



Expediente 18/2026

ACUERDO 36/2026, de 17 de abril, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se resuelve la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por ASPEL - ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA 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.

Con fecha 14 de noviembre, ASPEL - ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA interpuso una reclamación especial frente al pliego de dicho contrato, que fue parcialmente estimada por el Acuerdo 6/2026, de 23 de enero, de este Tribunal, que anuló el pliego regulador del contrato y determinó la imposibilidad de continuar válidamente con su procedimiento de adjudicación.

SEGUNDO.- Con fecha 17 de febrero, volvió a publicarse el anuncio de licitación de dicho contrato, tanto en el Diario Oficial de la Unión Europea, como en el Portal de Contratación de Navarra, dividiéndose nuevamente en nueve lotes.

TERCERO.- Con fecha 26 de febrero, ASPEL - ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA interpuso una nueva reclamación especial frente a su pliego regulador, alegando la incorrecta determinación del

presupuesto base de licitación, del valor estimado y del precio del contrato, con limitación de la concurrencia como consecuencia de ello.

Señala, a este respecto, que, aunque en el informe de valoración de costes elaborado por el órgano de contratación se han introducido determinadas correcciones respecto a la licitación anterior, persiste una deficiencia estructural en el método de cálculo que impide considerar que el presupuesto fijado responda de forma real y efectiva al coste íntegro del servicio.

Manifiesta que el marco normativo exige que la estimación del presupuesto sea suficiente para garantizar la correcta ejecución de las prestaciones exigidas, de manera que los licitadores puedan formular ofertas fiables y comparables, y que esta exigencia no se cumple con una mera ponderación aritmética de costes, sino que requiere una correspondencia real y verificable entre las prestaciones técnicas, la carga horaria necesaria y el presupuesto resultante.

Señala que, en el presente caso, el Ayuntamiento parte de la identificación de dos categorías profesionales diferenciadas -peón de limpieza y peón especialista-, calcula un coste/hora para cada una de ellas y, posteriormente, establece un precio/hora ponderado aplicando un porcentaje del 90% al peón de limpieza y un 10% al peón especialista. Hasta ese punto, el planteamiento aparenta integrar ambas categorías en la estructura económica del contrato. Sin embargo, la incoherencia se produce en el momento determinante del cálculo final, ya que el precio anual de cada lote se obtiene multiplicando ese precio/hora ponderado (precio/hora de licitación) por las horas mínimas previstas en el Anexo VI del pliego, que fija un número de horas mínimas por centro y lote sin efectuar desglose alguno por categorías profesionales, ni especificar qué parte de dichas horas corresponde a limpieza ordinaria y cual a actuaciones especializadas.

Alega que los listados de subrogación existentes -pese a que es plenamente consciente de que no son vinculantes para el órgano de contratación, pero sí válidos como referencia objetiva de la realidad operativa- muestran que las horas actualmente

dedicadas a la limpieza ordinaria coinciden o se desvían en un porcentaje muy reducido con las horas mínimas previstas en el Anexo VI en prácticamente la totalidad de los centros. A modo ilustrativo, se adjunta como documento número 5 una tabla comparativa que refleja las horas correspondientes a cuatro de los nueve lotes, de manera que el Tribunal pueda verificar lo expuesto.

Señala que tal coincidencia pone de manifiesto que las horas mínimas han sido configuradas tomando como referencia la prestación ordinaria, sin incorporar de manera autónoma y diferenciada la carga horaria necesaria para las actuaciones propias del personal especialista. Así, la ponderación del 10% correspondiente al especialista se introduce exclusivamente en la determinación aritmética del precio/hora de licitación, pero no se traduce en un incremento o identificación específica de unas horas necesarias para ejecutar las prestaciones especializadas previstas en el pliego, lo que conduce necesariamente a una inconsistencia interna del método de cálculo.

Alega que la falta de desglose por categorías y la ausencia de correspondencia clara entre horas y prestaciones impide a los licitadores conocer con precisión el alcance real de las obligaciones contractuales y elaborar ofertas económicamente rigurosas y comparables.

Concluye que el presupuesto resultante no refleja la totalidad de la carga horaria mínima necesaria para ejecutar las prestaciones técnicas exigidas, infringiendo de manera directa lo dispuesto en los artículos 42 y 43 de la LFCP, que imponen la obligación de establecer un precio adecuado y ajustado al mercado que garantice la correcta ejecución de la prestación. Asimismo, señala que no se contempla el dato real de absentismo en el cálculo de los costes.

Solicita que, previa estimación de la medida cautelar de suspensión del procedimiento licitatorio, se acuerde la anulación de los apartados 1 y 2 de la cláusula C del pliego de condiciones particulares, así como de su Anexo VI, retrotrayendo el procedimiento a su fase de elaboración, con la obligación de que el órgano de contratación realice un nuevo estudio económico de los costes por lote y apruebe un

nuevo presupuesto base de licitación que contemple las horas mínimas de cada categoría profesional, debiendo concretarlas según corresponda.

