TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE NAVARRA

C/Iturrama 10, Oficina 7
31007 PAMPLONA
Tfnos. 848 42 19 64 – 848 42 15 02
E-mail:
tribunal.contratos@navarrra.es

Expediente 111/2025

ACUERDO 1/2026, de 8 de enero, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se resuelve la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por don J. I. O., en nombre y representación de COMISIONES OBRERAS DE NAVARRA, frente al pliego regulador del contrato de "*limpieza edificios municipales*", licitado por el Ayuntamiento de Pamplona.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El Ayuntamiento de Pamplona publicó el 5 de noviembre de 2025 en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el Portal de Contratación de Navarra el anuncio de licitación del contrato de "*limpieza edificios municipales*", dividido en nueve lotes.

SEGUNDO.- Con fecha 11 de noviembre, don J. I. O. interpuso, en nombre y representación de COMISIONES OBRERAS DE NAVARRA, una reclamación especial en materia de contratación pública frente al pliego regulador de dicho contrato. Requerida su subsanación, esta se produjo en la misma fecha.

Formula el reclamante las siguientes alegaciones:

1ª. Que no se cumple el artículo 67 de la LFCP, relativo a la "*Información sobre las condiciones de subrogación en contratos de trabajo".*

2ª. Que, después de que los comités de las empresas que prestan servicios de limpieza para el Ayuntamiento de Pamplona firmaran el listado de subrogación de las personas trabajadoras, detectaron que en el pliego publicado no se refleja la realidad de

las horas del personal a subrogar, lo que supone un problema tanto para las personas trabajadoras como para la empresa entrante.

Alega que también se comprueba que el listado que se publica no se corresponde con la realidad, ya que faltan los cristaleros en el lote 9, uno en excedencia por cargo sindical y otro en activo con 8 horas semanales en los centros "*Zapatería, Casa consistorial, casa Marceliano Sanjuan seminarito viejo, edificio sindical*", y respecto a los encargados no se reflejan los pluses de nocturnidad.

3ª. Que tampoco se reflejan los incrementos de tiempo de desplazamiento entre centros de trabajo, que supone media hora al día, como "*Centro San Jorge y Carbonilla*".

4ª. Que no se han tenido en cuenta los consumibles (papel higiénico, jabón, servilletas, etc.), que supone un 5%.

5ª. Que no se han tenido en cuenta las subidas de convenio que está firmado hasta 2027, con subidas de IPC más 1 punto.

6ª. Que no entienden cómo un pliego se puede publicar con menos horas y coste que el anterior, cuando son los mismos centros y el incremento salarial del convenio.

Se solicita "*la revisión y subsanación por parte del Ayuntamiento y, en su caso, la aplicación sancionadora de la ley de contratos."*

TERCERO.- Con fecha 13 de noviembre, el órgano de contratación aportó el correspondiente expediente, así como un escrito de alegaciones frente a la reclamación interpuesta, dando así cumplimiento al artículo 126.4 de la LFCP.

Las alegaciones que se formulan son las siguientes:

1ª. Legitimación. Inadmisión

Solicita la inadmisión de los motivos de recurso 2º, 4º, 5º y 6º por falta de legitimación, al no constar ni acreditarse por el reclamante qué aportaría a la satisfacción de los intereses que tiene atribuidos la estimación de los mismos, más allá del mero interés en el cumplimiento de la legalidad, el cual resulta insuficiente como causa de legitimación para las organizaciones sindicales.

Señala que, por otro lado, no se ha realizado el mínimo esfuerzo argumentativo para sustentar que las afirmaciones vertidas suponen una infracción del ordenamiento jurídico.

Manifiesta que en el expediente consta informe del Departamento de contabilidad y presupuestos del Ayuntamiento de Pamplona, con el Estudio de costes realizado para el establecimiento del precio, que tiene en cuenta todas las prestaciones incluidas en el pliego aprobado para esta licitación.

Concluye que, en todo caso, las cuestiones a las que hace referencia el reclamante se incardinan en el ámbito de la discrecionalidad del órgano de contratación, toda vez que a éste corresponde apreciar las necesidades a satisfacer con el contrato, y no se aporta por aquel ningún argumento mínimamente fundado del que resulte que los cálculos o previsiones incluidas en los pliegos no están correctamente efectuados, limitándose a una alegación genérica en la que simplemente se enuncian los motivos de su disconformidad.

2ª. Discrepancia del reclamante con los datos publicados en las listas de subrogación

Alega que el órgano de contratación ha cumplido con las obligaciones que le impone el artículo 67 de la LFCP, sin que conste en el expediente discrepancia alguna respecto a las cuestiones o personas concretas o genéricamente mencionadas por el reclamante.

Señala que, respecto al lote 9, única tabla a la que hace referencia el reclamante, consta en el expediente correo remitido por la empresa adjudicataria, Brócoli S.L., de 27 de junio de 2025, con los datos del personal subrogable del lote 9 (y 11, que en la nueva licitación forma parte del lote 9). También consta un correo remitido por la representación sindical de las trabajadoras, con la comprobación de los datos aportados por la empresa.

Manifiesta que el reclamante indica en su recurso que "*el listado que publica que no se corresponde con la realidad ya que faltan los cristaleros lote 9 uno en excedencia cargo sindical y otro en activo 8 horas semanales en los centros Zapatería, Casa consistorial, casa Marceliano San juan seminarito viejo edificio sindical encargados personal a subrogar, no se refleja pluses de nocturnidad*", sin concretar nada más, y alega que el órgano de contratación informó debidamente a la representación sindical de los datos aportados por la empresa y aquella dio su conformidad a los mismos, sin poner reparo alguno ni manifestar su discrepancia.

Solicita, atendiendo a lo expuesto, que se inadmita la reclamación en cuanto a los motivos respecto a los que el reclamante carece de legitimación y se desestimen los restantes motivos de recurso, y, subsidiariamente, que se desestime totalmente la reclamación interpuesta.

