



Expediente: 123/2020

ACUERDO 5/2021, de 15 de enero, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se resuelve la reclamación especial en materia de contratación pública formulada por LIMPIEZAS AMADOZ, S.L. frente al pliego regulador del contrato “*ABR0018/2020 - Contratación del servicio de limpieza de la Universidad Pública de Navarra*”.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 11 de noviembre de 2020, la Universidad Pública de Navarra (UPNA) publicó en el Portal de Contratación de Navarra el anuncio de licitación del contrato “*ABR0018/2020 - Contratación del servicio de limpieza de la Universidad Pública de Navarra*”. Dicho contrato se dividió en tres lotes:

- Lote 1: Edificios e instalaciones del Campus de Pamplona.
- Lote 2: Edificios e instalaciones del Campus de Tudela.
- Lote 3: Pabellón e Instalaciones Deportivas del Campus de Pamplona.

SEGUNDO.- Con fecha 20 de noviembre de 2020, LIMPIEZAS AMADOZ, S.L. interpuso una reclamación especial en materia de contratación pública frente al pliego regulador de dicho contrato basada en la apreciación de errores y en la falta de información, formulando las siguientes alegaciones:

1^a. Falta de información necesaria para realizar un cálculo aproximado de los precios para licitar.

Señala que la Administración está obligada a informar sobre las condiciones de la subrogación en virtud del artículo 67 de la LFCP, así como que, conforme al artículo 42.4 de la misma Ley Foral, cuando se trate de contratos en los que se incluya el coste de personal, como es el caso, se deben indicar de forma desglosada y desfragmentada los costes salariales a partir del convenio.

Alega que en el pliego regulador no se suministra la siguiente información:

1. Los medios materiales esenciales o, en su caso, los medios que existen en la actualidad para prestar el servicio.

2. Las cantidades de materiales y productos fungibles que se consumen para cada uno de los lotes a lo largo de un año.

3. El horario y los turnos de entrada y salida de cada trabajador, para que se le respete su jornada de trabajo.

4. Las horas que se trabajan los domingos y festivos, puesto que la ejecución de estas horas tiene un coste más elevado.

5. Si entre los trabajadores existen liberados sindicales y, en caso afirmativo, si se encuentran relevados del trabajo, ya que ello conlleva el gasto que supone la sustitución de dicho trabajador.

6. La tasa de absentismo laboral entre los trabajadores para calcular los posibles gastos extraordinarios que supondría.

7. Los tipos de contratos que tienen los trabajadores y, en caso de los contratos temporales, que se informe de la finalización de cada uno y de la causa por la que se formalizaron.

8. Los días de trabajo y el personal que se dedica en un día de trabajo normal de docencia ordinaria, así como el horario en el que se realiza la limpieza de cada edificio.

9. Las retribuciones que percibe cada trabajador.

Alega, igualmente, que la suma de las horas de los trabajadores que se deben subrogar, sin tener en cuenta el personal eventual, son menos horas al año de las que se exigen en el punto 5.5 del pliego (“Horas anuales por edificios”), que, entre la suma de los tres lotes, da 74.332 horas.

Manifiesta, a este respecto, lo siguiente: *“Debido a la falta de información, es muy posible que la empresa deba ajustar las horas de la contrata a las horas reales que compruebe ejecuta el personal allí adscrito, esta situación va a generar unos gastos en concepto de adecuación de los contratos laborales del personal, una reducción de horas o, incluso una rescisión del mismo, todo ello deriva en el pago de las indemnizaciones pertinentes.*

Visto lo cual, si sumamos los costes más las nocturnidades que sabemos que existen por las aclaraciones del anuncio, aunque no sabemos el número de horas que se hacen en este período, si son esporádicas o habituales, así como en el resto de gastos, imposibilitando realizar un cálculo aproximado real de los precios para licitar al concurso.”

2ª. Falta de información relativa a la situación actual del servicio de limpieza para poder concurrir en igualdad de competencia respecto a la empresa que tiene actualmente el contrato en caso de que se presente como contratista. Dicha información es la siguiente:

1. La estructura de cómo están repartidas las tareas de limpieza, cuánta dedicación se presta en cada edificio y en qué horario se realiza la limpieza, si de mañanas, de tarde o de noche, ya que según el convenio aplicable habrá que abonar plus de nocturnidad a aquellos trabajadores que presten el servicio por la noche.

2. Las necesidades de limpieza primordiales de cada edificio, ya que estas varían en función del tipo de edificio y su finalidad, puesto que no todos tienen el mismo tamaño ni requieren el mismo tratamiento de limpieza.

3. Según el apartado 4.1 del pliego (“Calendarios y horarios universitarios”), es necesario conocer el número de aulas en el que se realizan los exámenes, ya que durante ese periodo la limpieza se reduce exclusivamente a estas aulas.

4. El horario que tiene la biblioteca y su posible variación a lo largo del año, para conocer los horarios en los que debe realizarse la limpieza para no molestar a los usuarios.

5. Que se especifique en el apartado 4.2 del pliego (“Actividades singulares”) el horario de mañana de los sábados en los que el Aulario se encuentra abierto.

6. Cuántas horas se invierten en limpiar los cristales del Aulario que, por la dimensión del edificio, va a ser mucho más que si se trata de los departamentos.

7. Cómo se distribuyen los horarios de limpieza en cada edificio para no interferir en el trabajo del personal docente e investigador, así como qué número de trabajadores se requieren en cada edificio.

3ª. La composición de la Mesa de Contratación establecida en el punto 7 del pliego no cumple con las exigencias del artículo 134 de la LFCP, al carecer entre los vocales de un Técnico especializado en la materia, ya que la ley establece de forma clara y contundente que deben constar de dos técnicos.

Igualmente, respecto al Sr. Martín Gil Pérez, técnico de la Unidad de Cultura y Deportes, afirma que *“no está capacitado al no ser un técnico especialista en la materia objeto de contrato”*.

4ª. En ninguna parte del anuncio de licitación ni en el pliego se especifica la reserva de algún lote a entidades especiales de empleo sin ánimo de lucro o de iniciativa social o a empresas de inserción, conforme a lo exigido en el artículo 41 de la LFCP, ni se justifican los motivos para no hacerlo, *“lo que incurre en una vulneración del derecho a este tipo de entidades especiales así como a las pequeñas empresas que por volumen no pueden acceder aunque se encuentren plenamente capacitadas para poder prestar este servicio, incurriendo todo ello en una vulneración a libre competencia y al principio de igualdad de oportunidades”*.

Atendiendo a todo lo expuesto, solicita la nulidad del pliego y la retroacción del procedimiento al momento legal oportuno para proceder a su subsanación con toda la información requerida.

TERCERO.- Con fecha 20 de noviembre de 2020, se requirió a la UPNA la aportación del expediente de contratación así como, en su caso, de las alegaciones que estimase convenientes, en cumplimiento del artículo 126.4 de la LFCP.

Transcurrido el plazo de dos días hábiles legalmente previsto, se reiteró la solicitud con fecha 25 de noviembre, advirtiéndose que el plazo de resolución de la reclamación quedaba en suspenso hasta la aportación completa del expediente durante un plazo máximo de cinco días naturales, así como que, transcurrido dicho plazo sin que se hubiera aportado aquel, se continuaría con la tramitación de la reclamación, y que las alegaciones que pudieran formularse extemporáneamente no serían tenidas en cuenta para la adopción del acuerdo correspondiente.

Finalmente, el 27 de noviembre de 2020 el órgano de contratación aportó el expediente de contratación requerido y presentó un escrito de alegaciones frente a la reclamación interpuesta, en el que señala lo siguiente:

1ª. Como cuestión previa, señala que el pliego regulador, junto con las aclaraciones publicadas, contiene toda la información necesaria para que los licitadores puedan presentar su oferta en condiciones de igualdad, bastando con una simple lectura de aquel para comprobar que la mayor parte de los datos solicitados están contenidos en el mismo.

Asimismo, señala que la vía de la reclamación no es la adecuada para solicitar información adicional o aclaración al pliego, estando ante un abuso de derecho y evidenciándose temeridad en la interposición de aquella, con un uso indebido del recurso especial con la intención de retrasar la adjudicación del contrato, con los correspondientes perjuicios a la Administración licitadora, comportamiento que incluso sería merecedor de la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 127.4 de la LFCP.

2ª. Considera procedente la inadmisión de la reclamación.

Insiste, respecto a la falta de información aducida, que la vía de la reclamación especial no es la adecuada para solicitar información adicional o aclaración al pliego,

conforme a su cláusula 5ª, así como que la reclamación carece de fundamentación jurídica, conforme a lo exigido en el artículo 115 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Ambos motivos deberían conllevar, según señala, la inadmisión de la reclamación.

Respecto a la composición de la Mesa de Contratación, señala que *“parece que lo que alega es que no tiene entre los vocales un técnico especializado en la materia, y que el técnico de la unidad de cultura y deportes es el vocal que a juicio del reclamante no es técnico especialista en la materia”*, así como que si este fuera el defecto invocado *“la composición de la Mesa sería correcta al estar formada por otros dos vocales técnicos especialistas en la materia”*. Señala, asimismo, que el reclamante se limita a afirmar que la composición de la Mesa de Contratación infringe el artículo 134 de la LFCP, sin más argumentación o prueba, por lo que también esta alegación debería ser inadmitida.

Respecto a la ausencia de justificación de no calificar como reservado alguno de los lotes, señala que *“el reclamante carece de interés legítimo, puesto que en caso de estimación de la reclamación ningún beneficio o ventaja reportaría a la empresa recurrente que no ostenta la condición de entidades especiales de empleo sin ánimo de lucro o de iniciativa social o empresas de Inserción recogidas en el art 36 de la misma Ley”*.