CUARTO.- Con fecha 27 de febrero, 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, en el que solicita, en primer lugar, el levantamiento de la suspensión del procedimiento por redundar en un beneficio para el interés público, no reportar un perjuicio al reclamante, así como por la apariencia de buen derecho de dicha solicitud.

Alega, a continuación, que es competencia del órgano de contratación establecer para la nueva licitación el número de horas necesarias (tanto de limpiezas ordinarias como de extraordinarias), así como añadir nuevas prescripciones técnicas de acuerdo a las necesidades actuales, estando obligada a incluir la previsión de todos estos costes en el precio del contrato, lo que ha realizado con una motivación acorde al artículo 42 de la LFCP, en ejecución del Acuerdo 6/2026, de 23 de enero, de este Tribunal.

Señala que el argumento utilizado por la recurrente en el sentido de acudir a los listados de subrogación no puede prosperar, y que, si se acude a dichos listados, se observa cómo el porcentaje de tiempo que actualmente dedican los trabajadores a limpiezas extraordinarias es menor al 5%, llegando en algunos centros al 3% de las horas realizadas, siendo así que para el cálculo del precio del contrato se ha estimado una dedicación del 10%.

Respecto al alcance real de las obligaciones contractuales, manifiesta que en el pliego técnico se incluye un listado de todos los espacios con sus características físicas, así como una descripción de las tareas que, como mínimo, deben realizarse, dejando un margen de maniobra a las licitadoras para que puedan presentar en sus planes la organización de medios personales y materiales que más se adecúen a las necesidades del órgano de contratación y al estado de las tecnologías, métodos de limpieza y soluciones innovadoras que puedan aportar.

Señala que, en definitiva, el porcentaje real de trabajos de limpieza extraordinaria dependerá de la oferta presentada por las licitadoras, que son las que deberán presentar una propuesta de programación anual de las limpiezas en la que deberán indicar, según los espacios descritos en el pliego técnico y sus anexos, los medios materiales para su realización y, en consecuencia, los que serán desarrollados diariamente por personal peón de limpieza y los que se realizarán por personal peón especializado, con los medios que se aporten, teniendo en cuenta que para el cálculo del precio se ha previsto un máximo del 10% de trabajos especializados, máximo que el órgano de contratación estima adecuado a las necesidades actuales de limpieza de los espacios y de acuerdo con los nuevos sistemas que pretenden implantarse. Solicita, por ello, la desestimación de la reclamación interpuesta.

QUINTO.- Por el Acuerdo 21/2026, de 3 de marzo, de este Tribunal, se desestimó la solicitud de levantamiento de la suspensión del procedimiento formulada por el órgano de contratación en sus alegaciones.

SEXTO.- 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.- Respecto a la legitimación para interponer la reclamación especial, el artículo 123.1 señala que *“podrá ser interpuesta por cualquier persona que acredite un interés directo o legítimo. También podrá ser interpuesta por las asociaciones representativas de intereses relacionados con el objeto del contrato que se impugna siempre que sea para la defensa de los intereses colectivos de sus asociados”*.

Como expone el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución 1768/2021, de 2 de diciembre, respecto a la legitimación de asociaciones cuando actúan en defensa del interés colectivo de sus asociados, *“La peculiaridad en estos casos es que la actuación de la persona jurídica se hace en defensa de los intereses de sus asociados, de manera que deberá reconocérsele la existencia de interés legítimo siempre que una eventual estimación del recurso genere una ventaja para sus integrantes o la eliminación de un gravamen o situación de desventaja que les afectaba (cfr.: Sentencias del Tribunal Supremo, Sala III, de 11 de junio de 2013 – Roj STS 3174/2013-, 26 de febrero de 2008 –Roj STS 1052/2008-, 14 de septiembre de 2004 – Roj STS 5670/2004-, 29 de enero de 2002 –Roj STS 514/2002-, 16 de noviembre de 2001 –Roj STS 8951/2001-, 16 de marzo de 1967 –Roj STS 189/1967-, entre otras muchas)”*.

Tal y como consta en el artículo 3 de sus Estatutos, el ámbito de actuación de ASPEL podrá extenderse, sin limitación alguna, a todas las actividades empresariales o profesionales relacionadas con la prestación de servicios de limpieza de carácter profesional, industrial, multiservicios, edificios y locales y cualesquiera otros servicios conexos, teniendo entre sus fines, conforme a su artículo 4, como entidad de ámbito nacional para la integración, representación y defensa de los legítimos intereses de sus miembros y de la actividad empresarial definida, *“1. La representación colectiva, participación y defensa más amplia de sus socios, de la actividad que desarrollan y de sus derechos y prestigio ante los Poderes Públicos, y cualquiera otras Entidades o personalidades, públicas o privadas, nacionales, extranjeras o internacionales”*.