CUARTO.- No consta la existencia de otras personas interesadas a las que deba dársele traslado de la reclamación conforme a lo dispuesto en el artículo 126.5 de la LFCP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 4.1.c) de la LFCP, a los contratos celebrados por las Entidades Locales de Navarra se les aplicará dicha ley foral, siendo susceptibles de impugnación ante este Tribunal los pliegos de contratación, tal y como establece su artículo 122.2.

SEGUNDO.- La interposición de la reclamación se ha realizado en la forma y dentro del plazo legalmente previstos en los artículos 126.1 y 124.2.a) de la LFCP.

TERCERO.- La reclamación se fundamenta en la infracción de las normas de publicidad, concurrencia y transparencia en la licitación o adjudicación del contrato y, en particular, de los criterios de adjudicación fijados y aplicados, conforme a lo dispuesto en el artículo 124.3.c) de la LFCP.

CUARTO.- La reclamación ha sido interpuesta por un sindicato, debiendo analizarse su legitimación, por cuanto el artículo 127.3.b) de la LFCP establece como causa de inadmisión de la misma la falta de legitimación del reclamante, habiendo sido esta alegada por el órgano de contratación respecto a varios de los motivos formulados en aquella.

Conviene precisar a este respecto que, como señala el Preámbulo de la LFCP, una novedad importante de esta norma es *"el reconocimiento expreso, en determinadas circunstancias, de las organizaciones sindicales como sujetos legitimados para interponer la reclamación especial (...)*", estableciendo su artículo 123.1 que "*Estarán también legitimadas para interponer este recurso las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que éstas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación*".

De ello se desprende que el interés legítimo de un sindicato para impugnar el pliego de una licitación debe guardar relación directa con la posible incidencia de dicho pliego en los derechos sociales o laborales de los trabajadores, cuya defensa corporativa tiene constitucionalmente atribuida.

Como indica la Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales nº 134/2022, de 3 de febrero: "*A la vista de lo expuesto puede deducirse*

que la legitimación de los sindicatos para interponer esta clase de recursos solo podrá admitirse en el caso de que los motivos de impugnación tengan una relación directa e incuestionable con la defensa de los intereses corporativos de los trabajadores, sin que, en ningún caso, pueda admitirse la misma en el caso de que los motivos del recurso vayan más allá de este ámbito o se refieran a cuestiones de legalidad ordinaria. De este modo, como señala nuestra resolución 1753/2021, cuyas conclusiones debemos hacer nuestras, "los parámetros interpretativos sobre la legitimación de los sindicatos que ha venido utilizando este Tribunal –entre otras, en sus Resoluciones 83/2014, de 5 de febrero; 707/2014, de 23 de septiembre; 881/2014, de 28 de noviembre; 943/2014, de 18 de diciembre; y 86/2015, de 30 de enero– se concretan en el hecho de que la condición de ser un sindicato no otorga, en modo alguno, una suerte de acción popular para impugnar cualquier licitación y dentro de cada una, toda actuación distinta de la aprobación de los pliegos. Es exigible, en definitiva, como a cualquier interesado, que se justifique la existencia ad causam del concreto interés que aportaría la estimación del recurso, y que, por la lógica de la naturaleza del sindicato, se debe limitar, en todo caso, a aspectos de protección de derechos colectivos o laborales en sentido estricto".

Asimismo, procede traer a colación la Resolución 127/2018, de 25 de abril, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, conforme a la cual *"La legitimación activa se configura como una cualidad que habilita para actuar como parte demandante en un proceso. Si bien dicha legitimación para la interposición del recurso especial en materia de contratación se reconoce respecto de los que tienen la condición de licitadores, la tendencia jurisprudencial es reiterada en el sentido de admitir la legitimación de las asociaciones y entidades representativas de los intereses de determinados grupos de personas tanto físicas como jurídicas en la defensa de los intereses generales de sus asociados, de manera que, en este caso, no es necesario ser licitador, ni estar en condiciones de serlo, para estar legitimado para la interposición del recurso.*

Como ha señalado el Tribunal en numerosas resoluciones, baste citar la Resolución 144/2016, de 20 de junio, para precisar el alcance de la legitimación reconocida en la Ley, en caso de terceros interesados no licitadores, ha de tenerse en cuenta en primer lugar la doctrina jurisprudencial acerca del concepto "interés

legítimo" en el ámbito administrativo. La legitimación, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo, equivale a la titularidad de una posición de ventaja o de una utilidad por parte de quien ejercita la pretensión que se materializaría, de prosperar ésta, en la obtención de un beneficio de índole material, jurídico o moral o en la evitación de un perjuicio, con tal de que la obtención del beneficio o evitación del perjuicio sea cierta y no meramente hipotética o eventual. Ciertamente el concepto amplio de legitimación que utiliza confiere la facultad de interponer recurso a toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso. Es interesado aquél que con la estimación de sus pretensiones pueda obtener un beneficio.

Los sindicatos tienen atribuida constitucionalmente y por los tratados internacionales suscritos por España, una función genérica de representación y defensa de los intereses colectivos de los trabajadores.

Procede en este punto traer a colación las Sentencias del Tribunal Constitucional número 210/94, 257/88, 106/96, entre otras, las cuales, en síntesis afirman que "(...) la función genérica de representación y defensa de los intereses de los trabajadores que corresponde a los Sindicatos, no alcanza a transformarlos en guardianes abstractos de la legalidad, por lo que, en cada caso en que el sindicato ejercite acciones, se exige un vínculo o conexión entre el propio Sindicato y la pretensión ejercitada. Y ese vínculo no puede ser otro que un interés en sentido propio, específico y cualificado".