3ª. De forma subsidiaria a la solicitud de inadmisión de la reclamación, se formulan las siguientes alegaciones.

1. La UPNA no ha incurrido en ninguna infracción del ordenamiento jurídico.

Alega que se solicita la nulidad del pliego sin invocar precepto alguno que ampare esta solicitud o el derecho a obtener determinada información relativa a la actividad universitaria sin fundamentación jurídica alguna, sobre el personal a subrogar que ya obra en el pliego o respecto del que se ha realizado la oportuna aclaración, e información que corresponde presentar a los licitadores en su memoria de ejecución.

2. El pliego define con suficiente precisión todos los aspectos necesarios para la definición del objeto y alcance de las prestaciones.

Señala que el reclamante solicita conocer las necesidades de limpieza primordiales de cada edificio, en base a su función, finalidad y tamaño, respecto a lo cual alega que *“Basta con una lectura del pliego para ver que se definen con precisión las dependencias de cada edificio con indicación del número y su superficie, (página 20 y siguientes). El punto 5 del apartado de prescripciones técnicas, (página 35), clasifica hasta en 7 tipos las zonas a limpiar en función de sus características y en las páginas 42 a 52 se indica la frecuencia de las tareas a realizas (sic) en función de los tipos previamente definidos”*.

Además, quiere saber el número de aulas que se destinan a la realización de exámenes en periodo extraordinario, respecto a lo cual señala que este dato se ha aclarado en el Portal de Contratación.

Solicita conocer el horario de la biblioteca y su posible variación a lo largo del año, respecto a lo cual señala que *“El horario de la biblioteca en periodo habitual está publicado en la página web, además se ha publicado en aclaraciones al pliego que el horario de ocupación por alumnado de los edificios con carga docente o Biblioteca, es de las 8:00 a las 21:30 h*

Y la página 33 del pliego indica:

En el presente curso 2020/2021, desde el 28 de noviembre de 2020 al 17 de enero de 2021, y desde el 1 de mayo al 6 de junio del 2021, con la salvedad de los días 25 de diciembre y 1 de enero, los fines de semana y resto de festivos, está previsto abrir las salas de estudio de las Bibliotecas de los Campus de Pamplona, Ciencias de la Salud y Tudela, en horario de 9:00 h. a 22:00 h. (23:00 h en Pamplona).”

Quiere conocer el horario de mañana de los sábados en los que el Aulario se encuentra abierto, respecto a lo que señala que *“Se ha publicado en aclaraciones que el horario en que está abierto es de 8:00 a 15:00 h”*.

3. La información reclamada en relación con la subrogación de personal se ajusta al contenido exigido en el artículo 67 de la LFCP.

Señala que se dio cumplimiento a la obligación prevista en el artículo 67 de la LFCP, en relación con la obligación de comunicar a la representación sindical del centro de trabajo la intención de licitar nuevamente el contrato al objeto de que esta informase sobre las condiciones laborales de aplicación.

Asimismo, manifiesta que *“consta en la aprobación de la licitación la incorporación del personal adscrito al contrato, con los datos de los trabajadores a subrogar según el certificado aportado por la empresa y con la información aportada por la representación sindical, como así se indica expresamente en la cláusula 19 del pliego”*.

Señala que el artículo 67 de la LFCP refiere el alcance de la información que, a efectos de subrogación, debe incluirse en los pliegos, así como que el Anexo IV del pliego detalla la relación del personal a subrogar con indicación, respecto de cada lote, de los datos correspondientes a la categoría profesional de cada trabajador, tipo de contrato, jornada, antigüedad y observaciones.

Asimismo, en aclaraciones al pliego regulador, se publicó en el Portal de Contratación la siguiente información:

“● Los datos relativos a los pluses de nocturnidad, desplazamiento y otros pluses.

● Que el Convenio Colectivo aplicable es el del Sector de Limpieza de Edificios y Locales de Navarra (Boletín Oficial de Navarra nº 70, de 10 de abril de 2017).

● Que no hay liberados sindicales.

● Que no se encuentra entre la plantilla ninguna persona trabajadora por la que la empresa bonifique o reduzca sus cotizaciones a la Seguridad Social.

● La información relativa al vencimiento de los contratos de carácter temporal

● El índice de absentismo de cada lote.

El único dato que no consta respecto al mínimo indicado es el relativo al salario bruto, el cual puede ser calculado por los licitadores a la vista del convenio colectivo al que remite el pliego y del dato correspondiente a la antigüedad de cada trabajador.”

Concluye que, por ello, la información contenida en el pliego junto con las aclaraciones publicadas, se ajusta y supera el mínimo legal establecido, siendo más que suficiente para que los licitadores puedan formular sus ofertas en condiciones de igualdad.

Respecto a la alegación relativa a la infracción del artículo 42.4 de la LFCP, se remite al contenido del informe elaborado por la unidad gestora del contrato, donde constan de forma desglosada y con desagregación por categoría profesional los costes salariales estimados a partir del Convenio laboral de referencia.

Señala, asimismo, que para obtener el precio máximo de licitación se han estimado porcentajes sobre el coste total del personal para materiales (2,5%), costes indirectos (8%) y beneficios (5%), así como un incremento salarial previsto para 2021 (4%). Concluyendo que *“De modo que el coste estimado del personal supone el 87,03% en el lote 1, 86,90% en el lote 2 y 86,30 % en el lote 3 del importe total del contrato, y es suficiente para hacer frente a los costes derivados de la aplicación del Convenio”*.

4. El reclamante persigue que la Universidad le confeccione la memoria técnica de ejecución del servicio que, de acuerdo con el pliego, están obligados a presentar los licitadores.

Señala que *“el reclamante solicita información de cómo están repartidas las tareas de limpieza, dedicación en cada edificio, horarios en que se realiza la limpieza, finalidad de cada edificio, medios materiales que se dedican a la prestación del servicio, tiempo que cuesta limpiar los cristales”*, así como que parte de dicha información ya se ha publicado en el pliego o en las aclaraciones, y que la que falta es precisamente la que deben presentar los licitadores en el sobre B *“Oferta cualitativa”*.

Señala que *“A la Administración le corresponde definir en el pliego regulador las características y superficies de los edificios a limpiar, la clasificación por tipos en función del uso, la frecuencia de las tareas de limpieza, los horarios de cada edificio al que se deberán adaptar las actividades objeto de contratación, de tal manera que la*

interferencia sea nula o mínima. Esta es la única limitación respecto al horario contenida en el pliego”.

Asimismo, manifiesta que *“Es al licitador al que le corresponde valorar las características de los espacios, las superficies a limpiar con el fin de definir los métodos de trabajo y técnicas a aplicar, así como la planificación de los recursos humanos, seleccionar los productos, útiles y maquinaria a emplear, estimar el tiempo empleado en cada actividad y en cada edificio. Todas estas tareas que son inherentes a la facultad de dirección y organización de todo empresario”.*

Señala que en las páginas 20 a 52 del pliego regulador se definen con precisión las prescripciones técnicas mínimas del objeto del contrato, así como que si el reclamante estima que falta algún dato esencial para definir el plan de trabajo puede solicitar aclaración, *“pero lo que no puede pretender es que la Universidad le organice los turnos de trabajo, o los horarios, ni la distribución de su personal, ni que le indique la maquinaria que precisa para realizar la limpieza, o los tiempos que se emplean en cada tarea porque se trata de aspectos inherentes a la organización y dirección de la empresa”.* Alude, por último, a la cláusula 5.1.3 de las prescripciones técnicas.

5. La división de lotes contenida en el pliego respeta lo previsto en el artículo 41 de la LFCP.

Alega que el diseño de los lotes se ha justificado en el informe de la unidad gestora del contrato, así como que no se ha reservado ningún lote para las entidades citadas en el artículo 36 de la LFCP porque *“con anterioridad a la elaboración de este pliego se ha realizado un sondeo a los representantes de las organizaciones de estas entidades para conocer su interés en participar en este tipo de licitación, obteniéndose una respuesta negativa motivada por la obligación de subrogar al elevado personal actual del contrato que haría inviable el cumplimiento de sus objetivos de incorporar al mercado laboral a personas con dificultad para la inserción laboral”.*

Asimismo, señala que *“la Universidad con el fin de avanzar en el cumplimiento del artículo 41 excluyó de esta contratación la limpieza del vestuario del personal de los diferentes laboratorios de la Universidad con el objeto de contratarlo de manera*

independiente junto con otras prestaciones en diferentes lotes con la intención licitar mediante procedimientos de adjudicación reservado a Centros Especiales de Empleo sin ánimo de lucro o Centros Especiales de Empleo de iniciativa social o Empresas de Inserción”.

6. La composición de la Mesa se ha ajustado estrictamente a lo dispuesto en el artículo 134.1 de la LFCP.

Señala que, según el artículo 134.2 de la LFCP, *“La composición de la Mesa de Contratación en la Universidad Pública de Navarra se ajustará a su normativa específica, teniendo carácter supletorio de aquella lo dispuesto en este artículo”*, sin perjuicio de lo cual, la designación de la Mesa de Contratación prevista en la cláusula 7ª del pliego se ha ajustado estrictamente a lo dispuesto en el artículo 134.1 de la LFCP.

Manifiesta, asimismo, que *“Con independencia de que el reclamante no dice cuál es la preparación técnica que deben tener los vocales técnicos para realizar la valoración de las propuestas, sino que se limita a señalar que uno de los vocales no es especialista, sin prueba ni base alguna, lo cierto es que forman parte de la Mesa como vocales técnicos el Director de Servicio de Infraestructuras, Salud Laboral y Servicios Generales, un Gestor de este mismo servicio y un técnico de la unidad de cultura y deportes, todos ellos profesionales, con titulación, conocimientos y dilatada experiencia en sus puestos de trabajo, perfectamente capacitados para formar parte de esta Mesa de Contratación, y para evaluar el contrato del servicio de limpieza”*.

