



EB 2025/072

Resolución 158/2025, de 6 de octubre, en relación con el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa OPTIMA FACILITY SERVICES SL contra el acuerdo de adjudicación en el que se excluye su oferta del contrato “Limpieza de los edificios de gestión centralizada de EJ/GV en Bilbao”, tramitado por la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Departamento de Gobernanza, Administración Digital y Autogobierno).

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 2 de junio 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 OPTIMA FACILITY SERVICES SL contra el acuerdo de adjudicación en el que se excluye su oferta del contrato “Limpieza de los edificios de gestión centralizada de EJ/GV en Bilbao”, tramitado por la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Departamento de Gobernanza, Administración Digital y Autogobierno).

SEGUNDO: El mismo día 2 de junio 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 4 de junio.





TERCERO: Trasladado el recurso a los interesados con fecha 6 de junio, se han recibido alegaciones de SENIOR SERVICIOS INTEGRALES, S.L. (en adelante, SENIOR) el 12 de junio.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Legitimación y representación

Consta en el expediente la legitimación de la recurrente y la representación de I.C.B. que 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 que tienen por objeto 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 dentro del plazo establecido en el artículo 50.1 de la LCSP.

QUINTO: Régimen jurídico del poder adjudicador

En cuanto al régimen jurídico aplicable, la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi tiene la condición de poder adjudicador y, en



concreto, de Administración Pública, según lo dispuesto en el artículo 3 de la LCSP.

SEXTO: Alegaciones de la recurrente

En síntesis, el recurrente fundamenta su pretensión en los siguientes argumentos:

a) La recurrente fue requerida, junto a otras empresas, para justificar la posible baja desproporcionada de su oferta. Tras análisis técnico, la Mesa de Contratación propuso la exclusión de su oferta y la adjudicación a SENIOR, motivando que la oferta de OPTIMA supone una reducción significativa de las horas semanales respecto a las indicadas por el pliego (oferta de 530,25 h/semana frente a 630,25 h/semana del pliego).

b) Alega que su oferta plantea una reorganización del personal subrogado, proponiendo la reubicación de personal “sobrante”, justificada por la supuesta sobredimensión del servicio. Sin embargo, la resolución excluye a OPTIMA por considerar inviable la oferta técnica y rechazar la posibilidad de reubicar personal subrogado en otros servicios de la empresa.

c) En lo relativo a la reducción de horas totales ofertadas se alega que:

- en ningún punto del Pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP) ni del Pliego de prescripciones técnicas (en adelante, PPT) se impone un número mínimo obligatorio de horas semanales (630,25 h/semana) como cifra inexcusable, que es la estimación tomada como referencia por el poder adjudicador, pero no una exigencia.
- La cláusula 3.1 del PPT deja la organización concreta del servicio a un plan de trabajo a presentar por el adjudicatario. OPTIMA sostiene que su propuesta cumple este requisito



d) Sobre la reubicación del personal subrogado, el recurrente alega que:

- Ni el PCAP ni el PPT establecen la obligación de emplear en exclusiva al personal subrogado en el nuevo contrato.
- La doctrina administrativa ha afirmado que la subrogación derivada de convenio no implica adscripción exclusiva salvo que los pliegos lo impongan (Resolución del OARC / KEAO 18/2021) y que se considera válida la reubicación del personal siempre que se respeten los derechos laborales y se garantice la correcta ejecución del contrato (Resolución del OARC / KEAO 137/2020).
- La reubicación parcial es facultad legítima de gestión empresarial, reconocida en el art. 44 del ET y la doctrina administrativa.

e) El acto impugnado carece de una valoración técnica de la oferta y la exclusión fue automática y sin valorar la posibilidad de subsanación o alternativas menos restrictivas.

f) El requerimiento de justificación de 4 de febrero de 2025 fue genérico, sin especificar aspectos concretos de la oferta a justificar; la causa real de exclusión (reducción de horas y reubicación de personal) no fue notificada en esa fase, lo que infringió el art.149.4 de la LCSP y causó indefensión.

g) Finalmente, solicita:

- La nulidad de pleno derecho de la resolución impugnada.
- La retroacción de actuaciones al momento anterior a la exclusión de la oferta de OPTIMA y su readmisión al procedimiento.
- La adjudicación a favor de OPTIMA por considerarse la propuesta más ventajosa.