La Sentencia del Tribunal Constitucional 183/2009, de 7 de septiembre, en el Recurso de amparo 4485/2005, en relación con la legitimación de los Sindicatos para ejercer acciones en el orden contencioso-administrativo, invoca numerosos pronunciamientos del Tribunal (SSTC 358/2006, de 18 de diciembre; 153/2007, de 18 de junio; 2002/2007, de 24 de febrero; 4/2009, de 12 de enero) que han ido conformando jurisprudencia consolidada que se resume en que "tratándose de contratos administrativos, el interés legítimo viene determinado en general por la participación en la licitación (SS 7-3-2001 citada por la de 4-6-2001), por cuanto quienes quedan ajenos a la misma, en principio no resultan afectados en sus derechos e intereses, si bien no puede perderse de vista que es posible en principio reconocer legitimado al sindicato para accionar en cualquier proceso en el que estén en juego

intereses colectivos de los trabajadores" pero añade "también venimos exigiendo que esta genérica legitimación abstracta o general de los sindicatos tenga una proyección particular sobre el objeto de los recursos que entablen ante los Tribunales mediante un vínculo o conexión entre la organización que acciona y la pretensión ejercitada".

Se distingue por tanto entre una primera legitimación abstracta o general de los sindicatos (legitimación ad procesum) y una exigencia adicional relativa a la concurrencia de conexión entre la organización que recurre y la pretensión ejercitada (legitimación ad causam), precisando determinar en cada supuesto si existe un vínculo entre el sindicato y la pretensión que ejerce, materializado en un interés económico o profesional. (...)."

En este sentido, este Tribunal ha admitido la legitimación de los sindicatos para interponer reclamaciones especiales en materia de contratación pública en reiterados acuerdos en los que se impugnaban pliegos de contratación, como los Acuerdos 70/2022, de 1 de julio y 61/2023, de 17 de agosto, si bien en ambos casos se precisó que dicho reconocimiento se fundamentaba en que las alegaciones formuladas se referían a cuestiones con evidente incidencia en los derechos laborales de los trabajadores adscritos al servicio.

Pues bien, dado que en la presente reclamación se formulan distintos motivos de recurso, procede analizar la legitimación del recurrente respecto de cada uno de ellos, de modo que, como ya se ha señalado, dicha legitimación únicamente podrá reconocerse en la medida en que la cuestión suscitada esté vinculada a sus finalidades institucionales y a los derechos e intereses de los trabajadores.

La recurrente alega, en primer lugar, el incumplimiento del artículo 67 de la LFCP, relativo a la información sobre las condiciones de subrogación en los contratos de trabajo, añadiendo, en su alegación segunda, que el pliego no refleja la realidad de las horas del personal a subrogar y que contiene diversos errores en el lote 9. Se trata de dos cuestiones que inciden de manera directa en los derechos de los trabajadores adscritos al servicio, en particular en sus condiciones laborales y, en consecuencia, en el cumplimiento de las obligaciones empresariales en los términos previstos en la LFCP,

por lo que, en relación con estas dos primeras cuestiones, procede reconocer la legitimación del sindicato recurrente, tal y como ya señalamos, entre otros, en los Acuerdos 36/2023, de 19 de mayo, y 4/2025, de 14 de enero.

La afectación de las condiciones laborales de los trabajadores también se aprecia en la tercera alegación formulada, consistente en que el pliego no refleja el incremento del tiempo de desplazamiento entre centros de trabajo, por lo que procede reconocer la legitimación del sindicato para impugnar este punto con base a los razonamientos expuestos.

En cuarto lugar, alega el reclamante que no se han tenido en cuenta los consumibles (papel higiénico, jabón, servilletas, etc.), que supone un 5%. Al respecto, cabe señalar que no se justifica de qué modo afecta esta cuestión al personal que presta el servicio. Por el contrario, se trata de una cuestión que, en su caso, podría repercutir en la estimación del precio de licitación del contrato, afectando a los posibles licitadores, pero no al sindicato recurrente. En consecuencia, no cabe reconocer la legitimación del sindicato para impugnar este punto, en línea con lo dispuesto en nuestro previo Acuerdo 7/2024, de 7 de febrero.

Asimismo, alega el recurrente que no se han tenido en cuenta las subidas del convenio firmado hasta 2027, con incrementos equivalentes al IPC más 1 punto, alegación que sí puede incidir en las condiciones laborales de los trabajadores, al repercutir sus condiciones salariales en el precio de licitación del contrato, por lo que procede reconocer la legitimación del sindicato para impugnar este punto en base al motivo expuesto.

Por último, señala el recurrente que no entiende cómo el pliego puede publicarse con menos horas y coste que el anterior, cuando los centros son los mismos y considerando el incremento salarial del convenio. Aunque se trata de una alegación de carácter genérico, debe reconocerse igualmente la legitimación del sindicato, ya que alude a las horas de prestación del servicio, lo que afecta directamente a las condiciones laborales de los trabajadores.

QUINTO.- En cuanto al fondo de la presente reclamación especial, constituye el objeto de la misma, la impugnación del pliego regulador del contrato de "*limpieza edificios municipales*", licitado por el Ayuntamiento de Pamplona.

Tal y como se ha expuesto al abordar la legitimación, el recurrente formula las siguientes alegaciones: el incumplimiento del artículo 67 de la LFCP; la falta de reflejo de la realidad de las horas del personal a subrogar, señalando concretamente la ausencia de los cristaleros del lote 9, de encargados de personal y de pluses de nocturnidad; la omisión de los incrementos de tiempo de desplazamiento entre centros de trabajo; la no consideración de los consumibles, que representan un 5%; y la falta de inclusión de las subidas del convenio, vigente hasta 2027. Por último, se cuestiona si es posible ofertar el nuevo contrato con menos horas y menor coste que el anterior, dado que los centros son los mismos y existe un incremento salarial en el convenio. En consecuencia, se solicita la revisión y subsanación por parte del Ayuntamiento y, en su caso, la aplicación de las medidas sancionadoras prevista en la ley de contratos.