Atendiendo a todo lo expuesto, se solicita la inadmisión de la reclamación interpuesta y, subsidiariamente, su desestimación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 4.1.d) de la LFCP, a los contratos celebrados por la Universidad Pública de Navarra se les aplicará dicha ley foral, siendo susceptibles de impugnación ante este Tribunal los pliegos de contratación, de acuerdo con el artículo 122.2 de la misma Ley Foral.

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

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

CUARTO.- Con carácter previo al análisis de las cuestiones de fondo planteadas, procede resolver, en primer término, sobre la causa de inadmisibilidad alegada de contrario por la entidad contratante, por falta de legitimación activa de la reclamante en lo que respecta al motivo de impugnación relativo a la falta de justificación de no haber reservado ninguno de los lotes a la participación de las entidades previstas en el artículo 36 LFCP.

Respecto a la legitimación, señala el artículo 123 LFCP que *“1. La reclamación especial 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. (...)”*. Añadiendo el artículo 127.3 del mismo cuerpo legal que *“Son causas de inadmisión de la reclamación: (...) b) La falta de legitimación del reclamante (...)”*.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 52/2007, de 12 de marzo, nos recuerda, en relación al orden contencioso-administrativo, *“que el interés legítimo se caracteriza como una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnados), de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro pero cierto, debiendo entenderse tal relación referida a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real (no potencial o hipotético). Se trata de la titularidad potencial de una ventaja o de una utilidad jurídica, no necesariamente de contenido patrimonial, por parte de quien ejercita la pretensión, que se materializaría de prosperar ésta. O, lo que es lo mismo, el interés legítimo es cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la*

reparación pretendida (SSTC 252/2000, de 30 de octubre, FJ 3 ; 173/2004, de 18 de octubre, FJ 3 ; y 73/2006, de 13 de marzo , FJ 4; con relación a un sindicato, STC 28/2005, de 14 de febrero , FJ 3)".

Por su parte, el Tribunal Supremo, entre otras, en Sentencia de 13 de julio de 2015, recogiendo tal doctrina, señala que *“Salvo en los supuestos en que el ordenamiento reconoce legitimación para ejercer la acción pública, no basta como elemento legitimador bastante el genérico deseo ciudadano de la legalidad, pues es necesaria una determinada relación con la cuestión debatida ya que como señaló la sentencia de esta Sala de 26 de noviembre de 1994 , la legitimación "ad causam" conlleva la necesidad de constatar la interrelación existente entre el interés legítimo invocado y el objeto de la pretensión, o como dijo la sentencia de 21 de abril de 1997 , se parte del concepto de legitimación "ad causam" tal cual ha sido recogido por la doctrina como atribución a un determinado sujeto de un derecho subjetivo reaccional, que le permite impugnar una actuación administrativa que él considera ilegal, y que ha incidido en su esfera de intereses y la defensa de ese derecho requiere, como presupuesto procesal, que el acto impugnado afecte, por tanto, a un interés del recurrente.*

La respuesta al problema de la legitimación debe ser casuística, de modo que no es aconsejable ni una afirmación ni una negación indiferenciadas para todos los casos. La existencia de la legitimación viene ligada a la de un interés legítimo de la parte, a cuya satisfacción sirva el proceso, lo que de partida sitúa el análisis en la búsqueda de ese interés, cuya alegación y prueba, cuando es cuestionado, es carga que incumbe a la parte que se lo arroga”.

Sobre este particular, en nuestro Acuerdo 84/2019, de 8 de noviembre, indicamos que *“Tal y como indicamos en nuestro reciente Acuerdo 79/2019, de 11 de octubre, lo relevante a efectos de que exista esta legitimación es que exista un interés directo o indirecto con el resultado de la reclamación especial, de manera que la actuación impugnada pueda repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso y no simplemente de forma hipotética o previsible, lo que descarta la acción pública fuera de los casos excepcionales en los que el ordenamiento jurídico la permite; resultando así que el primer interés que se puede reconocer a quien interpone un reclamación de este tipo, se encuentra en resultar*

adjudicatario del contrato, si bien no el único, aunque también en estos supuestos relativos a un interés legítimo distinto al de obtener la adjudicación, tal interés ha de ser propio e ir más allá de la defensa de la legalidad.

Apuntamos también que el interés de quien reclama para ser legítimo ha de estar conectado con el objeto del proceso, pues la legitimación no es genérica sino concreta, y la legitimatio ad causam conlleva la necesidad de constatar la interrelación existente entre el interés legítimo invocado y el objeto de la pretensión (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo 14 octubre de 2003), de modo que ha de ser de la estimación de la pretensión de la que derive la ventaja inmediata, real y efectiva, que permite calificar el interés como legítimo.”

En similares términos, la Resolución 1115/2020, de 16 de octubre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, señala que *“De modo general, en reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, plasmada entre otras sentencias en las de 31 de mayo de 1990, 19 de noviembre de 1993, 27 de enero de 1998, 31 de marzo de 1999 y 2 de octubre de 2001, donde se declara que por interés debe entenderse toda situación jurídica individualizada, dicha situación que supone una específica relación con el objeto de la petición o pretensión que se ejercita, se extiende a lo que, con más precisión, se titula interés legítimo, que es el que tienen aquellas personas, físicas o jurídicas, que, por la situación objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal o por ser los destinatarios de una regulación sectorial, son titulares de un interés propio, distinto del de los demás ciudadanos o administrados y tendente a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico cuando incidan en el ámbito de ese su interés propio El interés legítimo abarca todo interés material o moral que pueda resultar beneficiado con la estimación de la pretensión ejercitada, siempre que no se reduzca a un simple interés por la pura legalidad, en cuanto presupone que la resolución a dictar puede repercutir, directa o indirectamente, de un modo efectivo y acreditado, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien recurre o litiga.”*

En el supuesto examinado, la reclamante tiene la consideración de posible licitadora, quedando acreditada la legitimación de aquella para recurrir en lo que respecta a la impugnación por la omisión en el pliego regulador de información necesaria para la formulación de la oferta y, por tanto, para poder concurrir en

condiciones de igualdad, así como con la composición de la mesa de contratación, pues precisamente las bases de la licitación le provocan un perjuicio que pretende remediar con la interposición de la reclamación y el dictado de una eventual resolución estimatoria de sus pretensiones; de hecho, la entidad contratante no cuestiona, a estos efectos, la concurrencia de dicho requisito. Veamos, pues, si cabe apreciar tal interés respecto a la impugnación de la falta de justificación de no haber reservado ninguno de los lotes a la participación de las entidades previstas en el artículo 36 LFCP.

El artículo 36 LFCP determina que los poderes adjudicadores deberán reservar la participación en los correspondientes procedimientos de adjudicación de contratos de servicios, obras, suministros y concesión de servicios a Centros especiales de empleo sin ánimo de lucro o Centros Especiales de Empleo de iniciativa social o Empresas de Inserción; reserva que puede afectar al objeto íntegro del contrato o sólo a uno o varios de los lotes del mismo, y que puede realizarse para todas o alguna de las tipologías de entidades citadas. Añadiendo en su artículo 41.1 que *“Con carácter general los contratos se dividirán en lotes y alguno de ellos deberá reservarse a la participación de las entidades previstas en el artículo 36 de esta ley foral. Cuando el órgano de contratación decida no dividir en lotes el objeto del contrato, o decida no calificar como reservado ninguno de los lotes, deberá justificarlo.”*

Pues bien, como indica la entidad contratante, la reclamante no tiene reconocida la condición de ninguna de las entidades indicadas en el artículo 36 LFCP o, al menos, no lo ha acreditado así con ocasión de la interposición de la reclamación, tal y como resulta exigible conforme al art. 126.2.b) de la LFCP. Siendo esto así, procede recordar lo expuesto anteriormente en relación a que el concepto de “interés legítimo”, exige, para que pueda considerarse que el mismo concurre, que la resolución administrativa impugnada pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica del que recurre, lo que descarta la acción pública fuera de los casos excepcionales en los que el ordenamiento jurídico la permite; no pudiendo, el interés legítimo ser asimilado al de interés en la legalidad.

Así las cosas, tales notas definitorias del interés legítimo no se aprecian en el presente caso respecto a este concreto motivo de reclamación, dado que la estimación de

este motivo, por no ostentar la condición de cualesquiera de las entidades indicadas en el artículo 36 LFCP, no podría reportar a la reclamante ventaja, beneficio o utilidad alguna; motivo por el cual no cabe reconocerle legitimación a estos efectos, procediendo la estimación de la causa de inadmisión alegada al respecto por la entidad contratante y, por ende, la inadmisión de la reclamación en este punto.

La conclusión alcanzada no resulta enervada por la alegación que la reclamante realiza respecto a que tal circunstancia supone la vulneración del derecho de las pequeñas empresas, pues éste se garantiza en nuestra LFCP, entre otras medidas, a través de la propia división del contrato en lotes, lo que sí se ha llevado a efecto.

QUINTO.- También con carácter previo al análisis de las cuestiones de fondo, debemos abordar la cuestión relativa a la procedencia de la inadmisión de la reclamación formulada que la entidad contratante opone por considerar, de un lado, que no es el cauce idóneo a los efectos pretendidos por la reclamante, y, de otro, por carecer de fundamentación jurídica.

Afirma la entidad contratante que dado que la vía de la reclamación no es la idónea para solicitar información adicional, constituye un abuso de derecho acudir a un procedimiento de revisión en lugar de solicitar aclaración al órgano de contratación, que es la vía que el ordenamiento jurídico prevé para ello. Nada más lejos de la realidad.

