



Expediente: 24/2021

ACUERDO 39/2021, de 22 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 doña A. B. M. F., en nombre y representación de CRUZ ROJA NAVARRA, y por doña I. G. P., en nombre y representación de FUNDACIÓN SECRETARIADO GITANO, frente al anuncio de licitación y los pliegos reguladores del contrato “*Servicio de Mediación Intercultural e Intervención Comunitaria en la Comunidad Foral de Navarra*”, licitado por la Dirección General de Políticas Migratorias del Gobierno de Navarra.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Dirección General de Políticas Migratorias del Gobierno de Navarra publicó el 24 de marzo de 2021 en el Portal de Contratación de Navarra el anuncio de licitación del contrato “*Servicio de Mediación Intercultural e Intervención Comunitaria en la Comunidad Foral de Navarra*”.

SEGUNDO.- Con fecha 5 de abril de 2021, doña M. U. Z., en nombre y representación de CRUZ ROJA NAVARRA, y doña I. G. P., en nombre y representación de FUNDACIÓN SECRETARIADO GITANO, interpusieron una reclamación especial en materia de contratación pública frente al anuncio de licitación y los pliegos reguladores de dicho contrato.

El 6 de abril se requirió la subsanación de la reclamación presentada, habiéndose cumplimentado esta el mismo día. Cabe señalar, respecto a dicha subsanación, que CRUZ ROJA NAVARRA aprovecha la misma para sustituir a la interviniente. Así, doña A. B. M. F. se persona en nombre y representación de dicha entidad en sustitución de doña M. U. Z.

En la reclamación se alega que el anuncio y el pliego regulador incumplen lo dispuesto en la LFCP por los siguientes motivos:

1ª. Plazo de presentación de solicitudes (publicidad del contrato).

Alegan que, según el anuncio publicado en el Portal de Contratación de Navarra, el plazo de presentación de solicitudes es “*Del 24/03/2021 a las 00:01 al 06/04/2021 a las 23:59*”, lo que suma un total de 14 días naturales completos, lo que conculca el principio de publicidad de los contratos, dado que, de conformidad con lo establecido en el artículo 91 de la LFCP, en los contratos de valor estimado igual o superior al umbral europeo, en los procedimientos abiertos, el plazo de presentación de ofertas será de 30 días a partir de la fecha de envío del anuncio.

Señalan que, en todo caso, también se incumpliría el plazo aún de haber existido un anuncio de información previa o de haber sido inferior al umbral europeo, dado que en tales casos el plazo de presentación de ofertas debe ser, como mínimo, de 15 días.

Asimismo, señalan que, según el anuncio, el plazo son 14 días naturales, coincidentes además con los festivos de Semana Santa, lo que no sólo infringe las normas de publicidad sino de concurrencia de entidades interesadas, habida cuenta del tiempo tan breve otorgado.

2ª. Incumplimiento de las normas de publicidad establecidas en el artículo 89.3 de la LFCP.

Alegan que, según dispone el artículo 89.3 de la LFCP, el envío del anuncio al Diario Oficial de la Unión Europea deberá preceder a cualquier otra publicidad, y tras el DOUE se publica en el Portal de Contratación de Navarra. Sin embargo, según el propio anuncio del Portal, la publicación en este (de 24 de marzo) precedió a la del DOUE (de 26 de marzo).

Asimismo, manifiestan que tampoco se ha respetado la disposición del último apartado del artículo 89.3, dado que la publicación en el Portal de Contratación no indica la fecha de envío al DOUE.

3ª. Incumplimiento de la obligación de obtener información adicional sobre el contrato.

Alegan que la Administración ha incumplido con la obligación de dar respuesta a la solicitud de información adicional del contrato en el apartado “aclaraciones realizadas sobre la licitación”, en el anuncio de contratación del Portal de Contratación de Navarra.

4ª. Incumplimiento del método del valor estimado del contrato y equilibrio económico del contrato.

Señalan que, tal y como se acredita en el informe económico adjunto (que no se aporta), los pliegos que se impugnan resultan deficitarios para las entidades licitadoras.

Alegan que la cláusula 22ª del pliego dispone que deben garantizarse “*las sustituciones de todo tipo de ausencias que se produzcan, incluidas las vacaciones del personal*”, sin dotar de partida presupuestaria necesaria para ello.

Asimismo, señalan que no están ajustadas las jornadas laborales exigidas en los pliegos con la presupuestación del coste de personal descrito, ya que se exigen 10,60 jornadas y están presupuestadas un total de 10 jornadas completas.

Atendiendo a lo expuesto, se solicita la estimación de la reclamación, que se inste a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra a que respete la LFCP, así como la suspensión del procedimiento de adjudicación hasta la resolución de la reclamación, en virtud del artículo 125 de la LFCP.

TERCERO.- Con fecha 7 de abril de 2021, la Dirección General de Políticas Migratorias del Gobierno de Navarra aportó el expediente de contratación y presentó un escrito de alegaciones, dando con ello cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 126.4 de la LFCP.

Formula las siguientes alegaciones:

1ª. En relación con el plazo de presentación de solicitudes (publicidad del contrato) y el incumplimiento de las normas de publicidad establecidas en el artículo 89.3 de la LFCP.

Señala que, de acuerdo con el artículo 90 de la LFCP, el 24 de noviembre de 2020 se envió al DOUE un anuncio de información previa, y que el 25 de noviembre se publicó en el Portal de Contratación de Navarra el citado anuncio de información previa, que también se publicó en el DOUE el 27 de noviembre.

Asimismo, de conformidad con el artículo 91.3 de la LFCP, en los casos en que se haya publicado un anuncio de información previa, el plazo mínimo para la presentación de ofertas, en los procedimientos abiertos, restringidos y negociados, podrá reducirse a 15 días, contándose dicho plazo a partir de la fecha de envío del anuncio al DOUE.

Atendiendo a lo anterior, el 22 de marzo de 2021 se envió al DOUE el anuncio de licitación, el mismo día se recibió un correo electrónico del DOUE con la confirmación de la recepción del envío, el 24 de marzo se publicó dicho anuncio en el Portal de Contratación y, finalmente, el 26 de marzo se publicó en el DOUE (constando la fecha del envío).

Señala que, por lo tanto, el plazo para la presentación de ofertas comenzó el 22 de marzo, fecha de envío del anuncio al DOUE, como constaba en el anuncio publicado en dicho Diario, y finalizó el 6 de abril, por lo que el plazo fue de 16 días naturales.

Alega que es cierto que el anuncio que se publicó en el Portal de Contratación indica que el plazo de presentación de ofertas era del 24/03/2021 a las 00:01 al 06/04/2021 a las 23:59, así como que no podía señalarse la fecha válida desde la que se podían presentar ofertas (22 de marzo) al ser una fecha anterior a la de la publicación en el Portal de Contratación. No obstante, considera que se ha respetado el plazo mínimo de licitación legalmente previsto.

Respecto a la publicidad, señala que el artículo 89.3 de la LFCP establece que el envío del anuncio al DOUE deberá preceder a cualquier otra publicidad, así como que el

anuncio se publicará además en el Portal de Contratación de Navarra, una vez recibida la confirmación de la publicación en el DOUE o transcurridas 48 horas desde la confirmación de la recepción del envío. En todo caso, esta última publicidad deberá indicar la fecha de aquel envío y no contener indicaciones distintas a las incluidas en el anuncio europeo. Alega que, por lo tanto, transcurridas 48 horas desde la confirmación de la recepción del envío del anuncio de licitación al DOUE, el 24 de marzo se publicó el anuncio de licitación en el Portal de Contratación de Navarra.