El órgano de contratación, por su parte, ha formulado alegaciones solicitando la inadmisión parcial de la reclamación por falta de legitimación del reclamante y la desestimación del resto de la reclamación interpuesta, y, subsidiariamente, su desestimación total.

A tenor de lo expuesto, se procede al análisis de las alegaciones respecto de las cuales se reconoce que el sindicato reclamante ostenta legitimación.

En la primera de las alegaciones, el recurrente sostiene que no se cumple el artículo 67 de la LFCP, el cual regula la información sobre las condiciones de subrogación en los contratos de trabajo y establece, en lo que aquí interesa, lo siguiente:

"1. Las condiciones de subrogación serán las establecidas en el convenio colectivo sectorial de la actividad objeto del contrato en el caso de que este exista y regule la subrogación. Si no existiese convenio sectorial de aplicación en la actividad objeto del contrato o existiendo no regulase la subrogación, procederá la subrogación

de todos los trabajadores que, a pesar de pertenecer a otra empresa, vengan realizando la actividad objeto del contrato.

El órgano de contratación deberá comunicar a la representación sindical del centro de trabajo la intención de licitar nuevamente el contrato al efecto de que, en el plazo máximo de quince días, esta pueda informar que existiendo convenio colectivo sectorial de aplicación, las condiciones laborales de aplicación en el centro de trabajo de las personas trabajadoras a subrogar resultan superiores. Emitido informe por la representación sindical sobre las condiciones de aplicación, el pliego deberá incluir estas.

2. La nueva empresa quedará subrogada en los derechos y obligaciones laborales y de Seguridad Social del anterior, incluyendo los compromisos de pensiones, en los términos previstos en su normativa específica, y, en general, cuantas obligaciones en materia de protección social complementaria hubiere adquirido.

Cuando se prevea la posibilidad de que la empresa adjudicataria contrate con terceros la realización parcial del contrato, se contemplará la obligación de esa segunda empresa de subrogar a todos los trabajadores y trabajadoras que con anterioridad venían desarrollando esa actividad, quedando la nueva empresa subrogada en los derechos y obligaciones laborales y de Seguridad Social del anterior, incluyendo los compromisos de pensiones, en los términos previstos en su normativa específica y, en general, cuantas obligaciones en materia de protección social complementaria hubiere adquirido.

Los servicios dependientes del órgano de contratación deberán facilitar a los licitadores, en el propio pliego, la información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afecte la subrogación que resulte necesaria para permitir una exacta evaluación de los costes laborales que implicará tal medida, debiendo hacer constar igualmente que tal información se facilita en cumplimiento de lo previsto en el presente artículo.

A estos efectos, la empresa que viniese efectuando la prestación objeto del contrato a adjudicar y que tenga la condición de empleadora de los trabajadores afectados estará obligada a proporcionar la referida información al órgano de contratación, a requerimiento de este. Como parte de esta información en todo caso se deberán aportar los listados del personal objeto de subrogación, indicándose: el

convenio colectivo de aplicación y los detalles de categoría, tipo de contrato, jornada, fecha de antigüedad, vencimiento del contrato, salario bruto anual de cada trabajador, así como todos los pactos en vigor aplicables a los trabajadores a los que afecte la subrogación. El incumplimiento de esta obligación dará lugar a la imposición de una penalidad equivalente al 0,1% del precio de adjudicación por cada día de retraso en la aportación de la información y hasta el total cumplimiento de esta obligación.

La Administración verificará la información facilitada por la empresa saliente antes de incluirla en los pliegos que rigen el contrato y comunicará al nuevo empresario la información que le hubiere sido facilitada por el anterior contratista. (...).”

Expuesto el marco legal aplicable, procede traer a colación la doctrina de este Tribunal al respecto, contenida, entre otros, en el Acuerdo 4/2025, de 14 de enero, con referencia al Acuerdo 34/2020, de 29 de mayo, conforme al cual *"el precepto transcrito impone una doble obligación a la Administración contratante, de un lado, requerir a la empresa que viniera efectuando la prestación objeto del contrato la información relativa a las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afecte la subrogación y, de otro, facilitar a los licitadores, en el pliego, la información relativa a tales condiciones a los efectos del cálculo de los costes del personal a subrogar. El informe de la Junta Consultiva de Contratación del Estado 33/2002, de 23 de octubre, concreta esta obligación señalando “La necesidad de que el futuro contratista conozca suficientemente cuáles serán las obligaciones que asume al resultar adjudicatario del contrato, que son no solo las propias relativas a la prestación en sí, sino también aquellas otras obligaciones que proceden de normas sectoriales distintas de la legislación de contratos, es un elemento propio de la definición de derechos y obligaciones a que se refiere el artículo 49 de la Ley (...) .”*

Como indicamos en el citado Acuerdo, la finalidad de la citada obligación de facilitar la información referida en los pliegos es que los licitadores cuenten con datos sobre los costes laborales que habrán de asumir si resultan adjudicatarios, que son relevantes para la preparación de la oferta y que son no sólo las propias de la prestación en sí, sino también aquellas que proceden de normas sectoriales distintas de la normativa de contratación pública; resultando que la falta o insuficiencia de la

misma provoca, sin lugar a duda alguna, una discriminación a favor de quien estuviera ejecutando actualmente el servicio, que quedaría colocado en una posición privilegiada con respecto a los restantes licitadores, por lo que el grado de detalle de los datos a facilitar debe ser el suficiente para garantizar el trato igualitario de todos los que concurran a la licitación y esto debe interpretarse en el sentido de que no basta con una mera remisión a las tablas salariales contempladas en el Convenio Colectivo aplicable, sino que también han de indicarse aquellas circunstancias personales de los trabajadores a subrogar que influyan en la retribución que tiene derecho a percibir y en los costes sociales que tiene aparejada (antigüedad, jornada, tipo de contrato, condiciones que puedan suponer bonificación en las correspondientes cotizaciones, etc.). Es más, el propio artículo 67 de la LFCP anteriormente transcrito refiere, eso sí con carácter de mínimos, el alcance de la información que sobre tal extremo debe incluirse en los pliegos, a saber, los listados del personal a subrogar con indicación del convenio colectivo aplicable, la indicación de la categoría, tipo de contrato, jornada, fecha de antigüedad, vencimiento del contrato, salario bruto y cualquier pacto que pudiera afectar a la subrogación, en caso de existir".