Como señala la entidad contratante, el pliego regulador, en la línea con lo dispuesto en el artículo 49.3 LFCP, establece que *“Los interesados podrán solicitar por escrito, a través de la Plataforma de Licitación Electrónica, las aclaraciones sobre el contenido del contrato que estimen pertinentes, que serán contestadas hasta seis días naturales antes de la fecha límite de presentación de ofertas, siempre que se hayan solicitado diez días naturales antes del último día de presentación de ofertas. Las respuestas serán publicadas en la Plataforma”*; previsión que, en modo alguno, constituye un límite al ejercicio del derecho de las personas interesadas a la impugnación del propio pliego, como es el caso.

Efectivamente, conforme a lo dispuesto en el artículo 122.2 LFCP *“Son susceptibles de impugnación, los pliegos de contratación, los actos de trámite o*

definitivos que les excluyan de la licitación o perjudiquen sus expectativas, los actos de adjudicación dictados por una entidad sometida a esta ley foral en un procedimiento de adjudicación, los acuerdos de rescate de concesiones y, en tanto que puedan ser actos de adjudicación ilegales, un encargo a un ente instrumental o la modificación de un contrato”; añadiendo en su artículo 124.3 que “La reclamación especial deberá fundarse exclusivamente en alguno de los siguientes motivos:

a) Encontrarse incurso el adjudicatario en alguna de las causas de exclusión de la licitación señaladas en esta ley foral.

b) La falta de solvencia económica y financiera, técnica o profesional del adjudicatario.

c) Las infracciones 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.

d) Los encargos a entes instrumentales, que se realicen con infracción de los preceptos de esta ley foral, por considerar que debieron ser objeto de licitación.

e) Las modificaciones de contratos que se realicen con infracción de los preceptos de esta ley foral, estén previstas o no en el contrato inicial, por considerar que debieron ser objeto de licitación. En este caso, ostentarán legitimación activa para reclamar únicamente las personas que hayan sido admitidas a la licitación del contrato inicial.

f) Los acuerdos de rescate de concesiones”.

Pues bien, siendo el pliego un acto susceptible de impugnación a través de la vía de la reclamación especial en materia de contratación pública, lo cierto es que la reclamante fundamenta la misma en el hecho de que en dicho documento falta determinada información necesaria para formular la oferta y alega la vulneración, como consecuencia de ello, de las obligaciones previstas en los artículos 67 y 42.4 de la LFCP, así como del principio de igualdad proclamado en el artículo 2.1 del mismo cuerpo legal; alegaciones que tienen cabida en el motivo de impugnación previsto en el artículo 124.3.c) de la LFCP. Motivo por el cual no cabe sino rechazar la causa de inadmisión invocada al respecto por la entidad contratante.

Continuando con la segunda de las excepciones alegadas, pone de manifiesto la entidad contratante que la interposición de la reclamación requiere un mínimo de

fundamentación jurídica en el análisis de los hechos, en relación al derecho aplicable, para delimitar y justificar la pretensión; y, apreciando, en este caso falta de fundamentación jurídica entiende que procede la inadmisión de la reclamación interpuesta.

Este Tribunal ha señalado en diversas ocasiones - por todos, Acuerdo 74/2020, de 4 de septiembre - que las causas de inadmisión de la reclamación son de interpretación estricta, debiéndose preservar en tal interpretación el efecto útil de la Directiva 2007/66, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por la que se modifican las Directivas 89/665/CEE y 92/13/CEE del Consejo, en lo que respecta a la mejora de la eficacia de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de contratos, que aconseja una interpretación de las causas de inadmisión, que facilite el control de las posibles ilegalidades; y debiéndose también tener en cuenta que el principio pro actione exige restringir al máximo las causas de inadmisibilidad de los recursos, si bien ello debe ser entendido no como la forzosa selección de la interpretación más favorable a la admisión de entre todas las posibles de las normas que la regulan, sino como la interdicción de aquellas decisiones de inadmisión que por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón revelen una clara desproporción entre los fines que aquellas causas preservan y los intereses que sacrifican.

Partiendo de tales premisas, sobre la concreta causa de inadmisión de la reclamación especial invocada, cuya cobertura legal la encontramos en el artículo 127.3.e) LFCP - carencia manifiesta de fundamento - hemos puesto de relieve la especial cautela que exige la apreciación de su concurrencia por cuanto puede suponer una forma de anticipar la desestimación del fondo de la reclamación; debiéndose limitar ésta a aquellos supuestos en que la falta de fundamento resulte evidente y palmaria, tal y como señalamos en el Acuerdo anteriormente citado poniendo de relieve que *“Como indica la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja 127/2018, de 12 de abril, por recurso que carece manifiestamente de fundamento, a efectos de su inadmisión a trámite, debe entenderse el que puede ser desestimado sin necesidad de complejos razonamientos o profundos estudios del asunto, por ser notoriamente improsperable la pretensión deducida a través del mismo. Imponiéndose, por tanto, limitar tal causa de inadmisión a aquellos supuestos en que la falta de fundamento*

aparezca como evidente y palmaria, a primera vista y cuando sea apreciable mediante sumárisimo enjuiciamiento del fondo del asunto.”

La aplicación de la doctrina citada a este supuesto nos lleva a rechazar la concurrencia de la excepción alegada, pues, como hemos indicado, la reclamante alega la vulneración de determinados preceptos de la LFCP, teniendo encaje su reclamación en uno de los motivos legalmente previstos, por lo que no se aprecia una palmaria o evidente falta de fundamento determinante de su inadmisión, siendo necesario, por el contrario, entrar a analizar su contenido a fin de estimar o no su viabilidad. No pudiendo, por tanto, tener favorable acogida la causa de inadmisión de la reclamación en tal sentido invocada por la entidad contratante.

SEXTO.- Entrando en el fondo de las cuestiones planteadas, tres son los motivos de impugnación planteados por la reclamante:

- a) La omisión de información obligatoria conforme a lo dispuesto en los artículos 67 y 42.4 LFCP, que resulta necesaria para formular la oferta.
- b) La falta de información sobre la forma en que se presta, en la actualidad, el servicio, que estima necesaria para poder concurrir en condiciones de igualdad.
- c) La composición de la mesa de contratación designada en el procedimiento de referencia.

Comenzando por el primero de los motivos de impugnación indicados, aduce la reclamante que en el pliego falta información, relativa a cuestiones relacionadas con el personal para la ejecución del servicio, necesaria para formular su oferta, cuya inclusión deviene obligatoria conforme a lo dispuesto en los artículos 67 y 42.4 LFCP y que concreta en los siguientes aspectos: horarios y turnos de entrada y salida de los trabajadores, horas que se trabajan en domingos y festivos por su mayor coste, existencia y, en su caso, sustitución de liberados sindicales, tasa de absentismo laboral para poder calcular los gastos extraordinarios que ello pudiera suponer, tipos de contratos de los trabajadores, causa de formalización y finalización de los contratos temporales, días de trabajo y personal y horario que se dedica en un día normal de docencia ordinaria y retribuciones de cada trabajador para poder estimar los costes del personal a subrogar. Asimismo, añade que la suma de las horas del personal a subrogar

es menor que las exigidas en el pliego, lo que puede obligar a la empresa a ajustar los contratos a las horas reales que ejecuta el personal para reducir horas, pudiendo derivar en el pago de indemnizaciones.

Opone la entidad contratante que el pliego, junto con las aclaraciones publicadas al mismo, contiene toda la información necesaria para que los licitadores puedan presentar su oferta en condiciones de igualdad. Así, respecto a la información que a efectos de subrogación debe incluirse en el pliego detallada en el artículo 67 LFCP, señala que en el Anexo IV del pliego regulador se detalla la relación del personal a subrogar con indicación, respecto de cada lote, de los datos correspondientes a la categoría profesional de cada trabajador, tipo de contrato, jornada, antigüedad y observaciones; indicando que en aclaraciones al pliego relativas al personal a subrogar se publicaron en el Portal de Contratación de Navarra los datos relativos a los pluses de nocturnidad, desplazamiento y otros pluses, el Convenio Colectivo aplicable (Convenio del Sector de Limpieza de Edificios y Locales de Navarra, publicado en el Boletín Oficial de Navarra nº 70, de 10 de abril de 2017), la información relativa a que no hay liberados sindicales ni existe en plantilla persona trabajadora por la que la empresa bonifique o reduzca sus cotizaciones a la Seguridad Social, la información relativa al vencimiento de los contratos de carácter temporal y el índice de absentismo de cada lote. A la vista de todo ello, expone que el único dato que no consta respecto al mínimo indicado en dicho precepto es el relativo al salario bruto, que puede ser calculado por los licitadores a la vista del convenio colectivo al que remite el pliego y del dato correspondiente a la antigüedad de cada trabajador; concluyendo, por tanto, que la información contenida en el pliego junto con las aclaraciones publicadas, se ajusta y supera el mínimo legal establecido en el artículo 67 citado, siendo por ello más que suficiente a los efectos de que los licitadores puedan formular sus ofertas, en condiciones de igualdad, por lo que no puede estimarse la petición de nulidad interesada.

Respecto al incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 42.4 LFCP señala que el informe realizado por la unidad gestora del contrato detalla el modo en el que se ha calculado el valor estimado del contrato, constandingo de forma desglosada y con desagregación por categoría profesional los costes salariales estimados a partir del

Convenio laboral de referencia, tal como exige dicho precepto legal; no cabiendo, por tanto, efectuar ningún reproche de legalidad al respecto.