SÉPTIMO: Alegaciones SENIOR

SENIOR, adjudicataria impugnada, efectúa las siguientes alegaciones:

- a) OPTIMA basa su oferta en la ejecución de 530,25 horas/semana frente a las 630,25 horas/semana exigidas en el pliego, sin aportar justificación razonada ni detallada sobre las medidas de organización o protocolos que permitieran dicha reducción. Se recalca que una oferta no es válida si no explica de forma plausible cómo realizaría el servicio con menos horas, cumpliendo las tareas y frecuencias del Anexo III del PPT y con los locales y horarios definidos. A este respecto, la recurrente no ha justificado cómo su propuesta cumpliría los requisitos del pliego respecto a la organización de personal, por lo que la valoración técnica que considera anormal su oferta no presenta arbitrariedad ni errores manifiestos.
- b) OPTIMA admite que su oferta se basa en menos horas semanales sin justificar suficientemente el modo de hacerlo. No tiene derecho a una “segunda oportunidad” para subsanar, ya que el art. 149 de la LCSP no obliga a la Mesa a solicitar ampliaciones o subsanaciones.
- c) Las alegaciones de la recurrente sólo suponen una valoración paralela sin acreditar error, arbitrariedad ni incumplimiento de procedimiento; por tanto, el recurso debe ser desestimado.

OCTAVA. – Alegaciones del poder adjudicador

El poder adjudicador se opone a la estimación del recurso por las siguientes razones:

- a) Según el art. 130 de la LCSP y el Convenio Colectivo de limpieza del Gobierno Vasco, la empresa adjudicataria está obligada a subrogar la totalidad del personal del contrato anterior. El PCAP y el PPT recogen de forma expresa la obligación de subrogación según el Convenio, estableciendo los detalles de



personal que debe incorporarse, así como la información sobre condiciones laborales aportada por la empresa anterior.

b) OPTIMA justifica la reducción de personal y horas en su oferta como una medida de organización y eficiencia técnica, alegando que la cifra de horas semanales (anexada en el expediente) es solo una estimación y no un umbral mínimo. Sin embargo, el informe señala que ni en el PPT ni en el PCAP se contempla la “optimización de personal” como criterio de valoración de ofertas, y que el Plan de Trabajo que permite la organización propia se refiere a la planificación de las tareas tras la adjudicación del contrato, no a justificar el incumplimiento de la obligación legal y convencional de subrogar el conjunto del personal y condiciones pactadas.

c) La subrogación del total del personal es obligatoria en el momento de la adjudicación, independientemente de que, una vez incorporados, la empresa pueda reubicarlos o modificar sus condiciones por los mecanismos previstos en la legislación laboral (por ejemplo, despido objetivo o modificación sustancial de condiciones), pero nunca como una justificación para ofertar menos horas o personal del previsto para la subrogación en la fase de adjudicación.

d) En lo que respecta a la justificación y la motivación del rechazo, OPTIMA basa su justificación en la reducción de personal, optimización y organización interna, pero sin desarrollo concreto de tales medidas. Tampoco es viable jurídicamente reubicar parte del personal a otras actividades o reducir jornada, según los contratos laborales en vigor. El órgano de contratación considera que la justificación es insuficiente y que se incumplen los requisitos legales de subrogación. Se descarta que se haya vulnerado el principio de proporcionalidad o el derecho de defensa, pues la decisión se ha basado en los incumplimientos indicados y la anormalidad de la oferta está debidamente motivada tanto en el requerimiento como en el informe técnico.



NOVENO: Apreciaciones del OARC/KEAO

En síntesis, el recurrente alega que la exclusión debe anularse porque la justificación de su oferta, basada en la inexistencia en los pliegos de una obligación de asumir un concreto personal, en la facultad de organizar el servicio siempre que se cumpla el resultado y en la posibilidad de reubicación del personal subrogado, no ha sido valorada adecuadamente por el poder adjudicador. A la vista de las alegaciones del recurrente y de los demás interesados, así como del resto de la documentación que consta en el expediente, a continuación, se expresan las apreciaciones de este Órgano:

a) Sobre las actuaciones del procedimiento de verificación de la anormalidad de la baja.

Del desarrollo del procedimiento de verificación de la anormalidad de la baja son particularmente relevantes los siguientes aspectos:

- 1) El requerimiento de justificación de la baja anormal describe la metodología utilizada para considerar la oferta como anormal, que es la especificada en la cláusula específica 22.3.2. del PCAP, y requiere a OPTIMA para que explique la viabilidad de su propuesta para garantizar el buen desarrollo del proyecto y alcanzar así los objetivos planteados en el Pliego (art. 149.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público).
- 2) Por lo que se refiere a la justificación aportada por el recurrente, se aportan los siguientes argumentos:
 - ✓ Aporta un estudio de rendimientos basado en la superficie, tipología, frecuencias de limpieza y usando referencias de la ISSA (International Sanitary Supply Association).