Así, respecto a esta primera alegación, de un marcado carácter genérico, puede apreciarse en el expediente facilitado por el órgano de contratación la solicitud a las empresas de la documentación relativa a los datos de los trabajadores a subrogar, la comunicación con los representantes de los trabajadores para que verificaran la exactitud de los datos contenidos en la misma, así como la contestación de dichos representantes.

Cabe destacar, además, que en el expediente se encuentra documentación verificada por el sindicato recurrente; a modo de ejemplo, en la página 463 del mismo aparecen los datos del personal a subrogar del centro de trabajo sito en la calle Descalzos 72, adscrito al Área de Cultura, donde consta el visto bueno mediante el sello de CCOO-Habitat.

En este sentido, el artículo 67 de la LFCP impone obligaciones al órgano de contratación que deben cumplirse tanto con la representación sindical como con las

empresas que venían prestando el servicio objeto del contrato. En el presente caso, se acredita que tanto la empresa como la representación sindical, y en concreto CCOO, tuvieron acceso y conocimiento de los requerimientos, verificando incluso los datos. Por tanto, procede desestimar la presente alegación.

Como segunda alegación, estrechamente relacionada con la anterior, el recurrente reconoce que los comités de empresa han firmado y, por tanto, verificado los listados de subrogación; no obstante, sostiene que el pliego de condiciones publicado no refleja la realidad de las horas del personal a subrogar.

En concreto, el recurrente señala que "*faltan los cristaleros lote 9 uno en excedencia cargo sindical y otro en activo 8 horas semanales en los centros Zapatería, casa consistorial, casa Marceliano Sanjuan seminarito viejo, edificio sindical, encargados personal a subrogar, no se refleja los pluses de nocturnidad*".

Para dar respuesta a esta alegación, procede analizar lo previsto en los pliegos en relación con estas cuestiones.

Así, cabe señalar que se desconoce la documentación concreta a la que alude el reclamante, dado que el pliego fue objeto de aclaraciones. En particular, el día 7 de noviembre se publicaron las tablas de subrogación corregidas a través del documento "TABLAS DE SUBROGACION CORREGIDAS.pdf". En dicho documento, página 48, y en relación con el centro de trabajo Casa Consistorial (correspondiente al lote 9), se observa un trabajador en excedencia con reserva de puesto de trabajo, constando la firma del comité de empresa de la adjudicataria (Brocoli). Asimismo, en la página 49 del mismo documento y referido al mismo lote, aparece un especialista con plus de cristalero, lo que permite inferir que ambos cristaleros están incluidos en los listados de subrogación.

En la misma página 49, puede observarse también la referencia al plus de nocturnidad del trabajador de limpieza del cementerio y, en la página siguiente, a modo de ejemplo, aparecen trabajadores con la categoría de encargado.

A pesar de la generalidad de la alegación, los pliegos reflejan efectivamente: personal en excedencia, la categoría de cristalero en el lote 9, los pluses de nocturnidad y las categorías de encargados. Asimismo, consta la verificación de dichos listados por los representantes sindicales. Por tanto, no se aprecia incumplimiento alguno por parte del órgano de contratación en este aspecto.

En tercer lugar, y estrechamente relacionada con la anterior, el recurrente alega que "*Tampoco se refleja los incrementos de tiempo de desplazamiento entre centros de trabajo, que suponen media hora al día, como Centro de San Jorge y Carbonilla*". Se trata nuevamente de una alegación de carácter genérico, pues no se especifica de manera concreta a qué se refiere con dicha ausencia. Se entiende, no obstante, que la mención hace referencia al listado de subrogación y, por tanto, a la realidad de las horas de subrogación.

En su argumentación, el recurrente cuestiona la inclusión de las horas de desplazamiento de los trabajadores entre centros en los pliegos, señalando previamente que "*no se refleja la realidad de las horas del personal a subrogar*" y añadiendo ahora que "*Tampoco se refleja los (...) desplazamientos (...)*".

Si se analiza la alegación en concreto, que menciona los Centros de San Jorge y Carbonilla, puede observarse, a modo de ejemplo, en la página 18 de las tablas de subrogación corregidas, que los datos relativos a los trabajadores del Centro de San Jorge incluyen la Jornada Semanal, la cual debe entenderse que comprende la totalidad del tiempo laboral, incluidos los desplazamientos entre centros. Asimismo, en las observaciones se indica que existe desplazamiento entre centros. Por tanto, procede desestimar la presente alegación.

Tal como se expuso en el fundamento de derecho cuarto del presente acuerdo, no se reconoce legitimación al recurrente respecto de la cuarta alegación. Seguidamente, procede examinar la quinta alegación, relativa a la omisión de la aplicación del IPC en la determinación del precio del contrato.