Señala que este anuncio del Portal no indicaba la fecha de envío al DOUE, pero que entiende que esto no es causa de nulidad de la publicación, no apreciándose en la misma motivos de ilegalidad que afecten a la validez del anuncio o que conculquen los principios de igualdad de trato, no discriminación, concurrencia y transparencia contemplados en el artículo 2 de la LFCP.

Asimismo, señala que el anuncio del Portal de Contratación no contenía indicaciones distintas a las incluidas en el anuncio europeo, ya que este indicaba que el plazo de presentación de ofertas finalizaba el 6 de abril de 2021.

Concluye, por ello, que la publicación del anuncio de contratación respeta lo dispuesto en la LFCP.

2ª. En relación con la alegación de incumplimiento de la obligación de obtener información adicional sobre el contrato, por no haber cumplido la Administración con la obligación de dar respuesta a la solicitud de información en el Portal de Contratación de Navarra.

Alega que, en cumplimiento del artículo 49.3 de la LFCP, la cláusula 38ª del pliego de condiciones particulares indica que las solicitudes de información adicional sobre los pliegos y demás documentación complementaria podían formularse hasta 11 días naturales antes del último día para la presentación de ofertas, esto es, hasta el 26 de marzo de 2021.

Señala que Cruz Roja Navarra formuló una serie de preguntas el 31 de marzo, fuera del plazo establecido por la citada cláusula, siendo criterio jurisprudencial que el

órgano de contratación no está obligado a contestar preguntas extemporáneas, pudiendo tenerlas en su caso por no efectuadas. No obstante, dicha Dirección General, a través del Portal de Contratación de Navarra, puso en conocimiento de las personas licitadoras que, teniendo en cuenta la reducción del plazo para la presentación de ofertas, y en aras del cumplimiento de los principios de la contratación pública y del acceso a la información de la licitación, en relación con el plazo para realizar consultas sobre los pliegos, se contestarían las consultas que se formularan hasta las 23:59:59 horas del día 1 de abril de 2021.

Señala que las respuestas a las consultas formuladas por Cruz Roja fueron respondidas el 31 de marzo y el 2 de abril a través de la Plataforma de Licitación de Navarra.

Alega que considera que la información solicitada por Cruz Roja no tiene carácter relevante a los efectos de poder formular una oferta, y la respuesta que se ha dado no ha sido sino una ratificación del contenido del pliego, por lo que concluye que se ha respetado el derecho a la información de la licitación recogido en el artículo 49.3 de la LFCP.

3ª. En relación con la alegación de incumplimiento del método del valor estimado del contrato y del equilibrio económico del contrato.

Alega que, para cumplir con lo dispuesto en el artículo 67 de la LFCP, el órgano de contratación se puso en contacto en reiteradas ocasiones y hasta obtener respuesta (documentos 16 y 17 del expediente), tanto con la representación sindical del centro de trabajo, como con las entidades que vienen prestando el servicio, que son las reclamantes.

Señala que, en base al pliego que hasta ahora venía rigiendo la contratación del servicio, y una vez considerada la información suministrada por las entidades que actualmente vienen prestándolo, el personal en plantilla a subrogar está integrado por:

- Profesionales en intervención comunitaria: 1,5 jornadas laborales anuales completas prestadas de acuerdo con las necesidades del servicio, ajustándose su

distribución, en todo caso, al calendario laboral aplicable al periodo correspondiente. Asumirán las labores de coordinación, planificación y organización general del Servicio, una en la comarca de Pamplona y otra en el área de Tudela.

- Profesionales en interpretación lingüística y mediación intercultural: 7 jornadas laborales anuales completas prestadas de acuerdo con las necesidades del servicio, ajustándose su distribución, en todo caso, al calendario laboral aplicable al periodo correspondiente.

- Auxiliar administrativo: 1 persona que apoye la ejecución del programa con un número de horas efectivas de trabajo de, al menos, el 10% de la jornada laboral anual, prestadas de acuerdo con las necesidades del servicio, ajustándose su distribución, en todo caso, al calendario laboral aplicable al periodo correspondiente.

Alega que todas las jornadas del personal a subrogar han sido presupuestadas conforme a la información suministrada por ambas entidades, tal y como se pone de manifiesto en el anexo III del pliego regulador del contrato, relativo a las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afecta la subrogación.

Señala que la estimación de los costes se ha realizado comparando las retribuciones aplicadas en el centro de trabajo del personal a subrogar con las resultantes de aplicar el I Convenio Colectivo del Sector de la Acción e Intervención Social de Navarra (convenio sectorial de la actividad objeto del contrato), y escogiendo las más elevadas, con el fin de que el personal adscrito al servicio no viese empeoradas sus condiciones laborales.

Alega que, adicionalmente, se estima que el equipo de intervención debe ampliarse, como mínimo, con los siguientes perfiles profesionales:

- Profesionales en interpretación lingüística y mediación intercultural: 2 jornadas laborales anuales completas prestadas de acuerdo con las necesidades del servicio, ajustándose su distribución, en todo caso, al calendario laboral aplicable al periodo correspondiente.

En consecuencia, el valor estimado del contrato, prórrogas incluidas, queda distribuido de la siguiente manera:

	01/06/2021 - 31/12/2021	2022	2023	2024
Sueldos y Salarios personal subrogado	105.670,63 €	188.633,60 €	198.491,72 €	210.955,73 €
Sueldos y Salarios nuevo personal	24.148,32 €	43.428,88 €	45.541,90 €	47.654,92 €
Seguridad Social a cargo de la empresa (32%)	41.542,06 €	74.259,99 €	78.090,76 €	82.755,41 €
Servicio itinerante: viajes (0,3 €/km)	6.000,00 €	12.000,00 €	12.000,00 €	12.000,00 €
Materiales	1.300,00 €	1.300,00 €	1.300,00 €	1.300,00 €
Beneficio industrial (3%)	5.359,83 €	9.588,67 €	10.062,73 €	10.639,98 €
TOTAL (IVA EXCLUIDO)	184.020,84 €	329.211,15 €	345.487,12 €	365.306,04 €

Señala, asimismo, que conforme a lo dispuesto en la cláusula 25ª del pliego y en el artículo 104 de la LFCP, es obligación de la entidad adjudicataria garantizar una adecuada prestación del servicio durante todo el calendario laboral aplicable al periodo correspondiente, debiendo aportar, en todo momento, el equipo, medios auxiliares y personal que sean necesarios para la buena ejecución de los trabajos, garantizando, si es preciso para ello, las sustituciones de todo tipo de ausencias que se produzcan, incluidas las vacaciones del personal.

Concluye señalando que no se advierten las ilegalidades alegadas por las reclamantes, al entenderse respetados los principios rectores de la contratación pública.

CUARTO.- Por el Acuerdo 36/2021, de 9 de abril, se estimó la medida cautelar de suspensión del procedimiento solicitada por las reclamantes.

QUINTO.- No existen terceros interesados a los que deba dársele traslado de la reclamación, en los términos previstos en el artículo 125.6 de la LFCP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 4.1.b) de la LFCP, a los contratos celebrados por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra se les

aplicará dicha ley foral, siendo susceptibles de impugnación ante este Tribunal los pliegos de contratación y los actos de trámites dictados por una entidad sometida a la misma, de acuerdo con el artículo 122.2 de la misma Ley Foral.

SEGUNDO.- La reclamación ha sido interpuesta por personas legitimadas al tratarse de entidades cuya actividad tiene relación con el objeto del contrato, por lo que cabe apreciar su interés directo o legítimo en su licitación y adjudicación, cumpliendo con ello el requisito establecido en los artículos 122.1 y 123.1 de la LFCP.

TERCERO.- 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.