- ✓ Optima estima 530,25 horas semanales, cifra superior en 24,05 horas a las 506,20 semanales calculadas por su estudio de rendimientos (4,76% de margen adicional).
 - ✓ Alega factores de optimización como el uso de maquinaria eficiente, organización óptima de turnos y tareas, formación específica, y protocolos optimizados derivados de la experiencia en contratos similares.
 - ✓ En lo relativo a la subrogación, manifiesta que el número de horas semanales derivado del listado de subrogación de 630,25 horas semanales está sobredimensionado tras su análisis presencial, asegurando que 530,25 horas semanales son suficientes. Si hubiera trabajadores vinculados al servicio que deban subrogarse, se compromete a su reubicación en otros servicios manteniendo sus condiciones laborales.
 - ✓ Se detallan costes salariales conforme al Convenio Colectivo publicado el 12 de noviembre de 2024, incluyendo incrementos previstos del 2% para 2025 y 2026 y otros costes (servicios no habituales, materiales, equipamiento tecnológico y de gestión, amortización de maquinaria y otros conceptos)
- 3) Finalmente, el informe técnico que sustenta la decisión de excluir la oferta por considerar insuficientemente justificado su bajo precio señala lo siguiente:
- ✓ Presenta un estudio de rendimientos que justifica un número de horas/semana menor al exigido en el Pliego, proponiendo la reubicación de personal a otros servicios de la empresa. Solo incluye el personal necesario según sus propios cálculos, partiendo de horas muy por debajo de las exigidas por el Pliego. No obstante, el ajuste del número de horas no es posible legalmente por las condiciones de subrogación del personal recogidas en el expediente y no desarrolla de forma



suficiente las medidas de optimización. Por tanto, la justificación es insuficiente; se propone la exclusión de la oferta.

b) Sobre la motivación de la anormalidad de la oferta

La no admisión de la oferta de la recurrente se basa en tres motivos: (i) el estudio de rendimientos que justifica un número de horas/semana es menor al exigido en el Pliego, (ii) el ajuste del número de horas no es posible legalmente por las condiciones de subrogación del personal y (iii) no desarrolla de forma suficiente las medidas de optimización. Sobre todo ello, se observa lo siguiente:

b.1 Sobre el número de horas/semana

El argumento del poder adjudicador de que OPTIMA justifica un número de horas/semana menor al exigido en el Pliego no puede ser aceptado por las siguientes razones:

- 1) Como bien alega la recurrente, los pliegos no fijan un mínimo de horas semanales ni de personal asignado a la ejecución del contrato. Solo especifican las mediciones de los inmuebles a limpiar (ANEXO I: MEDICIONES al PPT) y las tareas y frecuencias de los trabajos a realizar (ANEXO III). Por su parte, las cláusulas alegadas por el poder adjudicador en su informe de contestación al recurso tampoco establecen un número mínimo de horas o plantilla ni impiden que se efectúe un cálculo de rendimientos: la cláusula 3 del PPT básicamente describe el contenido del plan de trabajo que ha de presentar el adjudicatario con relación a cada edificio detallando las tareas y frecuencias de limpieza y la cláusula 4 define en qué consisten cada una de las limpiezas exigidas (habituales, no habituales, extraordinarias y urgentes). A este respecto, la referencia que se efectúa en la cláusula 4.1 a que las limpiezas habituales son las que se realizarán por el personal de plantilla solo aclara que estas no pueden subcontratarse. Por otro lado, de la cláusula 2.1 del PPT se



infiere que el licitador puede efectuar un análisis del adecuado dimensionamiento de los trabajadores y, aunque dicha cláusula se refiera al adjudicatario, no impide que los licitadores efectúen una oferta teniendo en cuenta su propio análisis.

- 2) Solicitar al licitador que su oferta cumpla una condición no expresada de manera clara en las bases de la licitación es incompatible con el principio de transparencia establecido en el artículo 1.1 LCSP. Dicho principio requiere que todas las condiciones y modalidades del procedimiento de licitación estén formuladas de forma clara, precisa e inequívoca en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones para que todos los licitadores puedan comprender su alcance exacto e interpretarlas de la misma forma, de modo que todos ellos dispongan de la información relevante para elaborar su oferta (ver, por todas, la Resolución 192/2023 del OARC / KEAO).
- 3) En consecuencia, la justificación del poder adjudicador para rechazar la oferta por un supuesto incumplimiento de un número mínimo de horas semanales no especificadas en los pliegos no puede ser aceptada. Esta interpretación vulnera el principio de transparencia y la posibilidad, prevista en la cláusula 2.1 del PPT, de que las empresas licitadoras adecúen los recursos humanos a su propuesta, siempre que se respeten los requisitos establecidos en la normativa aplicable y en los pliegos.