Como quinta alegación, el recurrente afirma que el pliego no contempla las subidas del convenio, el cual está firmado hasta 2027 e incorpora incrementos equivalentes al IPC más un punto. Si bien el órgano de contratación no hace mención específica a esta cuestión en su contestación al recurso, se refiere de manera genérica a la reclamación, señalando que "*En el expediente consta informe del Departamento de contabilidad y presupuestos de Ayuntamiento de Pamplona con el Estudio de costes realizado para el establecimiento del precio, que tiene en cuenta todas las prestaciones incluidas en el pliego aprobado para esta licitación.*

En todo caso, las cuestiones a las que hace referencia el reclamante recaen en el ámbito de la discrecionalidad del órgano de contratación, toda vez que a éste corresponde apreciar las necesidades a satisfacer con el contrato, y no se aporta por el reclamante ningún argumento mínimamente fundado del que resulte que los cálculos o previsiones incluidas en los pliegos no están correctamente efectuados, limitándose a una alegación genérica en la que simplemente se enuncian los motivos de disconformidad".

En este sentido, tal y como manifestamos en nuestro Acuerdo 45/2024, de 7 de agosto, *"no podemos olvidar que la determinación del presupuesto de una licitación, del que como se ha dicho forman parte los costes salariales, es competencia del órgano de contratación; que como expusimos en nuestro Acuerdo 82/2021, de 20 de agosto, forma parte del ámbito de discrecionalidad de éste, con las limitaciones que de ello derivan en lo que a su fiscalización por parte de este Tribunal se refiere. Siendo, por tanto, tal determinación un criterio técnico que sólo resulta revisable por este Tribunal, en contra de la discrecionalidad técnica de la Administración, en la medida en que se aprecie error, arbitrariedad o falta de motivación; ámbito de fiscalización donde entraría la verificación de la cobertura de los costes salariales por constituir uno de los elementos reglados de la decisión a adoptar a la vista de la obligación legal impuesta por el artículo 66.3.b) LFCP."*

Cabe traer a colación, asimismo, el Acuerdo 46/2024, de 7 de agosto, de este Tribunal, donde, en el mismo sentido apuntamos que *"Dicho lo anterior, el análisis de la cuestión sometida a nuestra consideración ha de partir de la discrecionalidad que se*

reconoce al órgano de contratación para la determinación del valor estimado del contrato; si bien esta facultad discrecional no está exenta de control, debiendo motivarse debidamente su ejercicio al objeto de permitir aquel. Así lo ha manifestado este Tribunal, entre otros muchos, en su reciente Acuerdo 20/2022, de 22 de febrero, que, con cita del anterior Acuerdo 39/2021, de 22 de abril, señala: A este respecto, son numerosos los acuerdos de este Tribunal, en los que se establece que la fijación del precio constituye una facultad discrecional del órgano de contratación, por ser quien mejor conoce el interés público que busca satisfacer con el contrato. Baste citar el Acuerdo 100/2018, de 4 de octubre: "En ellos indicábamos que "es a la entidad contratante a quien corresponde determinar el importe del presupuesto del gasto de la contratación o, en su caso, la estimación de su repercusión económica, tal y como se desprende del artículo 34 de la LFCP, por ser quien mejor conoce el interés público que pretende satisfacer. La Administración contratante dispone de discrecionalidad técnica para establecer el presupuesto de la prestación contractual, siempre que no exista error o arbitrariedad y se preserven los principios rectores de la contratación. Facultad discrecional que tiene como límite, en orden a evitar que incurra en arbitrariedad, la necesaria motivación en el expediente de la determinación del precio del contrato."

Si bien es cierto que el órgano de contratación dispone de un margen de discrecionalidad para la determinación del coste del contrato, no puede obviarse que dicha potestad no es absoluta, sino que debe ejercerse con sujeción a determinados requisitos. Entre ellos se encuentra la correcta determinación de los costes que integran dicho importe, incluidos los costes salariales, a los que alude el recurrente al considerar que no han sido adecuadamente incorporados.

Delimitado en los términos expuestos el objeto de la controversia, el análisis que corresponde efectuar a este Tribunal ha de partir necesariamente de las previsiones contenidas en la LFCP, cuyo artículo 42.2 dispone lo siguiente: *"2. En el cálculo del valor estimado deberán tenerse en cuenta:*

a) El importe de la licitación, que comprenderá como mínimo los costes derivados de la aplicación de los convenios colectivos sectoriales de aplicación y

normativa laboral vigente, otros costes que se deriven de la ejecución material del contrato, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial.

b) Cualquier forma de opción eventual y las eventuales prórrogas del contrato.

c) Las primas o pagos a participantes.

d) La totalidad de las modificaciones al alza previstas calculadas sobre el importe de la licitación."

Asimismo, el artículo 66.3.b) de la citada norma dispone "*Que la oferta económica deberá ser adecuada para que el adjudicatario haga frente al coste derivado de la aplicación, como mínimo, del convenio sectorial que corresponda, sin que en ningún caso los precios/hora de los salarios contemplados puedan ser inferiores a los precios/hora, más las mejoras precio/hora del convenio más los costes de Seguridad Social."*

Una vez examinados los requisitos establecidos por la LFCP, procede analizar si, en el ejercicio de la discrecionalidad que asiste al órgano de contratación para la determinación del coste del contrato, se han tenido debidamente en cuenta los costes salariales derivados del convenio colectivo de aplicación y, concretamente, lo alegado por el recurrente, la actualización salarial vinculada al IPC prevista para el año 2027.

Así, el órgano de contratación, en el correspondiente estudio de costes, toma como referencia el salario previsto en el convenio colectivo para la categoría de peón de limpieza correspondiente al año 2025, fijado en 21.990,31€ anuales, a lo que añade diferentes conceptos —tales como antigüedad, absentismo, y Seguridad Social—, obteniendo un importe que, conforme a nuestros cálculos, asciende a 20,11 euros por hora. A partir de dicho importe, el órgano de contratación señala que *"se supone que este coste así calculado supone el 90% del coste directo del contrato"* y, una vez añadido a dicho importe un 10% en concepto de gastos generales y beneficio industrial, así como un 21% de IVA, se obtiene un coste total de 29,74 euros por hora.