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.- Son varios los motivos alegados en la reclamación objeto de análisis. En el primero de ellos se alega el incumplimiento del plazo mínimo legalmente previsto para presentar ofertas, manifiestan al respecto que el plazo para la presentación de ofertas, según lo señalado en el Portal de Contratación de Navarra, es de 14 días naturales (del 24 de marzo al 6 de abril de 2021), por lo que se contraviene el plazo mínimo de 30 días previsto en el artículo 91 de la LFCP. Asimismo, señalan que, aun cuando hubiera existido un anuncio de información previa o el contrato fuera de valor estimado inferior al umbral europeo, se incumpliría el plazo legal mínimo de 15 días. Alegan, igualmente, que el plazo coincide con los días festivos de Semana Santa, por lo que además de las normas de publicidad se infringen las de concurrencia de las entidades interesadas, habida cuenta del tiempo tan breve otorgado.

El órgano de contratación, por su parte, enumera los distintos envíos al DOUE y al Portal de Contratación, así como los anuncios publicados, concluyendo que el plazo de licitación es superior al mínimo legalmente previsto.

Expuestas sucintamente ambas posturas, debemos recordar lo que al efecto dispone, respecto al plazo de presentación de ofertas y a su cómputo, nuestra norma reguladora, la LFCP:

El artículo 46 regula la fijación de plazos de la licitación, señalando su apartado 1º que *“Los plazos de presentación de las ofertas y solicitudes de participación se fijarán teniendo en cuenta el tiempo que razonablemente pueda ser necesario para preparar aquellas, atendida la complejidad del contrato, y respetando, en todo caso, los plazos mínimos fijados en esta ley foral”*.

El artículo 47.1 señala que *“Todos los plazos establecidos en esta ley foral se entenderán referidos a días naturales, salvo que expresamente se disponga lo contrario”*.

El artículo 90 regula los anuncios de información previa del siguiente modo:

“1. Los órganos de contratación publicarán un anuncio de información previa con el fin de dar a conocer aquellos contratos de obras, de suministros, de servicios, de concesión de obras públicas o de concesión de servicios que prevean licitar. Esta publicación permitirá reducir los plazos para la presentación de proposiciones si el anuncio se ha remitido entre 12 meses y 35 días antes de la publicación del anuncio de licitación del contrato.

2. Tales anuncios serán publicados en el Portal de Contratación de Navarra, así como en el Diario Oficial de la Unión Europea si se trata de contratos de valor estimado igual o superior al umbral europeo.”

El artículo 91 regula los plazos mínimos de licitación en contratos de valor estimado igual o superior al umbral europeo, como es el contrato respecto del que se interpone la reclamación, señalando que:

“1. En los contratos de valor estimado igual o superior al umbral europeo se deberán respetar los siguientes plazos mínimos:

a) En los procedimientos abiertos, el plazo de presentación de ofertas será de treinta días a partir de la fecha de envío del anuncio.”

Y el apartado 3º del mismo artículo señala que *“En los casos en que se haya publicado un anuncio de información previa el plazo mínimo para la presentación de ofertas, en los procedimientos abiertos, restringidos y negociados, podrá reducirse a quince días”*.

Pues bien, expuesto el marco legal, resulta indudable que en los procedimientos abiertos de contratos con valor estimado superior al umbral europeo el plazo de presentación de ofertas puede reducirse al mínimo de 15 días siempre que se hubiera publicado un anuncio de información previa, dicho plazo se realizará en días naturales iniciando su computo a partir de la fecha del envío del anuncio al DOUE.

Veamos si efectivamente el plazo concedido en la presente licitación se ajusta a las previsiones legales. Así se constata en el expediente los siguientes hechos de relevancia:

- El 24 de noviembre de 2020 se envió el anuncio de información previa al Diario Oficial de la Unión Europea.
- El 25 de noviembre de 2020 se procedió a publicar el anuncio de información previa en el Portal de Contratación de Navarra.
- El 27 de noviembre de 2020 se publicó el anuncio de información previa en el Diario Oficial de la Unión Europea.

Verificada la existencia del anuncio de información previa resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 91.3 transcrito, de tal modo que con la publicación posterior del anuncio de licitación, se da inicio al plazo de presentación de ofertas, que en este caso será de quince días naturales computados a partir de la fecha de su envío. Resultando por tanto que con la remisión del anuncio de licitación al DOUE el 22 de marzo se inició el plazo de presentación de ofertas cuya finalización se produjo el pasado 6 de abril, como así consta tanto en el anuncio publicado en el DOUE como en el publicado en el Portal de Contratación. Procede concluir, por ello, que el plazo de

licitación fue de 16 días, en consecuencia, se cumplió con el mínimo legal previsto de 15 días.

Cabe citar, a este respecto, lo dispuesto en el Acuerdo 89/2020, de 9 de octubre, de este Tribunal: *“A los efectos de resolver sobre si las consecuencias jurídicas de estos hechos son las alegadas por la entidad reclamante, debemos comenzar por la lectura del artículo 91 LFCP, no citado por el reclamante, que establece la fecha de inicio de los plazos de licitación en el tipo de procedimiento al que pertenece el que es objeto de esta impugnación.*

Así en este artículo se establece lo siguiente: (...).

La literalidad de este precepto invalida la fecha inicial que figura en el anuncio del Portal de Contratación de Navarra y desvirtúa por sí mismo la existencia de un diferente plazo de presentación de proposiciones según se acceda a una u otra publicidad, habida cuenta que el plazo comienza en todo caso en la fecha de envío del anuncio al DOUE, fecha que sí figura en el anuncio enviado y publicado en el DOUE.

(...)

Así las cosas, en relación con la aducida infracción de los principios contenidos en el artículo 2 LFCP (igualdad de trato, publicidad, transparencia y concurrencia), encontramos que no puede apreciarse como tal el hecho de que en el diario europeo figure solo la fecha de finalización del plazo de presentación de ofertas y en el portal de contratación figure además una fecha inicial y ello, por cuanto siendo coincidentes las fechas de finalización, ni la fecha de publicación en el DOUE, ni la fecha inicial que figura en el portal de contratación tienen efecto sobre el inicio del plazo, siendo que la fecha de inicio viene determinada por el envío del anuncio al DOUE, como con meridiana claridad se desprende de la literalidad del artículo 91.1 a) LFCP, en este caso el día 7 agosto.

En este sentido se pronuncia igualmente el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, cuya Resolución nº 148/2016, de 28 de julio, establece que “De acuerdo con lo establecido en el artículo 159.1 del TRLCSP, “En procedimientos de adjudicación de contratos sujetos a regulación armonizada, el plazo de presentación de proposiciones no será inferior a cincuenta y dos días, contados desde la fecha del envío del anuncio del contrato a la Comisión Europea.

Este plazo podrá reducirse en cinco días cuando se ofrezca acceso por medios electrónicos a los pliegos y a la documentación complementaria.

La primera conclusión que cabe extraer de la redacción literal del precepto es que los plazos para la presentación de ofertas comienzan a contar desde la fecha del envío del anuncio a la Comisión y no desde su recepción como si se tratase de una especie de notificación.”

Procede, por ello, desestimar la alegación realizada en tal sentido, dado que el plazo de licitación previsto respeta el mínimo legalmente exigido.

No obstante, alegan también las reclamantes, que el plazo concedido coincide con los festivos de Semana Santa, lo cual conculca las normas de concurrencia, habida cuenta del tiempo tan breve otorgado.

