos de los trabajadores y de las trabajadoras. En caso de ser un único licitador, se considerará como oferta incurso en presunción de anormalidad, aquella que tenga una rebaja superior al 25% del presupuesto base de licitación.

(...)

19.2.- CRITERIOS AUTOMATICAMENTE EVALUABLES

(...)

b) Oferta de precio hora más ventajosa para limpiezas extraordinarias: 10 puntos.

Para la valoración de las ofertas para las limpiezas extraordinarias se procederá asignándosele a la oferta más económica 10 puntos.

Las restantes ofertas económicas se evaluarán con la puntuación obtenida como resultado de la siguiente fórmula: $10 \times \text{Precio oferta para las limpiezas extraordinarias más económica} / \text{Precio oferta para las limpiezas extraordinarias evaluada}$.

A la vista de lo anterior, de las alegaciones de los interesados y de la documentación que obra en el expediente, el recurso debe ser desestimado por las siguientes razones:

- 1) La recurrente confunde la distinta naturaleza y finalidad de los criterios de adjudicación y de la institución de la baja anormal o desproporcionada. Los primeros tienen por objeto comparar objetivamente las ofertas para determinar cuál de ellas resulta más ventajosa (ver, por todas la Resolución 9/2019 del OARC / KEAO) mientras que la segunda permite verificar, previa tramitación del correspondiente procedimiento contradictorio, si una oferta es viable y puede ser normalmente cumplida en los términos propuestos. Esta última constituye una excepción al principio que establece que el contrato debe adjudicarse a la oferta económicamente más ventajosa, en cuanto permite excluir las ofertas

especialmente favorables cuando quepa pensar que el contrato no puede ser normalmente cumplido si se perfecciona en los términos propuestos (ver, en este sentido, la Resolución 182/2025 del OARC / KEAO).

- 2) La identificación de las ofertas incursas en presunción de anormalidad se debe realizar a partir de los parámetros objetivos que se contemplen en los pliegos (ver, en este sentido las Resoluciones 42 y 125/2017 del OARC / KEAO) y la mera apreciación de un licitador competidor sobre la insuficiencia de un precio no sustituye dichos parámetros ni activa, por sí sola, el procedimiento contradictorio previsto en el artículo 149 de la LCSP. Pues bien, en el supuesto que nos ocupa no concurre el requisito necesario para considerar como incursa en anormalidad la oferta de GARBINDU. A este respecto, debe tenerse en cuenta que el precio global ofertado por GARBINDU (85.800,00 €, IVA excluido) es superior al ofertado por la recurrente (83.837,04 €, IVA excluido) siendo únicamente discutida la viabilidad de un precio unitario (el precio / hora de las limpiezas extraordinarias), al que no se le aplica el parámetro de la cláusula 17 del PCAP y que, en el hipotético supuesto de que se aplicara, la apreciación de si se trata de un valor anormal o desproporcionado se realizaría analizando y valorando el conjunto de la oferta y no uno solo de sus componentes (en este sentido, la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 2019, ECLI:ES:TS:2019:4069).
- 3) El traslado efectuado a GARBINDU para que aportara aclaraciones sobre el precio unitario ofertado no altera esta conclusión. Dicha actuación puede entenderse como una diligencia destinada a completar la información disponible y responder a las dudas suscitadas por ABANDO, pero no transforma el precio controvertido en una oferta incursa en presunción de anormalidad ni convierte el trámite realizado en el procedimiento formal del artículo 149 de la LCSP.
- 4) No existe vulneración de los principios de igualdad de trato y transparencia. Ambas licitadoras conocieron con antelación los criterios,

fórmulas y ponderaciones aplicables, pudieron configurar libremente sus ofertas y fueron evaluadas mediante las mismas reglas. La diferencia de puntuación responde a las características de las respectivas proposiciones y no a la aplicación de condiciones distintas ni a la concesión de una ventaja a GARBINDU. En este sentido, la puntuación del criterio de adjudicación debatido no deriva de una apreciación discrecional sobre la mayor o menor relevancia económica de las limpiezas extraordinarias, sino de la aplicación de la fórmula prevista en el PCAP. Una vez configurado el criterio como evaluable automáticamente, la Mesa de contratación debe aplicarlo en sus estrictos términos, sin introducir consideraciones no previstas sobre su incidencia efectiva en la adjudicación del contrato. La igualdad de trato no exige que todos los licitadores utilicen la misma estructura de costes, obtengan idénticos márgenes o imputen de igual manera los costes generales a cada precio unitario. Lo que exige es que sus ofertas sean valoradas conforme a reglas comunes, objetivas y previamente publicadas, exigencia que se ha respetado en el presente procedimiento.

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 LIMPIEZAS ABANDO SL contra la adjudicación del contrato de “Servicios de limpieza de edificios e instalaciones municipales del Ayuntamiento

de Gauteviz-Arteaga 2026-2029”, tramitado por el Ayuntamiento de Gauteviz-Arteaga.

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 esta (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 27a

Vitoria-Gasteiz, 27 de julio de 2026