Como hemos señalado, el cálculo efectuado por el órgano de contratación está amparado por su discrecionalidad técnica; no obstante, dicha discrecionalidad ha de

cumplir, según la doctrina, con la "*necesaria motivación en el expediente de la determinación del precio del contrato"* e igualmente de acuerdo con la LFCP, "*El importe de la licitación, que comprenderá como mínimo los costes derivados de la aplicación de los convenios colectivos sectoriales de aplicación y normativa laboral vigente*", y "*Que la oferta económica deberá ser adecuada para que el adjudicatario haga frente al coste derivado de la aplicación, como mínimo, del convenio sectorial que corresponda, sin que en ningún caso los precios/hora de los salarios contemplados puedan ser inferiores a los precios/hora, más las mejoras precio/hora del convenio más los costes de Seguridad Social".*

Iniciaremos el análisis por los dos últimos puntos, los establecidos por la LFCP. En este sentido, las partes no discuten en ningún momento el convenio aplicable, ni la categoría asignada, ni el resto de datos tomados por el Ayuntamiento para establecer el coste. La única controversia radica en que se alega que no se ha tenido en cuenta la subida salarial prevista en el convenio para el año 2027.

El Ayuntamiento basa sus cálculos en el salario establecido en el convenio colectivo para el año 2025, publicado en abril de dicho año. En dicho convenio, además del salario considerado, se contemplan incrementos salariales para los ejercicios siguientes, en concreto para 2026 y 2027, fijándose estos incrementos en el IPC estatal del año anterior más un 1% de las tablas salariales.

Así, el Ayuntamiento partía de un salario bruto por hora de 20,11€ según las tablas de 2025. En un escenario en el que no se produjera ningún incremento en el IPC estatal durante los años 2026 y 2027 —situación más favorable para el licitador—, el salario bruto experimentaría un incremento del 1% acumulable, siendo el coste para 2026 de 20,31€ por hora y de 20,51€ por hora para 2027.

Si aplicamos a estos datos el resto de incrementos establecidos por el órgano de contratación, quien, como hemos señalado, es el que mejor conoce el interés público que pretende satisfacer, nos encontraríamos con unos precios finales por hora de trabajo de 30,03€ para el año 2026 y de 30,33€ para el año 2027. Estos precios se sitúan

ligeramente por encima del precio máximo establecido para la licitación, que, como se ha indicado, prevé el mismo precio para todos los ejercicios. Así, se concluye que con la cantidad establecida de 30€/hora no sería posible cubrir los costes previstos.

Si además de lo anterior, tenemos en cuenta el otro aspecto relacionado con el control de la discrecionalidad, establecido por la doctrina —la exigencia de una adecuada motivación del precio—, resulta necesario acudir al expediente, y concretamente al único documento donde se hace referencia al mismo: el estudio de costes.

Como se ha indicado previamente, el órgano de contratación realiza unos cálculos que dan como resultado un precio de 30 euros/hora, y para "*hacer una comprobación adicional*" analiza un contrato de 2023 de limpieza de Gobierno de Navarra, donde compara su cálculo con el precio licitado y el precio final de adjudicación. Tras dicho análisis, el órgano de contratación observa que, en el primer caso, únicamente un lote supera los 30 euros y que en el segundo el precio máximo es de 29,15€.

No obstante, es necesario hacer una serie de precisiones en relación con los datos empleados en el análisis:

1.- El contrato del Gobierno de Navarra, utilizado como referencia, fue licitado en 2023, es decir, dos años antes que el contrato objeto de la presente reclamación.

2.- En el momento de la licitación del contrato de Gobierno de Navarra, aún no se había publicado el convenio colectivo, y estaban vigentes las tablas publicadas en 2021 para 2023. Según esas tablas, el salario de un peón de limpieza, que asciende a 20.350,88€, más los 1.880€ por tres quinquenios, alcanzaba un total de 22.230,98€. que, si los comparamos con los actuales de 23.870,41€ que se han usado para el estudio de costes, supone un incremento salarial de un 7,37%; con lo que si comparamos los importes finales nos hace suponer que en el contrato de referencia se tenían en cuenta mayores márgenes para el resto de partidas.

3.- Asimismo, el contrato de referencia, que comenzaba en 2024, establecía diferentes presupuestos para cada uno de los años del contrato, que se extendía hasta 2028. El Ayuntamiento ha tomado como referencia el presupuesto correspondiente a 2024, a pesar de que ya existían precios para los años de referencia 2026 y 2027. Por ejemplo, para el lote 1, el Ayuntamiento ha utilizado un presupuesto de 280.321,07€, mientras que el precio de licitación para 2026 es 306.431€ y 312.852,40€ para 2027, siendo en lugar de los 29,35€ usados por el Ayuntamiento como referencia, 32,22€ y 32,89€ respectivamente los reales licitados para esos dos ejercicios.

4.- Esta misma observación es aplicable a los precios finales de adjudicación, puesto que eran diferentes para cada ejercicio. Sin embargo, el órgano de contratación únicamente hace referencia al precio para 2024, el cual, con la subida salarial previamente mencionada, consideramos que ha quedado desfasado.

A mayor abundamiento, debemos recordar lo establecido por la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, en el Informe 35/2019 donde establecía que *"(...) Por todo ello, se ha de concluir que existe una vinculación y deber de cuidado por el respeto a la normativa laboral, del que se derivan para el órgano de contratación un deber de vigilancia. Por tanto, los costes salariales derivados de los convenios colectivos ya no se limitan a ser una de las posibles fuentes de conocimiento para determinar el precio de mercado del contrato, sino que, además, tienen fuerza vinculante, y su respeto debe quedar totalmente garantizado, tanto en la preparación del contrato, al elaborar los pliegos, como, una vez adjudicado, en fase de ejecución. Por ello se ha revisado la doctrina sentada por este Tribunal en sus resoluciones anteriores, con el fin de incorporar las obligaciones que impone el respeto a la nueva Ley de Contratos del Sector Público.*

Todo ello implica que los términos salariales descritos en el convenio colectivo de aplicación (incluidos los incrementos salariales previstos en el mismo) deben tenerse en cuenta para determinar los costes salariales del contrato durante todo su periodo de vigencia".