A este respecto conviene recordar lo expuesto por este Tribunal en el Acuerdo 37/2017, de 5 de julio, *“La razón de ser de la fijación de estos plazos mínimos no es otra que la salvaguarda de la concurrencia y la igualdad de trato de los licitadores, de forma que la fijación de un plazo por debajo del mínimo legal establecido conculca dichos principios; motivo por el cual dicha previsión resulta indisponible y de obligada observancia para las entidades contratantes. Caracteres que resultan avalados por la prohibición legal expresa de reducir los plazos mínimos para la presentación de ofertas ni siquiera en los supuestos de contrataciones de urgencia.*

Del mismo modo, la circunstancia de que la norma establezca un plazo mínimo a los efectos de presentación de la ofertas determina que sea el órgano de contratación quien, respetando los plazos mínimos, establezca el plazo concreto para cada caso. Facultad que puede y debe ejercitarse de conformidad con las exigencias establecidas en la norma, que en lo que interesa, supone la imposibilidad taxativa de establecer un plazo inferior al mínimo legal; (...).

Así pues, las previsiones normativas relativas a los plazos mínimos para la presentación de ofertas por los licitadores tienen naturaleza de normas imperativas de orden público y, por ello, de imposible reducción por la entidad contratante, (...).”

De igual modo, debemos traer a colación lo dispuesto en el Acuerdo 27/2013, de 6 de septiembre, de este Tribunal, conforme al cual la fijación del plazo de concurrencia constituye una potestad discrecional de la entidad contratante, si bien deberá cumplir los mínimos legalmente establecidos:

“Alega el reclamante que se ha aplicado el plazo mínimo previsto en el artículo 90 de la Ley Foral de Contratos Públicos, que se reduce en la práctica a tan sólo 10 días si se descuentan los días festivos o no laborables, unido a que “el mes de agosto es el mes de vacaciones por excelencia”, lo que dificulta la preparación y presentación de ofertas.

Tal y como acertadamente ha alegado la entidad contratante, la LFCP establece en su artículo 26.1 que “todos los plazos establecidos en esta Ley Foral se entenderán referidos a días naturales salvo que expresamente se diga lo contrario”, por lo que la alegación del reclamante relativa al descuento de días festivos o no laborables, así como al periodo vacacional, está fuera de lugar por carecer de toda cobertura jurídica.”

Es por ello que si bien es cierto que el plazo concedido resulta reducido como consecuencia de la aplicación del artículo 91.3 de la LFCP y de la coincidencia de Semana Santa, no es menos cierto que se cumple con el plazo mínimo fijado en la ley foral, tal y como hemos corroborado con anterioridad.

A este respecto el artículo 46.1 de la LFCP señala que los plazos de presentación de ofertas deberán fijarse teniendo en cuenta el tiempo que razonablemente pueda ser necesario para preparar las ofertas, atendiendo a la propia complejidad del contrato. En este sentido si bien no se justifica en el expediente de contratación el plazo de presentación de ofertas concedido, más allá de la referencia contenida en el informe jurídico de 17 de marzo al cumplimiento del plazo mínimo de 15 días, no obstante, resulta significativo, en relación con esta cuestión, que precisamente las reclamantes son las entidades que han venido prestando el servicio hasta la actualidad, por lo que cabe presuponer el conocimiento del servicio objeto de licitación, lo que facilita la elaboración de la eventual oferta, sin que además se motive en modo alguno por las reclamantes las razones por las que el plazo concedido resulta insuficiente, limitándose a señalar la coincidencia con la Semana Santa.

Si bien es un hecho que al término del plazo de la presentación de ofertas ninguna licitadora ha concurrido a la licitación, no existen razones fundadas para la estimación de tal motivo, por lo que debemos desestimarlos igualmente, dado que la coincidencia de parte del plazo con la festividad de Semana Santa no afecta al cómputo del mismo, que ha de hacerse en días naturales, no habiendo acreditado las reclamantes que el plazo concedido sea insuficiente para preparar la oferta atendiendo a la complejidad del contrato.

SEXTO.- El siguiente motivo alegado por las reclamantes se refiere al incumplimiento de las normas de publicidad establecidas en el artículo 89.3 de la LFCP. Argumentan el incumplimiento por cuanto la publicidad en el Portal de Contratación ha antecedido a la del DOUE, así como porque el anuncio publicado en el Portal no indicaba la fecha de envío al DOUE.

Rebate el órgano de contratación manifestando que la publicación en el Portal de Contratación se produjo una vez transcurridas 48 horas desde la confirmación de la recepción del envío del anuncio al DOUE, cumpliendo así lo dispuesto en dicho artículo. Asimismo, señala que si bien es cierto que el anuncio del Portal no indica la fecha de envío al DOUE, considera que tal motivo no es causa de nulidad de la publicación, no apreciándose la vulneración de los principios del artículo 2 de la LFCP. Concluye manifestando que ambos anuncios no contienen indicaciones distintas.

El análisis de esta impugnación requiere recordar lo dispuesto en el artículo 89 de la LFCP en el que se regula la publicidad en los contratos de valor estimado igual o superior al umbral europeo en los siguientes términos:

“1. Deberá procederse a la publicación de un anuncio en el «Diario Oficial de la Unión Europea», conforme al procedimiento y modelos oficiales establecidos por la Unión Europea, para la celebración de un contrato, de un acuerdo marco o de un sistema dinámico de compra, cuando su valor estimado, sea igual o superior a los siguientes umbrales:

a) 214.000 euros respecto de los contratos de suministros, servicios y concesiones de servicios excepto los señalados en la letra c) de este apartado.

b) 5.350.000 euros, respecto de los contratos de obras y de concesión de obras públicas.

c) 750.000 euros respecto de los contratos de servicios sociales a que se refiere el artículo 37 de esta ley foral.

2. Los órganos de contratación deberán poder demostrar la fecha de envío de los anuncios.

3. El envío del anuncio al «Diario Oficial de la Unión Europea» deberá preceder a cualquier otra publicidad. El anuncio se publicará además en el Portal de Contratación de Navarra, una vez recibida la confirmación de la publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea o transcurridas 48 (horas) desde la confirmación de la recepción del envío. En todo caso, esta última publicidad deberá indicar la fecha de aquel envío y no contener indicaciones distintas a las incluidas en el anuncio europeo.

4. Los anuncios determinarán los grupos de prestaciones y de productos objeto del contrato haciendo referencia a las partidas del Vocabulario Común de Contratos (Common Procurement Vocabulary o CPV).

5. La información contenida en el anuncio tendrá la consideración de oferta pública y vinculará al poder adjudicador hasta el fin del plazo de presentación de ofertas, salvo suspensión o desistimiento del contrato.”

Igualmente interesa traer a colación lo dispuesto por este Tribunal en el Acuerdo 37/2017, de 5 de julio, de este Tribunal, en que el que señalamos lo siguiente: “Tal y como pusimos de manifiesto en nuestro Acuerdo 28 /2017, de 23 de junio, la obligación de transparencia que recae sobre cualquier ente contratante consiste en garantizar, en beneficio de todo licitador potencial, una publicidad adecuada y efectiva que permita abrir a la competencia del contrato licitado mediante la imparcialidad de los procedimientos de adjudicación, tal y como razona la STJUE de 16 de septiembre de 2013: (...).

De este modo, la publicidad, como herramienta para hacer efectiva la obligación de transparencia no es un mero principio formal, de forma que los medios e instrumentos que se utilicen a tales efectos deben generar competencia o concurrencia empresarial, que redunde en mayor eficiencia. La transparencia es un instrumento que ha de garantizar la eficiencia de los fondos públicos, de forma que en aras de ese

principio de transparencia, los contratos tienen que someterse a una publicidad adecuada que permita abrir el mercado a la competencia y controlar la imparcialidad de los procedimientos de adjudicación (STJUE de 7 de diciembre de 2000, ARGE).”