Expuestas las posiciones de las partes, son hechos que quedan acreditados en el expediente administrativo y que deben traerse a colación para encuadrar convenientemente la cuestión jurídica a resolver los siguientes:

a) El anuncio de licitación se publicó en el Portal de Contratación de Navarra el 11 de noviembre de 2020, junto con el pliego regulador del contrato, cuyo Anexo IV “Personal a subrogar” indica, respecto de cada lote, la categoría profesional de cada trabajador, horas y jornada semanales, tipo de contrato, antigüedad e indicando, en el apartado observaciones, aquellos que se encuentran en situación de excedencia.

El plazo señalado en el anuncio para la presentación de ofertas comprendía desde el 12 de noviembre hasta el 9 de diciembre (a las 23:30 horas).

b) El 18 de noviembre de 2020 se publicó una primera aclaración en la que se informa de la existencia de costes laborales adicionales a los salarios de los trabajadores: nocturnidad, desplazamiento y otros pluses.

c) El 20 de noviembre siguiente se publicó una segunda aclaración donde se indica cuál es el convenio colectivo de aplicación.

d) El 24 de noviembre del mismo año se publicó la tercera aclaración, en donde se da respuesta a diversas preguntas formuladas por los profesionales interesados en la licitación del contrato. Respecto a lo que aquí interesa, se informa de que no hay liberados sindicales entre el personal a subrogar, ni ningún trabajador por el que la empresa pueda bonificar o reducir sus cotizaciones a la Seguridad Social, y se realizan diversas precisiones sobre el horario de apertura de las instalaciones.

e) Por último, el 27 de noviembre de 2020 se publicó una última aclaración sobre datos de absentismo del personal y fechas de vencimiento de contratos de duración determinada del mismo.

Sentado lo anterior, y a la vista de las alegaciones formuladas, son dos las cuestiones que este Tribunal debe solventar, de un lado si la información cuya omisión cita la reclamante constituye, conforme a los preceptos en que fundamenta su pretensión, contenido que debe figurar de manera obligada en el pliego regulador; y, en caso de que tal cuestión merezca una respuesta afirmativa, las consecuencias jurídicas que de ello se derivan.

Para analizar la controversia planteada se ha de partir de lo establecido en el artículo 66.3 LFCP que dispone que *“En todo caso, en los pliegos deberán incorporarse las siguientes advertencias:*

a) Que el contrato se halla sujeto al cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y convencionales vigentes en materia de fiscalidad, de Seguridad Social, protección del medio ambiente, protección del empleo, igualdad de género, de acoso por razón de sexo o acoso sexual, condiciones de trabajo, prevención de riesgos laborales y demás disposiciones en materia laboral, inserción sociolaboral de las personas con discapacidad, y a la obligación de contratar a un número o porcentaje específico de personas con discapacidad y, en particular, a las condiciones establecidas por el último convenio colectivo sectorial del ámbito más inferior existente de aplicación en el sector en el que se encuadre la actividad a contratar.

b) 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.

c) En el caso del contrato de servicios y en el de la concesión de servicios, que la contratación se encuentra sometida, en las condiciones previstas en el artículo 67, a la subrogación de todos los trabajadores que, a pesar de pertenecer a otra empresa, vengán realizando la actividad objeto del contrato.”

En relación con la información que se ha de facilitar en el pliego regulador sobre las condiciones de subrogación en los contratos de trabajo, ha de estarse al artículo 67 del mismo texto normativo que, en lo que ahora interesa, determina que *“1. Las condiciones de subrogación serán las establecidas en el convenio colectivo sectorial de la actividad objeto del contrato en el caso de que este exista y regule la subrogación. Si no existiese convenio sectorial de aplicación en la actividad objeto del contrato o existiendo no regulase la subrogación, procederá la subrogación de todos los trabajadores que, a pesar de pertenecer a otra empresa, vengán realizando la actividad objeto del contrato.*

El órgano de contratación deberá comunicar a la representación sindical del centro de trabajo la intención de licitar nuevamente el contrato al efecto de que, en el

plazo máximo de quince días, esta pueda informar que existiendo convenio colectivo sectorial de aplicación, las condiciones laborales de aplicación en el centro de trabajo de las personas trabajadoras a subrogar resultan superiores. Emitido informe por la representación sindical sobre las condiciones de aplicación, el pliego deberá incluir estas.

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

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

A estos efectos, la empresa que viniese efectuando la prestación objeto del contrato a adjudicar y que tenga la condición de empleadora de los trabajadores afectados estará obligada a proporcionar la referida información al órgano de contratación, a requerimiento de este. Como parte de esta información en todo caso se deberán aportar los listados del personal objeto de subrogación, indicándose: el convenio colectivo de aplicación y los detalles de categoría, tipo de contrato, jornada, fecha de antigüedad, vencimiento del contrato, salario bruto anual de cada trabajador, así como todos los pactos en vigor aplicables a los trabajadores a los que afecte la subrogación. El incumplimiento de esta obligación dará lugar a la imposición de una penalidad equivalente al 0,1% del precio de adjudicación por cada día de retraso en la aportación de la información y hasta el total cumplimiento de esta obligación.

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

(...)”

Sobre la finalidad del precepto transcrito, en nuestro Acuerdo 56/2019, de 19 de junio, donde analizamos el contenido y alcance de la información en tal sentido a incluir en los pliegos, señalamos que *“Tal y como indicamos en nuestro Acuerdo 56/2017, de 25 de septiembre, la finalidad de la citada obligación de facilitar la información referida en los pliegos es que los licitadores cuenten con datos sobre los costes laborales que habrán de asumir si resultan adjudicatarios, que son relevantes para la preparación de la oferta y que son no sólo las propias de la prestación en sí, sino también aquellas que proceden de normas sectoriales distintas de la normativa de contratación pública; resultando que la falta o insuficiencia de la misma provoca, sin lugar a duda alguna, una discriminación a favor de quien estuviera ejecutando actualmente el servicio, que quedaría colocado en una posición privilegiada con respecto a los restantes licitadores, por lo que el grado de detalle de los datos a facilitar debe ser, tal y como expone la Resolución 31/2017, de 10 de marzo, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Canarias, el suficiente para garantizar el trato igualitario de todos los que concurran a la licitación y esto debe interpretarse en el sentido de que no basta con una mera remisión a las tablas salariales contempladas en el Convenio Colectivo aplicable, sino que también han de indicarse aquellas circunstancias personales de los trabajadores a subrogar que influyan en la retribución que tiene derecho a percibir y en los costes sociales que tiene aparejada (antigüedad, jornada, tipo de contrato, condiciones que puedan suponer bonificación en las correspondientes cotizaciones, etc.).*

Es más, el propio artículo 67 LFCP anteriormente transcrito refiere, eso sí con carácter de mínimos, el alcance de la información que sobre tal extremo debe incluirse en los pliegos, a saber, los listados del personal a subrogar con indicación del convenio colectivo aplicable, la indicación de la categoría, tipo de contrato, jornada, fecha de antigüedad, vencimiento del contrato, salario bruto y cualquier pacto que pudiera afectar a la subrogación, en caso de existir (...)”.

Significativo resulta, al respecto, el Informe 61/2019, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, cuando, en relación con la correlativa regulación contenida en el artículo 130 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, indica que *“Estas ideas son coincidentes con las que la Abogacía General del Estado ha establecido en el informe A.G. TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL 8/19 (R- 556/2019), de 16 de junio de 2019, en el que señala que el tenor literal del artículo 130 conduce a esta conclusión y que se trata de una regla de mínimos que exige que obligatoriamente se aporten los datos relativos a los extremos enumerados, sin perjuicio de la posibilidad de que otra parte de la información que deba suministrarse esté constituida por otros datos a condición de que los mismos sean necesarios para evaluar los costes laborales. Añade que “Así lo confirma la significación gramatical y lógica de la locución “en todo caso” que emplea el artículo 130.1 de la LCSP y el hecho de que este precepto legal se refiere a datos que permitan “una exacta evaluación de los costes laborales”, por lo que cualquier otro dato distinto de los enumerados en dicho precepto legal cuyo conocimiento resulte necesario para permitir esa exacta evaluación ha de entenderse comprendido en la obligación de que se trata.” Por tanto, la enumeración legal constituye un numerus apertus y los licitadores tienen derecho a solicitar información sobre otros aspectos necesarios para evaluar los costes laborales derivados de la subrogación.*

Sobre la base de estas ideas cabe señalar que el órgano de contratación puede consignar en el pliego de cláusulas administrativas particulares la necesidad de aportar, además de los documentos que son inexcusables y que menciona el artículo 130, aquellos otros que sean necesarios para conocer los costes de la subrogación”.

Descendiendo al caso concreto, lo cierto es que parte de la información cuya insuficiencia denuncia la reclamante no se contempla en el precepto transcrito como de preceptiva aportación, de donde fácil es colegir que su omisión no constituye incumplimiento de la obligación legal impuesta; no pudiendo, por tanto, estimarse que su omisión constituye infracción jurídica alguna, pues, como decimos, no son exigencias previstas en el artículo 67.2 LFCP, ni su falta de conocimiento impide, por tanto, realizar un adecuado cálculo de los costes laborales. Así sucede con las cuestiones relativas a los horarios y turnos de los trabajadores, horas que se trabajan los domingos y festivos, y días de trabajo y personal que se dedica en un día de trabajo de docencia ordinaria (aspectos que, además, deben ser concretados por cada licitador en la memoria

técnica a aportar como parte de la oferta, teniendo en cuenta las frecuencias y horario orientativo de la actividad universitaria de cada edificio que señala el pliego técnico, entre otras, en sus cláusulas cuarta y quinta), con la existencia de liberados sindicales y con la tasa de absentismo (sin perjuicio de lo cual tal información se facilitó a través de sendas aclaraciones publicadas al efecto con fechas 24 y 27 de noviembre de 2020, respectivamente).

