



EB 2026/082

Resolución 154/2026, de 12 de agosto, 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 empresa ZAIINTZEN, S.A. contra la adjudicación del contrato “Servicio de limpieza de las instalaciones municipales sujeto a regulación armonizada”, tramitado por el Ayuntamiento de Sondika

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 16 de abril de 2026, se recibió 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 la empresa ZAIINTZEN, S.A. contra la adjudicación del contrato “Servicio de limpieza de las instalaciones municipales sujeto a regulación armonizada”, tramitado por el Ayuntamiento de Sondika.

SEGUNDO: El día 16 de abril el OARC / KEAO remitió al poder adjudicador el recurso y le solicitó 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 citada documentación se recibió el día 22 de abril.

TERCERO: Trasladado el recurso a los interesados con fecha 23 de abril, con fecha 29 de abril se recibieron las alegaciones de OHL SERVICIOS INGESAN, S.A. (en adelante, OHL), adjudicataria impugnada.





II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Representación y legitimación

Consta en el expediente la legitimación de la recurrente para la interposición del recurso y la representación de quien actúa en su nombre.

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 Sondika 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 síntesis, el recurso contiene los siguientes argumentos:



a) En la documentación aportada para justificar la viabilidad de su oferta OHL no ha incorporado un complemento retributivo de 248 euros mensuales por jornada completa, cuya aplicación al personal adscrito al contrato ha sido confirmada mediante una consulta vinculante publicada durante la licitación. Dado que los pliegos atribuyen carácter vinculante a las aclaraciones difundidas en el perfil de contratante, la omisión de dicho concepto salarial determina que los costes laborales considerados por la adjudicataria resulten insuficientes para atender las obligaciones derivadas del convenio colectivo aplicable.

b) Sobre la base de lo especificado en el apartado a), la recurrente sostiene que la oferta de OHL incumple las obligaciones sociales y laborales exigibles, incumplimiento que, conforme al artículo 149.4 de la LCSP y a la propia cláusula reguladora de las ofertas anormalmente bajas contenida en el PCAP, obliga al órgano de contratación a rechazar aquellas proposiciones cuya viabilidad descansa en la vulneración de la normativa laboral o de los convenios colectivos sectoriales vigentes.

c) La oferta de OHL únicamente habría alcanzado los precios ofertados mediante una infravaloración de sus costes laborales, lo que revelaría su inviabilidad económica y determinaría su necesaria exclusión por tratarse de una oferta anormal que no garantiza el cumplimiento de las obligaciones sociales y salariales exigibles durante la ejecución del contrato.

d) Finalmente, solicita la anulación de la resolución de adjudicación del contrato y la exclusión de la oferta presentada por OHL.

SÉPTIMO: Alegaciones de OHL

La adjudicataria impugnada se opone al recurso con los siguientes argumentos:

a) La afirmación de la recurrente según la cual la justificación de la oferta anormalmente baja no contemplaba el denominado complemento de “incremento salarial” de 248 euros mensuales carece de fundamento. La



adjudicataria manifiesta que dicho concepto sí fue considerado en el estudio económico aportado para justificar la viabilidad de la oferta, integrándose dentro de la partida correspondiente a pluses salariales. Añade que el citado complemento no afecta a la totalidad de la plantilla adscrita al contrato, sino únicamente a cinco trabajadores concretos, por lo que el coste correspondiente habría sido expresamente incorporado a los cálculos económicos presentados.

b) La recurrente ha basado su conclusión en una interpretación incompleta de la documentación examinada durante la vista del expediente, ya que las tablas salariales a las que tuvo acceso reflejaban únicamente los conceptos retributivos previstos con carácter general en el convenio colectivo, sin incluir aquellos complementos particulares percibidos por determinados trabajadores. Por ello, entiende que la ausencia del plus en dichas tablas no permite concluir que el concepto no hubiera sido considerado en la justificación económica de la oferta.

c) El informe técnico emitido durante el procedimiento concluyó motivadamente que la oferta era viable y que el recurso no aporta elementos capaces de desvirtuar dicha valoración técnica.

d) Por último, la adjudicataria combate la tesis de la recurrente relativa al carácter vinculante de la consulta publicada durante la licitación. A este respecto, argumenta que la respuesta fue difundida el 25 de noviembre de 2025, cuando el plazo de presentación de ofertas finalizaba el 28 de noviembre, por lo que no se respetó la antelación mínima de seis días prevista en el artículo 138.3 de la LCSP para la publicación de aclaraciones vinculantes. En consecuencia, sostiene que dicha respuesta no podía desplegar efectos vinculantes frente a los licitadores y que, por tanto, no puede fundamentarse en ella un pretendido incumplimiento de la adjudicataria.