Pues bien, en el expediente consta el envío del anuncio al DOUE que se realizó el 22 de marzo, el mismo día se produjo la confirmación de la recepción y 48 horas después de la confirmación de la recepción del envío, el 24 de marzo, se produjo la publicación en el Portal de Contratación, cumpliendo por tanto con lo dispuesto en este extremo en la LFCP puesto que la dicción literal establece que es *el envío del anuncio al DOUE* el que deberá preceder a cualquier otra publicidad.

Sin embargo, es cierto que en el anuncio publicado en el Portal de Contratación, no consta la fecha de envío del anuncio al DOUE, tal como prevé el artículo 89.3 de la LFCP.

Respecto a esta cuestión ya tuvimos ocasión de pronunciarnos en el Acuerdo 89/2020, de 9 de octubre, manifestando lo que sigue:

“En relación con la ausencia de cita del envío del anuncio al DOUE, en el publicado en el Portal de Contratación de Navarra, hecho que la administración contratante reconoce, señalando que no hay espacio para ello en el formulario correspondiente, como así se ha comprobado que acontece, procede valorar su carácter y alcance, en relación con las consecuencias que para el procedimiento pudiera tener esta infracción del artículo 89.3 LFCP, cuyo tenor es: (...).

De lo expuesto, en particular de la existencia de un plazo superior a 30 días para la presentación de proposiciones, así como de la constancia de la fecha de envío del anuncio al DOUE en la publicación en dicho diario, se deduce que la infracción, consecuencia de la falta de espacio en el formulario del Portal, no tiene incidencia en la licitación, en cuanto que a pesar de ella es perfectamente posible que los licitadores cuenten con el plazo debido para la formulación de propuestas.

Así pues, en la medida en que el defecto procedimental que la alegada infracción conlleva no evita que el anuncio pueda alcanzar su fin, ni produce

indefensión, constituye una irregularidad de carácter no invalidante, lo que unido a que una hipotética anulación conduciría al mismo resultado, especialmente por el señalado defecto del formulario, conduce a la ineludible aplicación del principio de economía procesal y en consecuencia a la desestimación de la alegación.”

Por iguales razonamientos procede desestimar la alegación realizada.

SÉPTIMO.- Se alega en tercer lugar el incumplimiento por la Administración de su obligación de dar respuesta a la solicitud de información adicional del contrato en el Portal de Contratación de Navarra. Así, consideran que la Administración ha incumplido su obligación de dar respuesta a la solicitud de información adicional del contrato en el apartado “aclaraciones realizadas sobre la licitación”, en el anuncio de contratación del Portal de Contratación de Navarra.

Frente a ello se opone el órgano de contratación con fundamento en la cláusula 38ª del pliego, manifestando además, que a pesar de lo dispuesto en la citada cláusula, se informó a los licitadores a través del Portal de Contratación que daría contestación a las consultas formuladas hasta el 1 de abril incluido, siendo respondidas con fechas 31 de marzo y 2 de abril a través de la Plataforma de Licitación Electrónica de Navarra. Asimismo, se alega que la información solicitada carece de relevancia *a los efectos de poder formular una oferta, y la respuesta que se ha dado no ha sido sino una ratificación del contenido del Pliego.*

Expuestas las divergentes posturas conviene recordar lo dispuesto en el artículo 49.3 de la LFCP: *“Los interesados en la licitación obtendrán, a través del Portal de Contratación, aquella información adicional sobre los pliegos y demás documentación complementaria en el plazo de tres días desde que la soliciten, salvo que en los pliegos que rigen la licitación se estableciera otro plazo distinto”.*

Relacionado con esta cuestión, el artículo 46.2 señala que *“Cuando no se hubiera atendido el requerimiento de información que el interesado hubiera formulado con la antelación establecida en esta ley foral o en los pliegos, los órganos de contratación deberán ampliar el plazo inicial de presentación de las ofertas y solicitudes de participación.*

No se ampliará el plazo cuando la información adicional solicitada tenga un carácter irrelevante a los efectos de poder formular una oferta o solicitud que sean válidas.

La ampliación de plazo en todo caso será proporcional a la importancia de la información solicitada por el interesado.”

De igual modo interesa transcribir lo dispuesto en la referida cláusula 38ª de las condiciones particulares del contrato en la que se señala que *“Quienes tengan interés en la licitación podrán solicitar por escrito dirigido a la dirección de correo electrónico migraciones.acogida@navarra.es, hasta 11 días naturales antes del último día para la presentación de ofertas, información adicional sobre los pliegos y demás documentación complementaria. Esta información se facilitará a través del Portal de Contratación de Navarra en el plazo máximo de tres días naturales desde que se solicite.”*

Entrando ya al análisis de la cuestión las reclamantes se limitan a indicar parcamente el incumplimiento por parte de la Administración, si bien no concretan si tal inobservancia se refiere a la obligación de no dar la información adicional requerida o, bien, porque no se ha hecho específicamente a través del apartado "aclaraciones realizadas sobre la licitación" del Portal de Contratación. Analizaremos, por ello, ambas cuestiones.

Respecto a la primera de ellas cabe señalar que la cláusula 38ª establece que las solicitudes de información adicional pueden realizarse hasta 11 días naturales antes del último día fijado para la presentación de ofertas, así como que la información se facilitará en el plazo máximo de 3 días naturales desde que se solicite. Al respecto debemos indicar que, tal y como alega el órgano de contratación, y se constata de la documentación obrante en el expediente y de la publicación realizada en PLENA, Cruz Roja formuló el 31 de marzo diversas consultas que fueron respondidas entre dicho día y el 2 de abril. Así consta que el mismo día 31 de marzo el órgano de contratación publicó la siguiente aclaración en el Portal de Contratación:

“Ampliación de plazo para realizar consultas.

Teniendo en cuenta la reducción del plazo para la presentación de ofertas, y en aras del cumplimiento de los principios de la contratación pública y del acceso a la información de la licitación, se pone en conocimiento de las personas licitadoras, en relación con el plazo para realizar consultas sobre los pliegos, que se contestarán las consultas que se formulen hasta las 23:59:59 horas del día 1 de abril de 2021.”

Por lo tanto, pese a lo reducido del plazo, lo cierto es que ha dado contestación a las peticiones de aclaración formuladas, sin que se aprecie por ello el incumplimiento aducido ni un menoscabo en el derecho de aquella a obtener información adicional. Por ello, consideramos que esta alegación debe ser desestimada.

En relación con la segunda cuestión que pudiera derivar de la escueta alegación, la LFCP establece que la información adicional se facilitará a través del Portal de Contratación. En este sentido el artículo 88.1 de la LFCP califica este como “*el medio oficial para la publicidad de las licitaciones de las entidades sometidas a esta Ley Foral*”, insistiendo en su apartado 2.1) que en el mismo deberá publicarse “*La información sobre preguntas frecuentes y aclaraciones relativas al contenido de los contratos*”. Y en similares términos prevé la cláusula 38ª de las condiciones particulares del contrato la publicación de la información requerida a través del Portal de Contratación de Navarra.

No obstante, a pesar de las citadas previsiones, resulta indiscutido que las respuestas a las consultadas formuladas se realizaron a través de la Plataforma de Licitación Electrónica de Navarra, y no en el Portal de Contratación de Navarra, obviando su distinto carácter y finalidad. Al efecto interesa recordar lo manifestado por este Tribunal en nuestro Acuerdo 124/2020, de 24 de diciembre: “*De la regulación transcrita queda claro que la citada plataforma constituye el medio para la presentación de las ofertas por parte de los licitadores interesados, mientras que el medio de publicidad oficial de los anuncios de licitación y los pliegos reguladores, que entre otros extremos contienen los criterios de adjudicación, es el Portal de Contratación de Navarra;(…).*”

Resultando claro que la Plataforma de Licitación Electrónica de Navarra constituye el medio adecuado para, entre otras cuestiones, solicitar y realizar las

subsanciones o aclaraciones a la oferta que se soliciten por parte del órgano de contratación (artículo 95.3 de la LFCP), pero no para solicitar y obtener información adicional respecto a los pliegos (artículos 49.3 de la LFCP).