b.2 Sobre la subrogación de trabajadores

La cláusula específica¹⁰ del PCAP especifica el convenio colectivo que rige las condiciones laborales del personal adscrito al servicio y contiene una remisión al Anexo I-2 “Datos sobre las condiciones de los contratos de trabajo” donde consta, a los efectos del artículo 130 de la LCSP, el listado de personal a subrogar y sus condiciones. Como ha manifestado previamente este OARC / KEAO (ver, por todas, su Resolución 137/2021), la inclusión en la documentación contractual de



la información sobre el personal a subrogar tiene la finalidad de cumplir con el mandato de transparencia impuesto por el artículo 130 de la LCSP en beneficio de los operadores económicos potencialmente interesados en el contrato, que pueden conocer así el coste de la mano de obra con el que deben contar para la preparación de su oferta y que son los que, en su caso, pueden impugnar la inexactitud de la información facilitada. Sin embargo, los pliegos no son el instrumento legal que regula la subrogación y su alcance, que se rigen por el convenio colectivo o norma aplicable (ver, por ejemplo, las sentencias del Tribunal Supremo de 8 de junio de 2016, ECLI: ES:TS:2016:2675 y de 12 de diciembre de 2017, ECLI: ES:TS:2017:4773), sino que únicamente se limitan a reflejarla en el caso de que dicha subrogación sea legal o convencionalmente aplicable.

En el supuesto que nos ocupa, en la documentación justificativa de la baja y reiteración es el escrito de recurso, OPTIMA no se niega a subrogar a los trabajadores que tengan derecho a ello, sino que se compromete a asumirlos y garantiza su reubicación en otros servicios en el centro de Bilbao garantizando su salario y demás derechos laborales actuales.

En un supuesto similar al que nos ocupa (ver la Resolución 196/2019) este OARC / KEAO manifestó que Si, como parece, el ayuntamiento quiere decir que los cálculos de costes de personal expresados por DISPORT en la justificación de su oferta son insuficientes para cubrir los gastos salariales del personal con derecho a subrogación (en este caso, personal que, en principio, seguiría en la plantilla de DISPORT), debe recordarse que ello no tiene relevancia para la determinación de la viabilidad de la proposición pues, como bien señala la recurrente, el pliego no obliga a que todo el citado personal se incorpore a la prestación (de hecho, no se fija una asignación mínima de personal a la ejecución del contrato), pudiendo suceder que, en uso de sus poderes de dirección y organización, la empresa, por ejemplo, asigne todo o parte de dicho personal a otros trabajos o centros distintos (ver, por ejemplo, las resoluciones 57/2013 y 103/2014 del OARC / KEAO).

Por tanto, este argumento del poder adjudicador no puede ser admitido.



b.3 Sobre el deficiente desarrollo de las normas de optimización

Nada argumenta el poder adjudicador sobre esta cuestión. Al respecto de la motivación de la oferta que se excluye por ser anormalmente baja este OARC / KEAO ha manifestado (ver la Resolución 162/2024) que, aunque el poder adjudicador goza de una amplia discrecionalidad para apreciar la viabilidad de la oferta sospechosa de anormalidad, no es menos cierto que la decisión de exclusión debe estar soportada por una motivación reforzada que, en lo relativo a este argumento, no se ha proporcionado.

c) Conclusiones

A la vista de lo expuesto en las letras a) y b) el recurso debe ser estimado, lo que conlleva la anulación del acto impugnado y la retroacción de actuaciones para que la oferta de la recurrente sea readmitida y se continúe la tramitación del procedimiento de adjudicación.

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: Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa OPTIMA FACILITY SERVICES SL contra el acuerdo de adjudicación en el que se excluye su oferta del contrato “Limpieza de los edificios de gestión centralizada de EJ/GV en Bilbao”, tramitado por la Administración



General de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Departamento de Gobernanza, Administración Digital y Autogobierno), anulando el acto impugnado y ordenando la retroacción de actuaciones en el sentido expresado en la letra c) del Fundamento jurídico noveno.

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

TERCERO: De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 57.4 LCSP, requerir al poder adjudicador para que dé cuenta a este órgano de las medidas adoptadas para dar cumplimiento a la presente Resolución.

CUARTO: Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación.

QUINTO: 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, 2025eko urriaren 6a

Vitoria-Gasteiz, 6 de octubre de 2025