Tampoco puede tener favorable acogida la alegación formulada en relación con el hecho de que la suma de las horas de los trabajadores respecto de los que existe obligación de subrogarse es inferior a la suma de las horas anuales de limpieza de los tres lotes, pues al respecto se ha de tener en cuenta que el cálculo de las personas trabajadoras para la prestación de los servicios objeto del contrato no deriva de la subrogación del personal actual sino de los requisitos establecidos en este sentido en el pliego.

De otro lado, respecto a la información que con carácter de mínimos exige incluir en el pliego el artículo 67.2 LFCP, el Anexo IV de dicho documento contractual no recoge la indicación del convenio colectivo de aplicación, el vencimiento de los contratos, el salario bruto anual y la existencia, en su caso, de otros pactos aplicables a los trabajadores a que afecte la subrogación. Extremos que, como reconoce la entidad contratante, fueron solventados mediante distintas aclaraciones al pliego publicadas en el Portal de Contratación de Navarra – cuestión ésta sobre la que volveremos más adelante -, excepción hecha de la información relativa al salario bruto de cada una de las personas trabajadoras a subrogar.

Efectivamente, la entidad contratante afirma en su escrito de alegaciones que “El único dato que no consta respecto al mínimo indicado es el relativo al salario bruto”; omisión que determina que haya de darse la razón a la reclamante en cuanto a este concreto extremo, pues, como hemos indicado, la información detallada en el artículo 67.2 LFCP, entre la que expresamente figura el salario bruto, ha sido calificada como mínima por el legislador y, por tanto, necesaria a tales efectos.

Así pues, como indica la Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía 271/2018, de 28 de septiembre, del

precepto transcrito puede extraerse como conclusión que dentro de la obligación de informar sobre las condiciones de los contratos de las personas trabajadoras a las que afecte la subrogación debe figurar necesariamente el “salario bruto anual de cada persona trabajadora”, de tal forma que su omisión supone la vulneración del citado artículo 67.2 LFCP. Sin que frente a ello pueda admitirse que tal dato puede ser calculado por los licitadores partiendo del convenio y del dato correspondiente a la antigüedad, pues, como indica la precitada Resolución, el reiterado precepto, en cuanto a la necesidad de que dentro de la información sobre tales condiciones figure necesariamente el salario bruto anual de cada persona trabajadora, es claro, preciso, incondicionado e indisponible para el órgano de contratación, y necesariamente por ministerio de la ley debe figurar en el pliego.

Procede, pues, estimar la alegación de la reclamante en la que pone de manifiesto que no se incluye en el pliego la información relativa al salario bruto anual de cada persona trabajadora afectada por la subrogación, tal y como exige el artículo 67.2 LFCP.

Alcanzada la anterior conclusión, debemos volver sobre la cuestión anteriormente apuntada relativa al hecho de que otros de los aspectos que dicho precepto contempla como contenido obligatorio del pliego, en la parte correspondiente a la información de las condiciones de tales contratos, han sido facilitadas con posterioridad a la publicación de dicho documento contractual a través de aclaraciones al mismo.

Efectivamente, constando en el citado Anexo IV el listado del personal a subrogar - con indicación de la categoría profesional y antigüedad de cada trabajador, tipo de contrato, horas de trabajo semanal y porcentaje de jornada - mediante aclaración publicada en el Portal de Contratación el 20 de noviembre de 2020 se informó que el convenio colectivo aplicable es el del Sector de Limpieza de Edificios y Locales de Navarra. Asimismo, mediante aclaración publicada el 18 de noviembre, se especificó el coste total correspondiente a nocturnidad, gastos de desplazamiento y otros pluses, y mediante aclaración publicada el 24 de noviembre se señaló que en la plantilla no existe ningún trabajador por el que exista derecho a bonificación o reducción de cuotas a la Seguridad Social.

Pues bien, llegados a este punto debemos advertir que la razón de ser de la obligación legal de facilitar en el pliego la información a que se refiere el artículo 67 LFCP no es otra que permitir a los licitadores una exacta evaluación de los costes laborales que implica la obligación de subrogar el personal, así lo establece expresamente el propio artículo cuando indica que *“Los servicios dependientes del órgano de contratación deberán facilitar a los licitadores, en el propio pliego, la información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afecte la subrogación que resulte necesaria para permitir una exacta evaluación de los costes laborales que implicará tal medida, debiendo hacer constar igualmente que tal información se facilita en cumplimiento de lo previsto en el presente artículo”*; y no sólo eso, sino que añade además la necesidad de que la Administración verifique tal información facilitada por la empresa saliente antes de incluirla en los pliegos que rigen el contrato; información cuya omisión - como señala el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución 1069/2020, de 9 de octubre, con cita de su Resolución 680/2020, de 11 de junio - constituye una vulneración de los principios rectores en materia de contratación pública, concretamente de los principios de transparencia y de igualdad de trato, y, por ende, un vicio de nulidad de pleno derecho. Resultando así, tal información, esencial en orden a la formulación de las ofertas y, por tanto, con incidencia en lo que al plazo de presentación de proposiciones por los interesados se refiere.

En este sentido, el artículo 46 LFCP, en relación con la fijación de plazos de la licitación, establece que *“1. 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.*

2. 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.

3. La introducción de modificaciones significativas en el pliego o en las condiciones reguladoras conllevará la apertura de un nuevo plazo para la presentación de las ofertas y solicitudes de participación.”

Sobre este particular, señalamos en nuestro Acuerdo 124/2020, de 24 de diciembre, que *“Dicho lo anterior, y al hilo de la pretensión subsidiaria deducida en orden a la retroacción del procedimiento, respecto a las modificaciones de los pliegos reguladores de los contratos, señalamos en nuestro Acuerdo 50/2019, de 7 de junio, que “Llegados a este punto, es necesario precisar que “aclarar”, según la RAE, significa “disipar o quitar lo que ofusca la claridad o transparencia de algo”; en cambio, “modificar” significa “transformar o cambiar algo mudando alguna de sus características”. Con la modificación se produce un cambio en algo, en nuestro caso en el Pliego, mientras que con la aclaración nada debe cambiar sino solamente quedar más “claro o transparente”.*

Por su parte, el artículo 46.3 del mismo cuerpo legal establece que “La introducción de modificaciones significativas en el pliego o en las condiciones reguladoras conllevará la apertura de un nuevo plazo para la presentación de las ofertas y solicitudes de participación”, de donde se deduce que los pliegos una vez publicados pueden ser objeto de modificación, si bien, cuando ésta tenga carácter sustancial conllevará la apertura de un nuevo plazo para la presentación de enmiendas.

Así las cosas, el último de los preceptos citados ha incorporado en nuestro ordenamiento jurídico la posibilidad de modificar el pliego una vez aprobado por parte del órgano de contratación; posibilidad que, con anterioridad, únicamente resultaba ajustada a derecho en los casos en que se tratase de una mera rectificación de errores.

Esta regulación supone que, ante una eventual modificación del Pliego, deba analizarse su carácter sustancial o no; concepto jurídico indeterminado que precisa un análisis jurídico a realizar caso por caso.”

Así las cosas, en el caso concreto que nos ocupa, las modificaciones introducidas en los criterios de adjudicación y en el personal a subrogar merecen tal calificación, pues resultan relevantes en orden a la preparación de la oferta por parte de los licitadores y a la evaluación de los costes que, en relación con el personal a subrogar, deben ser tenidos en cuenta en dicho momento. (...).”

Pues bien, lo cierto es que la información comprendida en las aclaraciones publicadas merece, en atención a su envergadura, la calificación de modificación significativa del pliego regulador en lo que al Anexo IV relativo al personal a subrogar se refiere y, por tanto, determinante de la obligación correlativa de apertura de nuevo plazo para la presentación de proposiciones para que todos los operadores económicos pudieran tener conocimiento de toda la información necesaria para presentar sus ofertas, no siendo suficiente a estos efectos la mera publicación de aclaraciones por parte de la entidad contratante. Efectivamente, a través de sucesivas aclaraciones se ha ido completando el pliego en aspectos que han de reputarse como significativos relacionados con el coste del personal a subrogar; informaciones, que a nuestro juicio constituyen una modificación del pliego, dado que tienen como finalidad completar y no aclarar el mismo, y que no han dado origen a la necesaria ampliación del plazo para formular las ofertas, vulnerándose así lo dispuesto en el artículo 46 LFCP. Y no sólo eso, sino que algunas de estas aclaraciones –que la propia entidad contratante entiende como necesarias en orden al cumplimiento de la obligación legal de información sobre el personal a subrogar impuesta por LFCP, pues afirma en reiteradas ocasiones que toda la información a tales efectos necesaria se contiene “en el pliego regulador junto con las aclaraciones publicadas” – se han publicado en la misma fecha en que se interpuso la reclamación o incluso en fechas posteriores, y cuando el plazo de licitación ya estaba muy avanzado.

En consecuencia, el pliego regulador del contrato publicado con el anuncio de licitación vulneraba lo dispuesto en el artículo 67.2 LFCP en relación con la información de obligatoria inclusión en el mismo referente al personal a subrogar, y siendo posible su modificación con objeto de completar la misma lo cierto es que dada su trascendencia debió disponerse la ampliación del plazo para presentar las ofertas por los posibles licitadores. Circunstancia que nos conduce a la estimación de este motivo de impugnación.

SÈPTIMO.- Relacionado con lo anterior, alega la reclamante la vulneración de lo dispuesto en el artículo 42.4 LFCP en lo relativo a la indicación desglosada de los costes salariales; oponiendo la entidad contratante que tal información se contiene en el

informe económico obrante en el expediente y que resulta suficiente a los efectos indicados en dicho precepto.