Por lo tanto, dado que en la reclamación se solicita la anulación del pliego de un contrato de servicios de limpieza por considerar incorrecta e insuficiente la

determinación del precio de licitación y del valor estimado del contrato, cuestión que afecta a los intereses legítimos de las empresas que representa, ha de reconocerse a la asociación reclamante la debida legitimación.

A mayor abundamiento, cabe señalar que la legitimación de esta concreta asociación profesional para recurrir pliegos reguladores de un contrato del servicio de limpieza ha sido admitida por este Tribunal en sus Acuerdos 65/2024, de 6 de noviembre, y 6/2026, de 23 de enero.

CUARTO.- 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.

QUINTO.- Con carácter previo al análisis de las cuestiones de fondo planteadas en la reclamación, este Tribunal debe pronunciarse sobre la petición formulada por la reclamante relativa a la adopción de la medida cautelar de suspensión del procedimiento de adjudicación hasta la resolución del presente recurso.

Al respecto, cabe señalar que la LFCP, modificada por la Ley Foral 17/2021, de 21 de octubre, prevé la suspensión automática del acto recurrido por la mera interposición de la reclamación. Así, el artículo 124.4 dispone que *“La impugnación de actos de trámite o de la adjudicación de un contrato, acuerdo marco o la impugnación de un encargo a un ente instrumental conllevará la suspensión automática del acto impugnado hasta el momento en que el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra adopte un Acuerdo sobre la reclamación presentada”*.

Por su parte, el artículo 125 del mismo cuerpo legal, en el que se regulan las medidas cautelares, señala en su apartado 1º que *“Los interesados en la licitación y adjudicación de un contrato público podrán solicitar del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, en los plazos señalados en el artículo anterior, la adopción de medidas cautelares para corregir la infracción alegada o para impedir*

que se causen otros perjuicios a los intereses afectados, incluidas la suspensión del procedimiento o de cualquier decisión adoptada en el seno del mismo, siempre y cuando, en los citados casos, no se produzca la suspensión automática del acto impugnado prevista en el artículo 124.4 de esta ley foral”.

Por último, el apartado 3º del mismo precepto prevé que *“El Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra recabará de la entidad afectada el expediente administrativo o la documentación del contrato. El órgano de contratación dispondrá de dos días hábiles para presentarlo y para efectuar las alegaciones que considere oportunas. Transcurrido dicho plazo, se haya aportado o no la documentación requerida, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra resolverá motivadamente, en el plazo de cinco días hábiles. Finalizado dicho plazo sin que se haya notificado la resolución expresa, se entenderá desestimada la solicitud, salvo que se haya solicitado la suspensión de un acto o del procedimiento de licitación, en cuyo caso la falta de notificación en plazo tendrá carácter estimatorio de la solicitud de suspensión.*

Lo dispuesto en este apartado se entiende sin perjuicio de la suspensión automática de los actos de trámite, del acto de adjudicación, de un acuerdo marco o del encargo a un ente instrumental cuando se presente una reclamación especial en materia de contratación pública contra dichos actos”.

Por lo tanto, con la interposición de la reclamación se produce la suspensión automática del acto impugnado y, con ella, la del propio procedimiento de contratación, sin que resulte necesario realizar un pronunciamiento expreso respecto a la petición realizada por la reclamante, a lo que cabe añadir que, mediante el Acuerdo 21/2026, de 3 de marzo, fue denegada la solicitud formulada por el órgano de contratación en orden al levantamiento de dicha suspensión automática.

SEXTO.- La presente reclamación especial tiene por objeto la impugnación del nuevo pliego regulador del contrato de limpieza de los edificios municipales, licitado por el Ayuntamiento de Pamplona, aprobado tras la anulación del anterior por diversos acuerdos de este Tribunal y, en particular, por el Acuerdo 6/2026, de 23 de enero, que

vino a estimar la reclamación interpuesta por la misma asociación recurrente, en lo relativo a la falta de justificación de que el precio estimado del contrato cubriera los costes salariales según el convenio de referencia y a la omisión del desglose de los costes salariales por categoría profesional.

Tal circunstancia resulta de especial relevancia para determinar el alcance posible de esta nueva reclamación, que habrá de limitarse a aquellos aspectos introducidos en el nuevo pliego, sin que quepa el cuestionamiento de aquellas determinaciones que no fueron discutidas en la primera reclamación y que, por consiguiente, quedaron consentidas y firmes, ni tampoco la reproducción de las alegaciones ya resueltas por este Tribunal en su anterior Acuerdo 6/2026.