En consecuencia asiste razón a las reclamantes cuando ponen de manifiesto la inobservancia de lo dispuesto tanto en la LFCP como en el propio pliego, al facilitar la información complementaria a través de PLENA, y no del Portal de Contratación, lo que nos lleva a analizar las consecuencias derivadas de este incumplimiento.

Respecto a esta cuestión, debemos traer a colación lo dispuesto en nuestro Acuerdo 11/2021, de 3 de febrero:

“Siendo esto así, asiste razón a la reclamante cuando afirma que tal información no se ha incluido en el documento correspondiente al pliego regulador del contrato que nos ocupa, pues, además de reconocerlo la propia entidad contratante en su informe de alegaciones, así lo indica expresamente en su cláusula vigesimoctava del propio pliego cuando señala que “Los datos del personal subrogable de cada uno de los lotes facilitados por las empresas salientes, revisado y firmado por la representación sindical estarán disponibles en el Portal de Contratación de Navarra”

Dicho lo anterior, también es cierto que dicha información se contiene en un documento aparte, al que, como se ha dicho, el propio pliego se remite, que ha sido objeto de publicación, y accesible, en el Portal de Contratación de Navarra desde el mismo momento en que lo ha sido el propio pliego junto con el anuncio de licitación. Circunstancia que determina que la cuestión jurídica a resolver por parte de este Tribunal sea determinar si el hecho de facilitar tal información al margen del pliego regulador, como exige la LFCP, pero mediante documento anexo disponible y accesible a través de un enlace en el Portal de Contratación, cumple la finalidad de la obligación legal al efecto impuesta, satisfaciendo el derecho de los licitadores a obtener información completa y veraz a fin de poder formular su oferta o, por el contrario conculca los principios de transparencia y publicidad.

(...).

Pues bien, este Tribunal no puede sino compartir la doctrina reflejada en las resoluciones citadas, pues lo cierto es que en este supuesto el órgano de contratación ha cumplido con su obligación legal de facilitar a los licitadores la información sobre

el personal a subrogar, resultando que la cuestión relativa a la forma en que dicha información se suministra no puede conllevar las consecuencias jurídicas pretendidas por la reclamante.

Efectivamente, tal información no se ha incluido formalmente en el pliego pero se ha incorporado como documentación complementaria en el propio anuncio de licitación publicado en el Portal de Contratación de Navarra y, por tanto, totalmente accesible al igual que el citado documento contractual. De hecho, con fecha 21 de diciembre de 2020, el órgano de contratación publica la siguiente aclaración: “Transparencia y publicidad datos subrogación. Los datos del personal subrogable de cada uno de los lotes facilitados por las empresas salientes, revisado y firmado por la representación sindical, junto con los anexos, el pliego y el archivo zip para el DEUC, están disponibles en este anuncio de licitación publicado en el Portal de Contratación de Navarra, en el enlace "Presentar ofertas a esta licitación" (menú parte derecha de la página), y en la pestaña "Documentos" de la ventana que se abre”. Proceder que, en atención a lo expuesto, en modo alguno puede determinar la nulidad de pleno derecho del pliego por infracción del referido principio de transparencia alegado de contrario, máxime si tenemos en cuenta que tal forma de actuar en lo que a la publicación de tal información se refiere se indica en la referida cláusula vigesimoctava del propio pliego, como así ha sido.

Y, como decimos, tal circunstancia no puede determinar la declaración de nulidad de pleno derecho del pliego por infracción del meritado principio de transparencia, de un lado porque habiéndose dado cumplimiento a la obligación legal de facilitar tal información desde el momento mismo de la publicación del anuncio de licitación - y a través del medio oficial para la publicidad de las licitaciones e instrumento fundamental de información que constituye, conforme a lo dispuesto en el artículo 88 LFCP, el Portal de Contratación de Navarra -, ha quedado garantizado el derecho de los licitadores de disponer de la información precisa para realizar una oferta ajustada al coste del servicio y conocer las obligaciones laborales que asumirán respecto al personal a subrogar en caso de ser adjudicatarios del contrato; de forma que la conclusión contraria se antoja, a todas luces, desproporcionada. Y de otro lado, en atención al carácter excepcional que caracteriza a la nulidad radical y a la interpretación restrictiva de que la misma ha de ser objeto.”

Pues bien, igualmente resulta de aplicación la doctrina reproducida, puesto que en el presente caso el derecho de los profesionales interesados en la licitación y adjudicación del contrato se ha visto satisfecho mediante la publicación de las aclaraciones realizadas a través de PLENA, como así se verifica en el expediente donde todas las preguntas pudieron ser formuladas y fueron respondidas a través de la pestaña “Presentar ofertas a esta licitación” ubicada en el Portal y, una vez dentro de PLENA, en el apartado de “Preguntas”.

En consecuencia tal motivo debe ser desestimado puesto que tal irregularidad no determina la nulidad del procedimiento al haberse dado cumplimiento a la obligación legal de facilitar tal información, si bien por otra vía, pero garantizando el derecho de los licitadores de disponer de la información precisa para realizar una oferta válida.

OCTAVO.- La última de las alegaciones versa sobre el incumplimiento del método del valor estimado del contrato y del equilibrio económico del contrato. Al respecto alegan sucintamente las reclamantes que los pliegos resultan deficitarios para las entidades licitadoras, que la cláusula 22ª del pliego prevé que deben garantizarse las sustituciones de todo tipo de ausencias, pero no existe dotación presupuestaria para ello, y que se exigen 10,60 jornadas, pero sólo se presupuestan 10.

Frente a ello rebate el órgano de contratación argumentando que en base a la información suministrada por las entidades que han venido prestando el servicio, que, son las reclamantes, se determinó que el personal en plantilla a subrogar está integrado por 1,5 jornadas de profesionales en intervención comunitaria, 7 jornadas de profesionales en interpretación lingüística y mediación intercultural y 0,10 jornadas de auxiliar administrativo, que han sido debidamente presupuestadas, como se pone de manifiesto en el anexo III del pliego. Alega, asimismo, que la estimación del coste de este personal se ha obtenido de la retribución más elevada entre la resultante de las retribuciones aplicadas en el centro de trabajo y de la aplicación del I Convenio Colectivo del Sector de la Acción e Intervención Social de Navarra. Igualmente, señala que el equipo de intervención se ha ampliado con 2 jornadas de profesionales en interpretación lingüística y mediación intercultural, y termina recordando que es obligación del adjudicatario garantizar una adecuada prestación del servicio, lo que

incluye garantizar las sustituciones del personal, conforme a la cláusula 25ª de las condiciones particulares del contrato.

El análisis de esta cuestión requiere previamente recordar lo que disponen tanto la ley foral como las condiciones reguladoras de la contratación. Cabe citar al respecto el artículo 42 de la LFCP que regula el método para calcular el valor estimado del contrato. Por su parte el artículo 43, relativo al precio y a la financiación de los contratos, señala que *“Los contratos tendrán precio cierto y adecuado al mercado, (...)”* (apartado 1º), así como que *“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. En aquellas adjudicaciones en los que se deba calcular los costes laborales, deberán considerarse los términos económicos del convenio colectivo sectorial del ámbito más inferior existente de aplicación en el sector en el que se encuadre la actividad a contratar”* (apartado 5º).