OCTAVO: Alegaciones del poder adjudicador

El poder adjudicador interesa la desestimación del recurso sobre la base de los siguientes argumentos:



a) La presentación de una oferta implica la aceptación incondicionada del contenido íntegro de los pliegos y de las condiciones que integran la licitación, incluidas las aclaraciones publicadas durante su tramitación. Desde esta premisa, la aclaración relativa al denominado “incremento salarial” de 248 euros mensuales tenía carácter vinculante conforme a la cláusula 13 del PCAP, de modo que la adjudicataria quedó obligada a su observancia al participar en el procedimiento. Asimismo, la adjudicataria presentó la declaración responsable exigida en el ANEXO IX.- Declaración sobre los compromisos que asume respecto a las personas que realicen la actividad objeto del contrato, en la que manifestó expresamente que aplicaría el convenio colectivo sectorial de limpieza de edificios y locales de Bizkaia, abonaría las retribuciones previstas en dicho convenio y cumpliría las obligaciones laborales derivadas de la ejecución contractual. Dicha declaración constituye un compromiso formal y vinculante de la empresa respecto al cumplimiento de la normativa laboral aplicable.

b) Por lo que respecta a la justificación de la oferta anormalmente baja, cuando requirió a la adjudicataria la explicación de los costes de la oferta, ya disponía de una declaración expresa de cumplimiento del convenio colectivo y de las obligaciones salariales derivadas de los pliegos, incluido el incremento salarial objeto de controversia. En consecuencia, entiende correctamente fundamentada la conclusión alcanzada en el informe técnico de 26 de enero de 2026, según la cual la adjudicataria justificó adecuadamente los costes salariales mediante la aplicación del convenio colectivo sectorial correspondiente.

c) Finalmente, concluye que la documentación aportada por la adjudicataria desglosó de forma adecuada los elementos requeridos para justificar la viabilidad de la oferta y que la Administración cumplió durante toda la tramitación las exigencias de los pliegos y de la LCSP. Añade que no resulta exigible al órgano de contratación verificar cuantitativamente la exactitud de cada uno de los importes salariales declarados por la empresa, bastando a estos efectos el compromiso formal de cumplimiento de las obligaciones laborales asumido por



la adjudicataria y la valoración favorable emitida por los servicios técnicos municipales.

NOVENO: Apreciaciones del OARC / KEAO

La recurrente fundamenta su pretensión de exclusión de la oferta presentada por la adjudicataria, OHL, incurso en presunción de anormalidad, en la falta de inclusión, en la justificación de la baja, del concepto retributivo correspondiente al “incremento salarial” de 248 euros mensuales por jornada completa, lo que determinaría la insuficiencia de los costes laborales considerados por la adjudicataria y evidenciaría que la ejecución de la oferta solo sería posible mediante el incumplimiento de las obligaciones salariales derivadas del convenio colectivo aplicable y de las condiciones de la licitación.

A la vista de las alegaciones de las partes y de la información que consta en el expediente remitido, este Órgano considera que el recurso debe ser desestimado por las siguientes razones:

- 1) En cuanto a la naturaleza y función de la institución de la baja anormal regulada en el artículo 149 de la LCSP, este órgano ha manifestado en ocasiones precedentes (ver, en este sentido la Resolución 182/2025) que se trata de una excepción al principio que establece que el contrato debe adjudicarse a la oferta económicamente más ventajosa, la cual permite excluir las ofertas especialmente favorables cuando quepa pensar razonablemente que el contrato no puede ser normalmente cumplido si se perfecciona en los términos propuestos.
- 2) La recurrente fundamenta su pretensión de exclusión de la oferta de la adjudicataria en que, durante la vista del expediente, no observó reflejado el plus de 248 euros mensuales en la tabla salarial aportada por la adjudicataria en orden a justificar la viabilidad de su oferta, lo que considera una evidencia de que durante la ejecución del contrato se



incumplirán las obligaciones salariales derivadas del Convenio colectivo de aplicación (artículo 149.4 de la LCSP).