Cabe citar, a este respecto, el Acuerdo 4/2021, de 14 de enero, de este Tribunal, en el que, con cita de la Resolución 546/2017, de 23 de junio, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, que resuelve un segundo recurso contra el mismo pliego, se señala que *“Al respecto debe tenerse en cuenta que tanto el anuncio de licitación como los Pliegos fueron ya objeto de una primera impugnación por la misma recurrente, CAE, lo que obliga a restringir el objeto del recurso a aquéllas cláusulas que, en ejecución del fallo de estimación parcial de la Resolución 172/2017 de este Tribunal fueron modificadas, no así aquéllas que se han mantenido inalteradas las cuales, tanto si se hubieran impugnado y confirmado su legalidad, como si no se hubieran incluido en el recurso, no deben ser objeto de nuevo enjuiciamiento, por existir respecto de ellas cosa juzgada en el primer caso, y reproducción de acto firme y consentido en el segundo, de modo que permitir ahora impugnar cláusulas que ya fueron consentidas entonces determinaría excepcionar la regla general que impide a los administrados recurrir actos administrativos que son reproducción de otros anteriores ya consentidos y que, en su momento, se dejaron firmes.*

En efecto, respecto de las alegaciones que reproducen las ya manifestadas en el anterior recurso y que han sido resueltas, como se ha manifestado por este Tribunal recientemente en la Resolución 635/2016 de 29 de julio de 2016, concurre la excepción de cosa juzgada: (...) ambos puntos deben considerarse resueltos con carácter definitivo y no pueden ser objeto de discusión en el presente recurso, por vedarlo el

principio denominado, con cierta impropiedad, «cosa juzgada administrativa», que, en último término, constituye aplicación de la doctrina de los actos firmes y consentidos (...) y que veda reproducir ante este Tribunal cuestiones que ya fueron resueltas por decisión de éste, contra la que no se dedujo recurso contencioso-administrativo.”

Doctrina que se reproduce en el Acuerdo 46/2024, de 7 de agosto, con cita del Acuerdo 68/2023, de 13 de septiembre, conforme al cual *“Este Tribunal se ha pronunciado en anteriores ocasiones admitiendo la aplicación de la excepción de la cosa juzgada administrativa, y que se traduce en que tratándose de un nuevo recurso contra el mismo acto, su análisis debe limitarse a las alegaciones respecto de los aspectos que hayan sido modificados, pues como expusimos en nuestro Acuerdo 4/2021, de 14 de enero, “a los aspectos no modificados que fueron objeto de recurso les son de aplicación los efectos de la cosa juzgada, y los no recurridos quedaron consentidos y firmes”.*

En el mismo sentido, la Resolución 482/2024, de 31 de octubre, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, hace una síntesis de su doctrina al respecto, indicando que *“1. Si un licitador pudo impugnar determinadas cláusulas de un pliego y no lo hizo, no puede hacerlo con ocasión del nuevo pliego que se apruebe como consecuencia de haber sido anulado el primero, pues el contenido de aquellas cláusulas quedó ya firme.*

2. Si fuese permitido el anterior proceder de los interesados, es decir, si se admitiera un nuevo recurso contra cláusulas que no fueron impugnadas en un primer recurso contra el pliego y que vuelven a tener el mismo contenido en el pliego posterior que es reproducción parcial de aquel, dicho clausulado nunca adquiriría firmeza y su plazo de impugnación no precluiría, lo que no puede admitirse por elementales razones de seguridad jurídica, principio que es de alcance constitucional y se consagra en el artículo 9.3 de la Constitución.

3. No es admisible el recurso especial frente a cláusulas de un nuevo pliego que no fueron impugnadas con ocasión del recurso contra el anterior pliego anulado, tal como establece para los recursos jurisdiccionales el artículo 28 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa: «No es

admisible el recurso contencioso- administrativo respecto de los actos que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes y los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma».

4. La Sentencia del Tribunal Constitucional 24/2003, de 10 de febrero, resulta ilustrativa al respecto y zanja cualquier duda sobre esta materia al señalar que «los actos confirmatorios –al igual que ocurre con los reproductorios a los que se refiere también el precepto legal que estamos examinando– no son en realidad actos nuevos, sino que se limitan a reiterar lo ya declarado en otra resolución anterior que es firme, por lo que, si se permitiera la impugnación de este tipo de actos, se estarían recurriendo en realidad actos que no son susceptibles de recurso. En definitiva, las mismas razones de seguridad jurídica que justifican la preclusividad de los plazos procesales son las que justifican que dichos plazos no puedan reabrirse forzando la producción de un acto cuyo contenido es el mismo que otro anterior que es firme por no haber sido recurrido en tiempo o forma. (...) dicho acto, como se ha indicado, no es un acto nuevo, sino que se limita a reiterar el contenido de otro anterior que, en su momento, pudo ser impugnado»”.