El artículo 42.4 LFCP, al regular el método para calcular el valor estimado de los contratos públicos, de los acuerdos marco y de los sistemas dinámicos de adquisición, establece que *“4. El cálculo del valor estimado deberá hacerse teniendo en cuenta los precios habituales en el mercado, y será válida al momento del envío del anuncio de licitación o, en caso de que no se requiera un anuncio de este tipo, al momento en que el órgano de contratación inicie el procedimiento de adjudicación del contrato.*

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”.

Por su parte, el pliego regulador del contrato, en su cláusula tercera se ocupa del importe del contrato en los siguientes términos: *“3.1. El valor estimado del contrato asciende a la cantidad de 8.458.677,69 euros, IVA excluido, para un período de cinco años, cantidad que se ha obtenido de acuerdo con el artículo 42 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos.*

3.2. El presupuesto anual del contrato se estima ascenderá a la cantidad de 2.047.000,00 euros, IVA incluido, con el siguiente desglose por lotes:

LOTE 1: Edificios e instalaciones del Campus de Pamplona: El presupuesto máximo de este lote asciende a la cantidad de 1.702.000,00 euros anuales, IVA incluido.

LOTE 2: Edificios e instalaciones del Campus de Tudela. El presupuesto máximo de este lote asciende a la cantidad de 170.000,00 euros anuales, IVA incluido.

LOTE 3: Pabellón e Instalaciones Deportivas del Campus de Pamplona. El presupuesto máximo de este lote asciende a la cantidad de 175.000,00 euros anuales, IVA incluido.

La limpieza del Pabellón Universitario después de cada evento en día laborable se ofertará de forma unitaria en la proposición económica con un precio máximo de 900 euros/evento, IVA excluido. Cuando sea necesario realizarla en festivo el precio máximo será de 1.100 euros/evento, IVA excluido. Esta oferta tendrá validez a partir

del sexto evento que se celebre por año ya que en el contrato se incluye la limpieza de 5 eventos máximo por año.

Se ejecutará con cargo a las siguientes partidas:

- 1.702.000,00 euros con cargo a la partida 0730/11.11/227.00 “Limpieza”, (Campus de Pamplona).

- 170.000,00 euros con cargo a la partida 730/23.00/227.00 “Limpieza”, (Campus de Tudela).

- 175.000,00 euros con cargo a la partida 620/52.00/227.00 “Limpieza”, (Instalaciones Deportivas).

No se admitirán las ofertas que superen el presupuesto máximo señalado en este apartado para cada lote.

3.3. El contrato tendrá una duración máxima de un año, y se podrá prorrogar anualmente hasta cinco años como máximo, mediante el procedimiento establecido en este Pliego regulador.

3.4. El contrato se entenderá a riesgo y ventura del adjudicatario”.

Finalmente, en el informe emitido por la unidad gestora obrante en el expediente remitido a este Tribunal consta el método utilizado para el cálculo de los costes de cada uno de los lotes objeto del contrato, incluyendo el desglose de los costes de personal calculado a partir del listado del personal a subrogar.

A la vista de lo expuesto y de las alegaciones formuladas por las partes sobre este extremo, partiendo de la premisa de que nos encontramos ante un contrato en el que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forma parte del precio total, la cuestión a resolver es si la indicación de los costes salariales de forma desglosada y con desagregación por categoría profesional debe incluirse en el pliego regulador o, por el contrario como sostiene la entidad contratante, resulta suficiente con su indicación en el informe que, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 138 LFCP, debe elaborar la unidad gestora y que, entre otros extremos, debe analizar el valor estimado de las prestaciones objeto del contrato y su adecuación al mercado.

A tales efectos, debe partirse de que el artículo 42.4 LFCP exige que tal información se indique en el presupuesto base de licitación, sin mencionar expresamente su obligada inclusión en el pliego regulador.

Dicho lo anterior, no cabe confundir los costes salariales a tener en cuenta en el momento de la fijación del precio de los contratos con la obligación de subrogación de trabajadores, pues como apunta el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución 104/2018, de 11 de abril “*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*”. Resultando así que la exigencia del precepto que ahora analizamos se refiere al coste salarial debidamente desglosado del personal necesario para ejecutar la prestación que se licita conforme a lo exigido en el pliego, y que podrá coincidir o no con el coste salarial del personal a subrogar.

En este orden de consideraciones, hay que señalar que el presupuesto base de licitación constituye el límite máximo de gasto que puede comprometer el órgano de contratación, siendo la referencia básica para que los licitadores presenten sus ofertas económicas; de ahí la importancia de su inclusión en el pliego pues determina la cuantía a la que éstos se tienen ajustar en su oferta. Debiéndose tener en cuenta, como se desprende del informe 42/2018 de la Junta de Contratación Pública del Estado, que su obligatoria presencia en el pliego dota de transparencia al procedimiento de selección del contratista, que garantiza que el contrato no incurra en un sobreprecio y que facilita la elaboración de las proposiciones por parte de los licitadores.

En este sentido, las condiciones económicas del contrato revisten un carácter esencial, tanto en fase de adjudicación donde debe garantizarse que las licitadoras puedan tener conocimiento de las mismas de cara a elaborar sus ofertas, como posteriormente en la ejecución del contrato, para que éste pueda ser llevado a efecto, de acuerdo con los planteamientos que sirvieron de base a la licitación, y con el contenido de la oferta seleccionada.

La Resolución 883/2018, de 5 de octubre, del Tribunal Central de Recursos Contractuales establece, en relación con la información que nos ocupa, que “*supone la omisión de unos datos cuyo conocimiento es transcendental para la adjudicación y*

ejecución del contrato, pues sirve para justificar un correcto cálculo del valor estimado y garantizar que la fijación del precio es ajustada a Derecho. También influirá en la admisión o rechazo de las ofertas que incurren en presunción de temeridad y constituirá la base a partir de la cual el órgano de contratación debe velar por la correcta ejecución del mismo". De igual modo, el Tribunal de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía en la citada Resolución 271/2018, de 28 de septiembre, razona que tal omisión contraviene el principio de transparencia con grave perjuicio para las entidades licitadoras tanto en el momento de preparar y presentar sus ofertas, al no disponer de información necesaria para su adecuada formulación, como durante la ejecución del contrato, pues puede dar lugar a una inadecuada prestación del servicio que derive en la resolución del contrato.

Precisamente, es el carácter esencial de tales determinaciones lo que nos lleva a concluir que la finalidad que el legislador persigue cuando dispone que en estos contratos el coste de los salarios se indique con tales garantías expresamente en el presupuesto base de licitación no es otra que disponer que tal previsión debe incluirse en la cláusula que sobre tal presupuesto debe figurar en el pliego; pues, teniendo en cuenta que la documentación preparatoria no es objeto de publicación en el anuncio de licitación, sólo así se garantiza que los licitadores tengan conocimiento de un aspecto que la propia normativa considera trascendental, pues sirve para garantizar que la fijación del precio – que debe alcanzar a la cobertura de dichos costes en orden a dar cumplimiento a las obligaciones laborales en el ámbito de la contratación pública - es ajustada a derecho. De hecho, así lo indicamos en nuestro Acuerdo 123/2018, de 19 de diciembre, donde concluimos que *“en contratos como el que nos ocupa donde los costes de personal pueden suponer la partida principal del gasto en el presupuesto base de licitación, ninguna duda cabe sobre la vinculación entre el cálculo del valor estimado y del presupuesto y los costes salariales. Vinculación especialmente relevante a la vista del mandato legal contenido en el artículo 42.4 LFCP que exige que el presupuesto base de licitación indique, de forma desglosada y por categoría profesional, los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia.*

Así pues, en estos casos, no sólo el informe de necesidad a incorporar al expediente de contratación debe contemplar tal extremo en lo referente el cálculo del valor estimado y precio adecuado al mercado, sino que dicha información debe indicarse, expresamente y en la forma referida, en la cláusula que sobre el citado valor

estimado y presupuesto de licitación debe incorporarse en los pliegos reguladores. Obligación cuyo incumplimiento determina la nulidad de la cláusula correspondiente del pliego (...)”. Interpretación que, a mayor abundamiento, resulta coincidente con la previsión contenida en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, cuyo artículo 100.2 prevé que esta concreta información se indique en los pliegos.

En el supuesto examinado, no consta en la cláusula correspondiente al presupuesto base de licitación la información indicada en el artículo 42.4 LFCP, resultando, conforme a lo razonado y en atención a la finalidad de la previsión legal citada, insuficiente su indicación en el informe razonado de la unidad gestora del contrato; procediendo, en consecuencia, la estimación de este motivo de impugnación.

OCTAVO.- Alega la reclamante la necesidad de incorporar al pliego información relativa a determinados aspectos relacionados con las condiciones en que se presta el servicio en la actualidad – los medios materiales y productos fungibles que se consumen en el servicio a lo largo de un año, cómo se distribuyen las tareas de limpieza y horario respecto de cada edificio, necesidades primordiales de limpieza de cada edificio en atención a su distinta finalidad, número de aulas para exámenes pues durante estos periodos la limpieza se reduce a éstas, horario de la biblioteca para poder realizar el servicio sin molestar a los usuarios y especificación del horario de mañana de los sábados en que el aulario está abierto -, y que considera necesaria para concurrir en condiciones de igualdad con la empresa que viene prestando el servicio, de donde estima procedente la modificación del pliego a los efectos de proceder a su inclusión. Consideraciones frente a las que opone la entidad contratante que toda la información solicitada estaba ya incluida en el pliego regulador o ha sido objeto de la correspondiente aclaración publicada en el Portal de Contratación de Navarra.