Por su parte en las condiciones particulares del contrato se regula en la cláusula 7ª el importe de licitación y el valor estimado del contrato, señalando lo siguiente:

7.1. De acuerdo con lo previsto en el artículo 42 de la LFCP, el valor estimado se fija en la cantidad de 1.224.025,15 euros IVA excluido (1.346.427,66 euros IVA incluido).

En dicho importe se entenderán incluidos todos los costes de personal, así como los gastos de desplazamiento, materiales y el beneficio industrial.

Conforme al artículo 66.3.c) de la LFCP, la presente contratación se encuentra sometida, en las condiciones previstas en el artículo 67 de la misma, a la subrogación de todos los trabajadores que, a pesar de pertenecer a otra empresa, vengán realizando la actividad objeto del contrato.

Para el cálculo del coste del personal a subrogar, se han comparado las retribuciones que actualmente vienen percibiendo los trabajadores adscritos al servicio, con las resultantes de aplicar el convenio colectivo sectorial de la actividad

objeto del contrato, esto es, el I Convenio Colectivo del Sector de la Acción e Intervención Social de Navarra.

A la vista de las funciones que debe realizar cada profesional, recogidas en las prescripciones técnicas, todas ellas se encuadrarían dentro del Grupo Profesional 3, si bien las personas al frente de la coordinación del Servicio percibirán el correspondiente complemento. Por su parte, la jornada anual máxima para el año 2021 será de 1680 horas de trabajo efectivo, descendiendo a 1660, 1640 y 1620 horas de trabajo efectivo, según nos encontremos en 2022, 2023 y 2024 respectivamente. En la cláusula 23 y en el Anexo III de este pliego se facilita información, de forma desglosada y desagregada, sobre las condiciones de subrogación.

A excepción de las personas Coordinadoras durante los años 2021 y 2022, el personal a subrogar tendrá unas mejores condiciones retributivas en caso de aplicar el I Convenio Colectivo del Sector de la Acción e Intervención Social de Navarra. Por lo tanto, se utilizará este último para realizar el cálculo de los costes de personal, a excepción de las personas Coordinadoras durante los años 2021 y 2022, que se mantendrá el importe que vienen percibiendo con el fin de que no se vean perjudicadas.

Adicionalmente, el equipo de intervención será ampliado, como mínimo, en 2 jornadas laborales anuales de profesionales en interpretación lingüística y mediación intercultural, también encuadradas dentro del Grupo Profesional 3, en los términos previstos en las prescripciones técnicas del presente pliego.

En consecuencia, el valor estimado del contrato, prórrogas incluidas, queda distribuido de la siguiente manera: (...).

	01/06/2021 - 31/12/2021	2022	2023	2024
Sueldos y Salarios personal subrogado	105.670,63 €	188.633,60 €	198.491,72 €	210.955,73 €
Sueldos y Salarios nuevo personal	24.148,32 €	43.428,88 €	45.541,90 €	47.654,92 €
Seguridad Social a cargo de la empresa (32%)	41.542,06 €	74.259,99 €	78.090,76 €	82.755,41 €
Servicio itinerante: viajes (0,3 €/km)	6.000,00 €	12.000,00 €	12.000,00 €	12.000,00 €
Materiales	1.300,00 €	1.300,00 €	1.300,00 €	1.300,00 €
Beneficio industrial (3%)	5.359,83 €	9.588,67 €	10.062,73 €	10.639,98 €

TOTAL (IVA EXCLUIDO)	184.020,84 €	329.211,15 €	345.487,12 €	365.306,04 €
-----------------------------	---------------------	---------------------	---------------------	---------------------

Esta estimación del valor del contrato no supone compromiso de gasto alguno.

7.2. El importe de licitación, que se corresponde con el valor estimado del contrato, es de 1.224.025,15 euros, IVA excluido.

Dividiendo el precio máximo anual entre el número de meses, obtenemos los importes que alcanzarán, como máximo, los módulos mensuales para cada año, incluidas sus prórrogas, siendo los siguientes:

	01/06/2021 - 31/12/2021	2022	2023	2024
<i>Importe anual (IVA excluido)</i>	184.020,84 €	329.211,15 €	345.487,12 €	365.306,04 €
<i>Meses</i>	7 meses	12 meses	12 meses	12 meses
<i>Módulo mensual (IVA excluido)</i>	26.288,69 €	27.434,26 €	28.790,59 €	30.442,17 €

Dichos importes tienen carácter máximo, de forma tal que las ofertas de las licitadoras deberán ser de importe igual o inferior a los mismos, tanto a nivel global como en relación al coste máximo mensual.

Las licitadoras deberán presentar necesariamente en su oferta económica los importes mensuales para cada uno de los cuatro periodos que, como máximo, durará el contrato. Asimismo, considerando la duración máxima del contrato, deberán presentar su oferta total para cada año, además de la oferta total conjunta. Todo ello de conformidad con el modelo contenido en el Anexo II.

Serán desestimadas las ofertas que superen el coste máximo mensual.

Tendrá la consideración de oferta anormalmente baja aquella que suponga una baja en más del 10% tanto en el coste máximo mensual como en la oferta total conjunta, ambos importes IVA excluido.”

En la cláusula 22ª se señala lo siguiente: “La entidad contratista queda obligada a aportar, para la realización de los trabajos, el equipo, medios auxiliares y personal que sean necesarios para la buena ejecución de aquellos, garantizando las

sustituciones de todo tipo de ausencias que se produzcan, incluidas las vacaciones del personal. En todo momento el personal que desempeñe los trabajos contratados deberá contar con la titulación exigida.”

La cláusula 23ª regula la subrogación de los trabajadores en los siguientes términos:

“1. La presente contratación se encuentra sometida, en las condiciones previstas en el artículo 67 de la LFCP, a la subrogación de todos los trabajadores que, a pesar de pertenecer a otra empresa, vengán realizando la actividad objeto del contrato.

La empresa adjudicataria deberá subrogarse en todos los derechos y obligaciones laborales del personal destinado por la actual adjudicataria a la prestación del servicio objeto de este contrato, de conformidad con lo establecido en la normativa laboral vigente al inicio de la ejecución del contrato.

A tal efecto, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 67.2, se facilita a las entidades licitadoras la información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afecta la subrogación (Anexo III), para permitir una exacta evaluación de los costes laborales que implicará tal medida.

2. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 67.8 de la citada LFCP, el contratista estará obligado a responder de los salarios impagados a los trabajadores afectados por subrogación, así como de las cotizaciones a la Seguridad Social devengadas, aun en el supuesto de que se resuelva el contrato y aquellos sean subrogados por el nuevo contratista, sin que en ningún caso dicha obligación corresponda a este último. En este caso, la Administración, una vez acreditada la falta de pago de los citados salarios, procederá a la retención de las cantidades debidas al contratista para garantizar el pago de los citados salarios, y a la no devolución de la garantía definitiva, si ha sido exigida en el pliego, en tanto no se acredite el abono de éstos.

3. *El incumplimiento por parte del contratista de la obligación prevista en el artículo 67 de la LFCP, se penalizará de conformidad con lo dispuesto en el artículo 146.3 de la LFCP.*”

Por su parte, la cláusula 11ª de las prescripciones técnicas regula los recursos humanos necesarios para la ejecución del programa, que se concretan en 1,5 jornadas de profesionales en intervención comunitaria, 9 jornadas de profesionales en interpretación lingüística y mediación intercultural, y un 0,10 de jornada de auxiliar administrativo.

Por último, cabe señalar que el anexo III contiene la información sobre las condiciones laborales del personal trabajador afectado por la subrogación.

Expuestos los preceptos legales y las cláusulas reguladoras aplicables a la concreta licitación, conviene recordar la doctrina de este Tribunal respecto a la fijación del precio de licitación de los contratos públicos, cabe citar para ello nuestro Acuerdo 10/2021, de 3 de febrero en el que indicamos lo que sigue:

“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.””