A este respecto, cabe traer a colación la Sentencia 520/2021, de 22 de abril, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, conforme a la cual el artículo 28 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, contiene lo que se ha dado en llamar "*cosa juzgada administrativa*" cuando establece que "*No es admisible el recurso contencioso administrativo respecto de los actos que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes y los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma*", de donde resulta que, en los casos como el analizado en que se haya redactado un segundo pliego consecuencia de haberse anulado en vía administrativa o judicial el anterior por ser contrario a Derecho, no cabe cuestionar aquellos aspectos que pudieron ser reclamados en el primer recurso y que no se hayan visto alterados por la nueva licitación.

Igualmente procede citar la Sentencia nº 155/2026, 16 de febrero, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que, tras cuestionar el uso de la

expresión “*cosa juzgada administrativa*”, lo reconduce a la institución de la firmeza administrativa y le atribuye el mismo efecto de cierre de la vía para reabrir lo ya decidido.

Partiendo de la premisa expuesta, se analizarán seguidamente las alegaciones formuladas por la asociación reclamante en impugnación de los pliegos de esta segunda licitación del contrato de limpieza, así como los motivos de oposición a las mismas esgrimidos por el órgano de contratación.

SÉPTIMO.- La alegación principal contenida en la reclamación es la referida a la incorrecta determinación del presupuesto base de licitación, del valor estimado y del precio del contrato, por cuanto solamente refleja las horas destinadas a la limpieza ordinaria, y no las prestaciones especializadas también requeridas, no contemplando, por tanto, la totalidad de la carga horaria mínima necesaria para ejecutar las prestaciones técnicas exigidas.

El órgano de contratación, por su parte, invoca la discrecionalidad técnica que le asiste para establecer el número de horas necesarias, tanto de limpiezas ordinarias, como de extraordinarias, y las condiciones en que se van a desarrollar, dejando un margen de maniobra a las licitadoras para que puedan presentar en sus planes la organización de medios personales y materiales que más se adecúen a las necesidades a cubrir y al estado de las tecnologías, métodos de limpieza y soluciones innovadoras que puedan aportar, habiendo incluido debidamente la estimación de sus costes en el precio del contrato, en ejecución del Acuerdo 6/2026, con una previsión de un máximo de 10% de trabajos especializados, que el órgano de contratación estima adecuada a las necesidades actuales de limpieza de los espacios y de acuerdo con los nuevos sistemas que se pretenden implantar.

A este respecto, conviene recordar que en su anterior reclamación la asociación recurrente también cuestionó la determinación del precio del contrato, debiéndose partir, por ello, de las consideraciones de carácter general recogidas en el Acuerdo 6/2026, que resolvió dicho recurso, respecto a esta cuestión, conforme al cual “*el análisis ha de*

partir de las previsiones contenidas en la LFCP respecto al cálculo del valor estimado del contrato, cuyo artículo 42.2 establece 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 misma ley indica “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.”

En relación con esta cuestión, procede traer a colación la reiterada doctrina de este Tribunal contenida, entre otros muchos, en el Acuerdo 46/2025, de 5 de junio, en cuya virtud “El examen de la cuestión debe partir de lo dispuesto en el artículo 42.2 de la LFCP, conforme al cual, en el cálculo del valor estimado deberá tenerse en cuenta “a) El importe de la licitación, que comprenderá como mínimo los costes laborales 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”. Igualmente, el apartado 4 del mismo precepto indica que “El cálculo del valor estimado del contrato deberá hacerse teniendo en cuenta los precios habituales en el mercado, (...)” Idea en que insiste en su artículo 43.1 al señalar que “Los contratos tendrán un precio cierto y adecuado al mercado, (...)”, así como en el apartado 5 de este precepto, en virtud del cual “Los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea el adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general del mercado, en el momento de fijar el presupuesto base

de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados”.

Tal y como razona la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en la Sentencia 13/2023, de 13 de enero, “la adecuada determinación del precio contractual es un elemento esencial para la conformación de la voluntad de las partes del contrato administrativo que permite garantizar tanto a la Administración como al contratista una correcta ejecución de las prestaciones objeto del contrato, ya que permite establecer la justa correspondencia entre los derechos y obligaciones asumidas por cada una de las partes”, así como que “Sobre la base de esta premisa, la regulación del presupuesto base de licitación, exige su correspondiente desglose en los diferentes costes y gastos que influyan en la determinación de ese precio de mercado”.