En el presente caso, parece evidente que, para el cálculo del precio del contrato, no se han tenido en cuenta las subidas salariales previstas en el convenio colectivo para los próximos años, y en caso de que estas hayan sido consideradas, no ha quedado justificado debidamente en el expediente del contrato. En vista de lo anterior, no ha quedado debidamente acreditado que los costes laborales conforme al convenio de referencia estén adecuadamente cubiertos con el coste del contrato.

En consecuencia, procede estimar esta alegación y declarar la nulidad del pliego regulador, al no resultar debidamente justificado el presupuesto de licitación en cuanto a la adecuada cobertura de los costes salariales.

Como sexta y última cuestión, señala el recurrente que *"Queremos destacar, que no entendemos como un pliego se puede publicar con menos horas y coste que el anterior, cuando son los mismos centros y el incremento salarial del convenio"*.

La cuestión planteada por el sindicato hace referencia al menor número de horas y al coste inferior en comparación con el anterior contrato, sin aportar datos concretos que respalden dicha afirmación. Aun siendo cierta dicha cuestión, esto no es motivo de ninguna infracción legal, ya que como hemos dicho en numerosas ocasiones, el coste del contrato ha de establecerse en función de la necesidad prevista por el órgano de contratación. Dicho coste no está necesariamente vinculado al contrato anterior, dado que resulta posible que se hayan implementado procesos productivos más eficientes que requieran un menor número de horas.

En este sentido, decíamos en el Acuerdo 93/2023, de 14 de diciembre, que "*El punto de partida de la resolución de la cuestión planteada no es otro que la discrecionalidad que asiste al órgano de contratación en lo que a la determinación de las horas necesarias para la prestación del servicio a contratar se refiere. Discrecionalidad que debe ser respetada siempre que no se conculquen los principios de competencia, libre acceso a las licitaciones e igualdad y no discriminación; sin que las alegaciones realizadas por la reclamante cuestionen siquiera la observancia de tales postulados.*

Partiendo de tal premisa, resulta obligado recordar que el número de horas de prestación del servicio no tiene por qué corresponderse necesariamente con las resultantes del listado de subrogación del personal pues, como indicamos en nuestro Acuerdo 5/2021, de 15 de enero, en un supuesto en que la suma de las horas de los trabajadores respecto de los que existía obligación de subrogar era inferior a la suma de las horas anuales del contrato, el cálculo de las personas trabajadoras para la prestación de los servicios objeto del contrato no deriva de la subrogación del personal actual sino de los requisitos establecidos en este sentido en el pliego."

Expuesta esta doctrina, no cabe sino desestimar la pretensión de la reclamante, quien obvia que debe prevalecer el interés público que el órgano de contratación busca satisfacer a través de la contratación del servicio. A tal fin, tiene reconocido un amplio margen de discrecionalidad, el cual no se identifica necesariamente con el personal a subrogar, ni con el número de horas establecidas en contratos precedentes.

SEXTO.- Finalmente, el reclamante solicita, *"en su caso, la aplicación sancionadora de la ley de contratos"*.

Ante la falta de concreción de la citada solicitud, debe entenderse que se refiere a la imposición de multas prevista en el artículo 127.4 de la LFCP, que establece lo siguiente: "*En caso de que el Tribunal aprecie temeridad o mala fe en la interposición de la reclamación o en la solicitud de medidas cautelares, podrá acordar la imposición de una multa al reclamante, justificando las causas que motivan la imposición y las circunstancias determinantes de su cuantía. La imposición de multas sólo procederá en el caso de que se hubieran desestimado totalmente las pretensiones formuladas en la reclamación.*

El importe de la multa será de entre 1.000 y 30.000 euros, determinándose su cuantía en función de la mala fe apreciada y el perjuicio ocasionado al interés público y al resto de participantes. Las cuantías indicadas en este apartado podrán ser actualizadas mediante orden foral del titular del Departamento competente en materia de contratación pública".

Como se aprecia, la ley se refiere a la posibilidad de imponer una multa al reclamante, y no al órgano de contratación, contrariamente a lo que parece pretender el reclamante. En consecuencia, la solicitud de imposición de multa presentada por parte de la reclamante no puede ser atendida, al carecer de respaldo normativo.

En consecuencia, previa deliberación, por unanimidad y al amparo de lo establecido en el artículo 127 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra,

ACUERDA:

1º. Inadmitir parcialmente la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por don J. I. O., en nombre y representación de COMISIONES OBRERAS DE NAVARRA, frente al pliego regulador del contrato de "limpieza edificios municipales", licitado por el Ayuntamiento de Pamplona, en lo que respecta a la alegación sobre la no inclusión de los consumibles, por carecer de legitimación para impugnar dicha cuestión, conforme a lo indicado en el Fundamento de Derecho Cuarto del presente Acuerdo.

2º. Estimar parcialmente dicha reclamación especial, anulando el pliego regulador del contrato y, con ello, determinando la imposibilidad de continuar válidamente con el procedimiento de adjudicación.

3º. Notificar este acuerdo a don J. I. O., en calidad de representante de COMISIONES OBRERAS DE NAVARRA, al Ayuntamiento de Pamplona, así como al resto de interesados que figuren en el expediente, y acordar su publicación en la página del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra.

4º. Significar a los interesados que, frente a este Acuerdo, que es firme en la vía administrativa, puede interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en el plazo de dos meses contados a partir de su notificación.

Pamplona, a 8 de enero de 2026. LA PRESIDENTA, Idoia Tajadura Tejada. EL VOCAL, Javier Moreno Zudaire. LA VOCAL, Marta Beamonte Aréjula.