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 (...)”.

En el supuesto que analizamos dicha motivación la encontramos en el informe económico que obra en el expediente del contrato, fechado el 4 de marzo, en el que se detalla el modo en que se calcula el valor estimado del contrato teniendo en cuenta los precios habituales de mercado, con la inclusión de las tablas salariales del convenio laboral de referencia para el periodo correspondiente, y utilizando otros costes derivados de la ejecución material del contrato, los gastos generales de estructura así como parámetros, porcentajes e índices de acuerdo a la situación actual del mercado. Se indica en relación con el presupuesto que la unidad de obra a utilizar como referencia es el coste salarial, que una vez obtenido se le añaden los viajes, materiales y el beneficio industrial.

Es por ello que a la vista de las consideraciones indicadas en el informe económico y en el informe de alegaciones remitido por la entidad contratante, este Tribunal no aprecia error o arbitrariedad en la determinación del precio del contrato, lo que unido al escaso esfuerzo de motivación y argumentación realizado por las reclamantes, nos lleva a la desestimación de este motivo de impugnación.

Resta por analizar la alegación referida a la obligación de sustituir todo tipo de ausencias que se produzcan durante la prestación del servicio. Al respecto cabe señalar que tampoco acreditan las reclamantes que el precio del contrato resulte insuficiente para el cumplimiento de tal obligación, limitándose a indicar que no se dota de partida presupuestaria necesaria para ello.

Resulta de interés, en relación con esta materia, la Resolución 729/2018, de 27 de julio, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en la que se señala lo siguiente:

“Sexto. Este Tribunal tiene reiteradamente declarado (entre otras, en las resoluciones 10/2011, 19/2011, 63/2013, 117/2015 y 726/2015) que en la preparación del contrato la estimación correcta del presupuesto de licitación es fundamental y debe

quedar acreditado en el expediente que el presupuesto de licitación y por ende el valor estimado, responden a los precios de mercado, por así exigirlo el artículo 87 TRLCSP, antes citado.

Este mismo Tribunal, en resoluciones tales como la 322/2016, también ha declarado que el artículo 87 del TRLCSP únicamente establece las pautas para determinar el precio del contrato, pero no determina con exactitud los límites procediendo una interpretación en su aplicación en cada caso concreto. Y en este punto no cabe obviar que el artículo 1 del TRLCSP, dispone que la regulación de la contratación del sector público tiene por objeto, entre otros, el de “asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, adquisición de bienes y la contratación de servicios”, previsión ésta de control del gasto y eficiente utilización de los fondos que debe entenderse como criterio interpretativo del citado artículo 87. Desde esta perspectiva, esa misma resolución afirmó, haciendo propias las consideraciones del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en su Resolución 64/2013, de 24 de julio de 2013, que “el mandato de ajustarse al precio general del mercado no implica que el órgano de contratación no deba buscar la oferta económicamente más ventajosa y, en particular, el precio más bajo posible, siempre que ello no ponga en riesgo el cumplimiento del contrato mediante la inserción de condiciones económicas poco realistas”, por lo que “una impugnación de la adecuación del precio debiera pues demostrar, más allá de las dudas propias de una materia que por definición está sometida a las cambiantes vicisitudes del mercado y de la situación económica general, que el órgano de contratación ha elaborado unos pliegos con un presupuesto inicial bajo cuya vigencia no cabe esperar suficiente concurrencia ni una ejecución normal del contrato”.

En esa misma resolución 322/2016 se hacía recensión de la doctrina elaborada por el Tribunal sobre este particular, señalando que se había hecho expresa afirmación de la discrecionalidad del órgano en su fijación (así, Resolución 358/2015), que se había destacado que el precio de mercado actúa, en principio, no como “suelo”, sino como “techo” (resolución 336/2015) y que, consecuentemente (resolución 166/2015), solo la constatación manifiesta de la incorrección del precio fijado que haga presumir una absoluta falta de concurrencia permitirá anular la cláusula correspondiente.

Pues bien, lo cierto es que en el caso analizado no se ofrece dicha constatación manifiesta e indubitada. El contrato cuenta con una Memoria o estudio económico financiero circunstanciado que da sustento a las magnitudes económicas que lo presiden, siendo así, por lo demás, que el órgano de contratación ha rebatido en su informe emitido al amparo del artículo 46 TRLCSP todos y cada uno de los alegatos del recurrente. (...)

Séptimo. Habida cuenta de todo lo expuesto y teniendo presente que el recurso se contrae a un ámbito en el que este Tribunal tiene declarado que es forzoso reconocer al órgano de contratación un amplio margen de apreciación y que dicho órgano de contratación ha ofrecido justificación suficiente de los valores fijados en el Pliego, sin que la recurrente haya demostrado, en rigor, la incorrección de los mismos, debe concluirse en la inexistencia de infracción del artículo 87 TRLCSP y en la consiguiente pertinencia de desestimar el recurso interpuesto”.

En el mismo sentido se pronuncia, a su vez, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid en su resolución de 2 de noviembre de 2017, indicando que: “Habiendo justificado suficientemente el órgano de contratación la estimación de gastos respecto de los restantes conceptos planteados por el recurrente al ajustarse a lo determinado en el PPT, debe desestimarse el recurso por este motivo”.

Sentado lo anterior, debe hacerse notar que el asunto ahora controvertido la recurrente no aporta informes, ni razones concluyentes que demuestren que el precio del contrato es inadecuado, limitándose a señalar que, a su juicio, la determinación del precio debe declararse incorrecta por no haberse proporcionado información sobre los niveles de absentismo en la plantilla del anterior adjudicatario de este servicio. Sin embargo, se trata de un dato cuya exigencia no resulta del tenor literal del precepto invocado, ni de la doctrina jurisprudencial existente al respecto, y por la que se reconoce un amplio margen de discrecionalidad al órgano de contratación en cuanto se refiere a la determinación del precio del contrato. Por todo lo cual, este motivo no puede ser estimado.”

Es por ello que en aplicación de la expuesta línea doctrinal, y dado el escaso esfuerzo probatorio por las reclamantes, el presente motivo de impugnación debe ser desestimado, pero es que además, ningún argumento pone en cuestión la insuficiencia del valor estimado del contrato para hacer frente a las “*sustituciones de todo tipo de ausencias que se produzcan, incluidas las vacaciones del personal*” y que conforme a la cláusula 7ª de las condiciones particulares del contrato se entiende incluido, al comprender todos los costes de personal:

“7.1. De acuerdo con lo previsto en el artículo 42 de la LFCP, el valor estimado se fija en la cantidad de 1.224.025,15 euros IVA excluido (1.346.427,66 euros IVA incluido).

En dicho importe se entenderán incluidos todos los costes de personal, así como los gastos de desplazamiento, materiales y el beneficio industrial. “

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. Desestimar la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por doña A. B. M. F., en nombre y representación de CRUZ ROJA NAVARRA, y por doña I. G. P., en nombre y representación de FUNDACIÓN SECRETARIADO GITANO, frente al anuncio de licitación y los pliegos reguladores del contrato “*Servicio de Mediación Intercultural e Intervención Comunitaria en la Comunidad Foral de Navarra*”, licitado por la Dirección General de Políticas Migratorias del Gobierno de Navarra.

2º. Notificar este acuerdo a doña A. B. M. F., en calidad de representante de las reclamantes, y a Dirección General de Políticas Migratorias del Gobierno de Navarra, y ordenar su publicación en la página web 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, 22 de abril de 2021. LA PRESIDENTA, Marta Pernaut Ojer. LA VOCAL, M^a Ángeles Agúndez Caminos. LA VOCAL, Silvia Doménech Alegre.