Igualmente, debe tenerse presente que, en la determinación del precio del contrato, se encuentra asistido el órgano de contratación de discrecionalidad técnica, tal y como manifestamos en nuestro Acuerdo 45/2024, de 7 de agosto, al señalar que “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 aludir, asimismo, al 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”

Procede citar, en términos similares, el Acuerdo 2/2025, de 7 de enero, de este Tribunal, con arreglo al cual “el órgano de contratación dispone de discrecionalidad a la hora de fijar el valor estimado del contrato y, por tanto, el importe de licitación, si bien esta facultad discrecional no está exenta de control, para lo cual debe motivarse debidamente su concreción. (...). Motivación que igualmente se desprende de lo dispuesto en el artículo 138.3 de la LFCP, al señalar que “El expediente de contratación se iniciará mediante un informe razonado de la unidad gestora del contrato, exponiendo la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse, idoneidad del objeto para satisfacerlas, características y valor estimado de las prestaciones objeto del contrato, adecuación del precio al mercado (...).”

Resulta también de especial relevancia recordar que la determinación del precio del contrato no viene condicionada por el coste del personal a subrogar, debiendo atenderse al que derive del personal que el órgano de contratación estime necesario para la prestación del servicio, pudiendo citarse, al respecto, el Acuerdo 93/2023, de 14 de diciembre, de este Tribunal, conforme al cual “(...) se puede distinguir entre el coste de la mano de obra que resulte de las necesidades del servicio y la obligación de subrogación, de tal forma que esta no puede condicionar aquel. (...).

Resulta aclaratoria, la Resolución 357/2020, de 28 de diciembre, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, que señala lo siguiente:

(...). La circunstancia de tener la obligación de subrogar a un determinado número de trabajadores, derivada del convenio colectivo de aplicación, no significa que ese mismo número deba ser empleado en la ejecución del contrato puesto que son las prestaciones exigidas por el PPT las que van a determinar la mano de obra necesaria y por consiguiente el precio a ofertar. (...) No obstante, la subrogación de trabajadores no implica el traslado mimético de los costes de la plantilla existente a la nueva contrata, Que supondría esclerotizar la contratación administrativa independientemente de las necesidades concretas de la Administración en cada momento en contra del principio de eficiencia y los principios de estabilidad presupuestaria y control del gasto que se consignan en el art. 1 .1 del LCSP. El principio de eficiencia obliga a la mejor consecuencia de los objetivos con el menor coste posible".

En ese sentido, la Resolución 189/2020 de 13 de agosto, recoge el criterio mantenido con carácter general estableciendo que "Como ha mantenido este Tribunal en anteriores ocasiones, el órgano de contratación debe cumplir con lo estipulado en los artículos 100, 101, 102 y 130 de la LCSP, al fijar el importe de licitación de un contrato, pero no está obligado a adecuarlo a los costes laborales de la empresa saliente, pues en tal caso, quedaría al arbitrio de la actual adjudicataria la fijación del valor estimado y del presupuesto del contrato. En consecuencia, las listas de personal a subrogar informan el personal incluido y su antigüedad, pero no determinan directamente el cálculo del coste del contrato. Los licitadores deberán hacer el cálculo económico teniendo en cuenta además de las personas a subrogar, los salarios de las distintas categorías de trabajadores según el convenio aplicable y las horas o prestaciones previstas en el Pliego. A partir de ahí pueden organizar el servicio de la mejor manera".

Igualmente, la Resolución 104/2018 de 11 de abril, determina que "Cuestión distinta de la subrogación es el cálculo de los trabajadores necesarios para la prestación de los servicios objeto del contrato. Ese cálculo no deriva de la subrogación o no de los trabajadores actuales, sino de los requisitos de la prestación establecidos en

el Pliego de Prescripciones Técnicas. Evidentemente, ese cálculo se debe trasladar a la oferta económica correspondiente".

Conforme a los parámetros expuestos, y al margen de otras alegaciones, el citado Acuerdo 6/2026 analiza uno de los motivos de impugnación aducidos por la asociación aquí también reclamante, referido a la omisión en el cálculo del precio del contrato de la categoría de peón especialista, exigida expresamente en el Pliego de Prescripciones Técnicas para la ejecución de determinados servicios, alegación que es estimada, argumentándose que *“Debe señalarse al respecto que, tal y como sostiene la reclamante, el Pliego de Prescripciones Técnicas, tras establecer, en su cláusula 1, que “Para la realización de las tareas objeto de esta contratación, la adjudicataria deberá contar con personal idóneo en número y competencia profesional”, contempla, en la cláusula 3, en lo relativo a la limpieza de oficinas, colegios y polideportivos, la realización de determinados trabajos por personal especialista, tales como “Pulido, decapado, cristalizado, abrillantado...de suelos”, “Limpieza húmeda de alfombras, felpudos y moquetas” o “Limpieza de baños, duchas, aseos y vestuarios con utilización de agua a presión”.*

Debe recordarse, asimismo, que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 42.4 de la LFCP, “En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación por categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia.”