- 3) Examinada la justificación aportada por OHL se observa que en el apartado c) de dicho documento (página 11 del documento y 1514 del expediente remitido) se expone lo siguiente: “c) Coste pluses: Este coste es el relacionado con los pluses que recibirá el personal adscrito al servicio por diferentes conceptos: los/las trabajadores/as nº 3, 4, 5, 6 y 7 tienen un concepto “Incremento salarial” por importe de 248 € brutos mensuales, lo que supone un coste total de 24.955,52 € durante el primer año, con los incrementos del 3,5% estimados para cada año de contrato. El resto del coste corresponde a los pluses que los trabajadores/as recibirán por trabajar en domingos y festivos”, que coincide con los términos de los documentos “Aclaración al Pliego”, de 25 de noviembre de 2025, y “Aclaración al Pliego III” que constan en el expediente remitido (páginas 162 a 166).
- 4) De la transcripción anterior se desprende que no concurre la omisión denunciada por la recurrente. La justificación de la adjudicataria identifica expresamente el concepto retributivo controvertido, concreta los trabajadores afectados, cuantifica su importe mensual y determina su impacto económico durante el primer año de ejecución, previendo asimismo los incrementos estimados para las anualidades sucesivas. Por ello, la alegación del recurso parte de una lectura parcial de la documentación económica, al identificar indebidamente la falta de reflejo individualizado del complemento en una determinada tabla salarial con su ausencia de cómputo en la justificación global de la oferta. Por otra parte, resulta relevante que el recurso no contenga ningún análisis económico sobre la omisión de dicho complemento.
- 5) Tampoco puede acogerse la afirmación de que la viabilidad de la oferta de OHL descansa en el desconocimiento de las obligaciones salariales derivadas del convenio colectivo aplicable o de las condiciones asumidas en la licitación. Antes al contrario, el expediente evidencia que el concreto



concepto retributivo sobre el que se articula el recurso fue tenido en cuenta en la partida correspondiente a pluses salariales, de modo que no se aprecia que el órgano de contratación hubiera aceptado una justificación carente de soporte suficiente en relación con el extremo discutido.

- 6) A la vista de la conclusión anterior, no resulta necesario pronunciarse sobre el alcance vinculante de la aclaración publicada durante la licitación en relación con el citado incremento salarial, pues el examen del expediente permite constatar que la adjudicataria lo incorporó expresamente a su justificación económica.
- 7) En definitiva, la recurrente no acredita que la oferta de OHL sea inviable ni que su ejecución requiera incumplir las obligaciones laborales o salariales aplicables. Su planteamiento se construye sobre una interpretación errónea de una parte de la documentación económica, que queda desvirtuada por el contenido íntegro de la justificación presentada por la adjudicataria. No apreciándose error, arbitrariedad, insuficiencia de motivación o contradicción manifiesta en la valoración efectuada por el órgano de contratación, procede desestimar este motivo de recurso y, con él, la pretensión de exclusión de la oferta adjudicataria.

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 ZAINZEN, S.A. contra la adjudicación del contrato “Servicio de limpieza de las instalaciones municipales sujeto a regulación armonizada”, tramitado por el Ayuntamiento de Sondika.

SEGUNDO: Notificar esta Resolución a todos los interesados en el procedimiento.

TERCERO: Levantar la suspensión del procedimiento, de acuerdo con lo previsto en el artículo 57.3 de la LCSP.

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 de la LJ), ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (artículo 10.1 k) de la LJ), de conformidad con el artículo 59.1 de la LCSP.

Vitoria-Gasteiz, 2026ko abuztuaren 12a

Vitoria-Gasteiz, 12 de agosto de 2026