Pues bien, el estudio de costes al que nos venimos refiriendo únicamente tiene en cuenta para el cálculo del precio del contrato la categoría de peón de limpieza, omitiéndose cualquier referencia a la categoría de peón especialista, que, como se ha visto, viene requerida en el pliego para la ejecución del contrato, no dándose cumplimiento, por consiguiente, al desglose por categorías profesionales de los costes salarios exigido por el artículo 42.4 de la LFCP, lo que determina la procedencia de estimar el motivo de impugnación, declarando la nulidad del pliego también por esta razón”.

De este modo, y en ejecución de dicho acuerdo, en la nueva licitación del contrato de limpieza se incorpora el desglose por categorías profesionales de los costes salariales, tal y como evidencia el informe sobre *“DETERMINACIÓN DEL PRECIO DE LICITACIÓN DEL CONTRATO DE “LIMPIEZA EDIFICIOS MUNICIPALES”*, obrante a los folios 77 y siguientes del expediente de contratación, donde se indica que *“Por la tipología de los trabajos a realizar, se ha estimado en todos los lotes que un 90% de los trabajos a ejecutar son realizados por trabajadores con categoría de “peón limpieza” y un 10% por trabajadores con categoría de “peón especializado/carretillero”.*”

Recogiéndose, a continuación, el cálculo del precio hora con base en las siguientes consideraciones: *“En base a los criterios expuestos, se adjunta cálculo del precio/hora para los lotes 1 a 8 por un lado y para el lote 9 por otro.*

Se ha realizado el cálculo del precio/hora diferenciando por categoría profesional y por años, para luego obtener un precio medio hora por categoría teniendo en consideración que la duración del contrato es de 2 años y estimando un reparto del mismo de un 37,5% en 2026, un 50% en el 2027 y un 12,5% en 2028.

Una vez calculado el precio hora medio para cada categoría profesional, se obtiene el precio/hora de licitación como resultado de aplicar el peso que tiene cada categoría en la ejecución de los trabajos”.

Se aprecia, en consecuencia, que, en la determinación del precio del contrato, sí se ha tenido en consideración la distribución horaria por categorías profesionales, contemplándose las horas destinadas a la limpieza ordinaria, a realizar por el peón de limpieza, que se estiman en un 90%, y las correspondientes a las limpiezas especializadas, a desarrollar por el peón especialista, con una previsión de un 10%, para cuya determinación el órgano de contratación goza de discrecionalidad, por ser conocedor de las necesidades a satisfacer.

Frente a ello, la reclamante se limita a alegar la insuficiencia del presupuesto para la ejecución de los trabajos a desarrollar y la inviabilidad de la prestación objeto del contrato con el número de horas previsto en los pliegos, sin aportar, sin embargo,

prueba alguna que corrobore sus afirmaciones, debiendo traerse a colación, a este respecto, la doctrina de la carga de la prueba, por la que incumbe a la reclamante acreditar la certeza de los hechos de los que se desprende el efecto jurídico que pretende, estándole vedado a este Tribunal sustituir a las partes en tal actuación, completando sus carencias.

En tal sentido, este Tribunal se ha pronunciado en multitud de ocasiones, pudiendo citarse el Acuerdo 67/2025, de 26 agosto, donde señalamos que *“la titularidad de la carga de la prueba la tiene la parte que persigue los efectos jurídicos en función de los hechos que sustentan su pretensión. Así lo pone de relieve el Tribunal Supremo, entre otras, en Sentencia 1611/2020, de 26 de noviembre, en la que con cita de su Sentencia 96/2020, de 29 de enero, sobre la doctrina de la carga de la prueba expone que “Como una constante jurisprudencia pone de manifiesto, el onus probandi no posee más alcance que determinar las consecuencias de la falta de prueba. Acreditados los hechos constitutivos del supuesto fáctico, resulta irrelevante qué parte los probó. Por tanto, la doctrina de la carga de la prueba vale en tanto que el hecho necesitado de esclarecimiento no resulte probado, en cuyo caso, no habiéndose acreditado el mismo o persistiendo las dudas sobre la realidad fáctica necesitada de acreditación, las consecuencias desfavorables deben recaer sobre el llamado a asumir la carga de la prueba, esto es, se concibe la carga de la prueba como “el imperativo del propio interés de las partes en lograr, a través de la prueba, el convencimiento del Tribunal acerca de la veracidad de las afirmaciones fácticas por ellas sostenidas o su fijación en la sentencia”.*

De no lograrse vencer las incertidumbres sobre los hechos, es el ordenamiento jurídico el que prevé explícita o implícitamente las reglas cuya aplicación determina la parte que ha de resultar perjudicada. Se trata de ius cogens, indisponible para las partes. Con carácter general el principio básico es que al actor le corresponde probar los hechos constitutivos de su pretensión y al demandado los hechos impeditivos, extintivos o excluyentes, aunque dicho principio se atempera con principios tales como la disponibilidad y facilidad probatoria que corresponde a cada una de las partes, declarando la jurisprudencia que “El principio de la buena fe en la vertiente procesal puede matizar, intensificar o alterar la regla general sobre distribución de la carga de

la prueba en aquellos casos en los que para una de las partes resulta muy fácil acreditar un dato de difícil prueba para la otra..." o que "el onus probandi se traslada a la Administración cuando es ella la que tiene en sus manos la posibilidad de certificar sobre los extremos necesitados de prueba".

Doctrina recogida también por este Tribunal en nuestro Acuerdo 17/2022, de 9 de febrero, en los siguientes términos: "cada una de las partes ha de soportar la carga de probar los hechos que invoca en su provecho, a fin de acreditar lo que a su derecho convenga. Principio jurídico de la carga de la prueba que, tal y como afirma el Tribunal Administrativo Central Recursos Contractuales en su Resolución 607/2016, de 22 de julio, "se recogía en nuestro ordenamiento con carácter general en el originario artículo 1.214 del Código Civil, cuando disponía que "incumbe la prueba de las obligaciones al que reclama su cumplimiento y la de su extinción al que la opone", y se recoge hoy en el artículo 217.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, cuando establece que "corresponde al actor y al demandado reconviniendo la carga de probar la certeza de los hechos de los que ordinariamente se desprenda, según las normas jurídicas a ellos aplicables, el efecto jurídico correspondiente a las pretensiones de la demanda y de la reconvención. Ello supone, en el ámbito del procedimiento contradictorio, que quien tiene la titularidad de la carga de la prueba es la parte que persigue los efectos jurídicos en función de los hechos que sustentan su pretensión, teniendo la carga de la prueba una dimensión formal, correspondiendo a las partes probar los hechos introducidos en sus alegaciones, y otra material, ofreciendo al órgano llamado a resolver un criterio para resolver dudas sobre medios probatorios desestimando las pretensiones según corresponda a unos u otros la carga de probar los hechos inciertos.

Así las cosas, corresponde a la recurrente probar lo que afirma e introducir los argumentos jurídicos que, a partir de los hechos probados, permitan a este Tribunal pronunciarse sobre su pretensión". "

Así las cosas, habiendo dado cumplimiento el órgano de contratación a lo dispuesto en el Acuerdo 6/2026 de este Tribunal, en lo relativo al desglose por categorías profesionales de los costes salariales, y no habiendo acreditado la reclamante

la inadecuación del precio del contrato para la correcta ejecución de la prestación, procede la desestimación del motivo de impugnación.

OCTAVO.- En segundo término, aduce la reclamante en su escrito de recurso que, en el cálculo de los costes, no se ha contemplado el dato real de absentismo.

Debe señalarse al respecto que dicha cuestión ya fue alegada por la asociación recurrente en su anterior reclamación, habiendo sido desestimada por este Tribunal en el Acuerdo 6/2026, de 23 de enero, en el que se indicó que *“En cuanto a los costes salariales, se alega, por último, la omisión del dato real de absentismo, debiendo señalarse al respecto que, como se razona en el Acuerdo 70/2022, de 1 de julio, de este Tribunal, así como en la Resolución 729/2018, de 27 de julio, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, no se trata de un coste cuya inclusión venga exigida por la LFCP, que, en cualquier caso, sólo puede constituir una mera previsión, dada la imposibilidad de un conocimiento a priori del índice de absentismo que acaecerá durante la ejecución del contrato, siendo así que, además, en este caso, el estudio de costes sí lo contempla específicamente, cuantificándolo en un 6% del coste salarial, sin que se acredite por la recurrente la incorrección de dicho porcentaje, por todo lo cual debe desestimarse la alegación formulada al respecto”*.

De este modo, habiendo sido desestimada dicha alegación en el Acuerdo 6/2026, no cabe, conforme a la doctrina anteriormente expuesta, su reiteración en la presente reclamación, habiendo devenido firme el pronunciamiento de este Tribunal al no haber sido impugnado ante la jurisdicción contencioso-administrativa, única vía legítima para revisar la decisión de este Tribunal sobre la cuestión controvertida, todo lo cual conduce a la inadmisión de tal alegación.

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 la alegación a la que se refiere el fundamento de derecho octavo y desestimar el resto de la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por ASPEL - ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA frente al pliego regulador del contrato de “*limpieza edificios municipales*”, licitado por el Ayuntamiento de Pamplona.

2º. Notificar este acuerdo a ASPEL - ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA, 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.

3º. 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, 17 de abril de 2026. LA PRESIDENTA, Idoia Tajadura Tejada. EL VOCAL, Javier Moreno Zudaire. LA VOCAL, Marta Beamonte Aréjula.