Ciertamente, y sin perjuicio de la potestad discrecional que debe reconocérsele al órgano de contratación para conformar el objeto y condiciones de la contratación de la forma que estime más adecuada para los intereses públicos, el pliego debe señalar con la mayor exactitud posible el objeto y alcance de las prestaciones que se deseen contratar, de forma que los operadores económicos puedan identificarlas correctamente y en su caso, decidir presentar sus ofertas; si bien, tal exigencia no puede llevarse al

extremo de entender como preceptiva la inclusión de todo aspecto que los interesados estimen oportuno o conveniente.

En este caso, respecto a los medios materiales y productos fungibles, la cláusula primera del pliego de prescripciones técnicas señala que el objeto del contrato comprende el suministro de productos de limpieza, así como de material higiénico-sanitario; añadiendo en su cláusula quinta que *“serán por cuenta de la empresa adjudicataria todos los productos, materiales y equipos de limpieza, que según el convenio y la legislación de riesgos laborales deben facilitar las empresas a sus trabajadores”*.

En concordancia con ello, como apunta el órgano de contratación, las condiciones particulares del contrato establecen en su cláusula octava, como criterio de adjudicación cualitativo valorable con hasta 40 puntos, la presentación de una memoria técnica de ejecución y programa de trabajo, que, entre otros extremos, debe comprender: *“3) Medios materiales que va a poner a disposición del servicio para el contrato al que licita. (Productos, utillaje, maquinaria, frecuencia recogida contenedores higiénicos, reposición de fungibles, separación de residuos, uso de productos ecológicos, etc.). (10 puntos)”*.

Así las cosas, no cabe apreciar ningún defecto de información a este respecto en el pliego, pues el suministro de los medios y materiales de limpieza recae en el contratista, siendo los licitadores quienes deben informar de estos extremos como parte de su oferta técnica.

Igual sucede con las cuestiones relativas a cómo están repartidas las tareas de limpieza, cuánta dedicación se presta en cada edificio y en qué horario se realiza; toda vez que tanto el planning de trabajos a realizar como el horario de trabajo son dos aspectos a incluir en la memoria técnica que deben presentar los licitadores como parte de su oferta, a cuyos efectos el pliego facilita información sobre el horario y el calendario de utilización de las instalaciones, y de la periodicidad de las distintas tareas de limpieza que comprende el contrato.

Respecto al resto de información cuya omisión refiere la reclamante ha de darse, a la vista del expediente administrativo, la razón a la entidad contratante cuando señala que ésta ha sido facilitada a todos los interesados a través del pliego o de las aclaraciones formuladas, cuya respuesta ha sido objeto de la preceptiva publicación en el Portal de Contratación; circunstancia que determina que no pueda apreciarse vulneración alguna del principio de igualdad de trato.

Así, lo cierto es que cláusula segunda de las prescripciones técnicas identifica pormenorizadamente las instalaciones a limpiar; y en su cláusula quinta divide las mismas en hasta siete tipos de instalación, señalando la limpieza que cada una de ellas requiere y con qué periodicidad debe hacerse.

En relación con la limpieza en tiempo de exámenes, la cláusula cuarta de pliego “Calendarios y horarios universitarios” establece: *“Dedicación específica: corresponde al periodo de exámenes de recuperación contenido en el calendario académico aprobado por la universidad. Se reduce la necesidad de limpieza en estos espacios a la de las aulas utilizadas para exámenes”*. Habiéndose concretado, mediante la aclaración publicada con fecha 24 de noviembre, que *“Sobre la ocupación del aulario en exámenes extraordinarios (sin docencia) serían 8 días (salvo domingo) cada semestre y se estima que el uso es el 50% de aulas, con un uso poco intensivo”*.

Siguiendo con las cuestiones relativas al horario de la biblioteca, tal y como alega el órgano de contratación, además de accesible a través de la página web de la universidad, en el Portal de Contratación de Navarra, mediante aclaración de la misma fecha se ha publicado que dicho horario es de 8:00 a 21:30 horas. Asimismo, la cláusula cuarta de las prescripciones técnicas establece que *“En el presente curso 2020/2021, desde el 28 de noviembre de 2020 al 17 de enero de 2021 y desde el 1 de mayo al 6 de junio de 2021, con la salvedad de los días 25 de diciembre y 1 de enero, los fines de semana y resto de festivos, está previsto abrir las salas de estudio de las Bibliotecas de los Campus de Pamplona, Ciencias de la Salud y Tudela, en horario de 9:00 h. a 22:00 h. (23:00 h en Pamplona)”*.

De igual modo, y también en la fecha indicada, se publica una aclaración sobre la cuestión relativa al horario de mañana de los sábados en los que el Aulario se

encuentra abierto, donde se especifica que *“El aulario abre, con carácter general, los fines de semana en horario de 8:00 a 15:00 h. para diversas actividades propias y ajenas. No se abre, con carácter general, en Julio y Agosto”*.

De hecho, consta en la citada aclaración que como respuesta a una consulta sobre las dimensiones de los cristales de los distintos edificios – cuestión que la reclamante también refiere, si bien de manera tangencial, -, la entidad contratante dispuso, para un mejor conocimiento de los edificios e instalaciones y, por tanto, como complemento a la información que sobre las mismas se contiene en el pliego, la realización de distintas visitas, indicando las fechas y horarios correspondientes.

Así pues, este Tribunal entiende que no cabe apreciar en el pliego el defecto de información alegado por la reclamante, pues, como se ha visto, la información cuya falta denuncia ha sido suministrada a todas las personas interesadas bien por estar incluida en las cláusulas del pliego regulador a que hemos hecho referencia o, en su caso, por haber sido aclarada y publicada conforme a lo dispuesto en la cláusula quinta de dicho documento regulador; sin que, en este caso, y aplicando la doctrina recogida en el precitado Acuerdo 124/2020, de 24 de diciembre, la información adicional suministrada pueda calificarse de significativa en orden a la preparación de las ofertas.

El motivo de impugnación ha de ser, pues, desestimado.

NOVENO.- Como último motivo de impugnación aduce la reclamante que la composición de la Mesa de Contratación no cumple con las exigencias del artículo 134 de la LFCP, señalando que sólo incorpora un técnico y que, además, no está capacitado al no ser un técnico especialista en la materia objeto del contrato. Alegación a la que se opone la entidad contratante, poniendo de manifiesto que la composición de dicho órgano colegiado resulta ajustada a derecho, formando parte de ella dos vocales técnicos especialistas en la materia objeto del contrato.

Al respecto, la cláusula séptima del pliego regulador, relativa a la mesa de contratación, establece que *“El procedimiento será informado por la Mesa de contratación y resuelto por el Rector.*

La Mesa de contratación estará integrada por los siguientes miembros:

Mesa titular:

Presidente: - D. Joaquín Romero Roldán, Gerente.

Vocales: - D. Santiago Álvarez Folgueras, Director del Servicio de Infraestructuras, Salud Laboral y Servicios Generales.

- D. Elías Antoñanzas Malón, Gestor del Servicio de Infraestructuras, Salud Laboral y Servicios Generales en el Cmapus de Tudela.

- D. Martín Gil Pérez, Técnico de la Unidad de Cultura y Deportes.

- D^a. María Sauleda Munárriz, Interventora.

Secretaria: - D^a. Cristina Abaurrea Arizmendi, Jefa de la Sección de la Asesoría Jurídica.

Mesa suplente:

Presidenta: - D^a. M^a José Iñigo Berrio, Jefa de la Sección de Gestión Económica.

Vocales: - D. Alberto Isusi Lomas, Jefe de la Unidad de Servicios Generales.

- D^a. Eva M^a Solana Cruz, Gestora del Servicio de Asuntos Económicos en el Campus de Tudela.

- D. José María Echeverría, Técnico de la Unidad de Cultura y Deportes.

Secretaria: - D^a. Isabel Ibarrola San Martín, Técnico de la Asesoría Jurídica.

De cada sesión de la Mesa de Contratación se levantará el acta correspondiente por la Secretaria de la Mesa. La actuación de la Mesa de Contratación se ajustará a lo dispuesto en los artículos 50 y 51 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos.”

El artículo 50.2 LFCP señala, respecto a la composición de la Mesa de Contratación, que “La Mesa deberá estar integrada por personal dependiente del órgano de contratación, figurando en ella una persona Licenciada o Graduada en Derecho y el personal técnico competente en la materia de que se trate, además de personal que tenga atribuida la función de control económico. En el caso de concurrencia de ofertas que incurran en presunción de anormalidad, habrán de ser los servicios especializados en la materia quienes emitan el informe correspondiente.

En los contratos de valor estimado superior a 10.000.000 euros, IVA excluido, formará parte de la Mesa de Contratación, además, una persona representante de la

Junta Contratación Pública de Navarra designada por ésta, a solicitud del órgano de contratación.

Con carácter extraordinario, y previa justificación en el expediente, podrán ser designados como vocales técnicos personas ajenas a la Administración que tengan experiencia en el sector de actividad al que se refiera el contrato.

Igualmente se podrá nombrar como asesores a dichos técnicos, que podrán intervenir con voz pero sin voto.”

Por su parte, el artículo 134 del mismo cuerpo legal, aplicable a la entidad contratante, dada su consideración de Administración Pública de Navarra a los efectos de dicha Ley Foral, dispone que “1. *La Mesa de Contratación es un órgano profesional especializado de asistencia al órgano de contratación que se compondrá de una persona que asumirá la Presidencia y un mínimo de cuatro vocales designados entre el personal al servicio del poder adjudicador, correspondiendo dos puestos a técnicos especializados en la materia objeto del contrato, otro a una persona que asumirá la Intervención y el último a una persona licenciada o graduada en Derecho que ocupe plaza para la que se exija dicha titulación, que ejercerá las labores de Secretaría.*

2. La composición de la Mesa de Contratación en el Parlamento de Navarra, en el Defensor del Pueblo, en la Cámara de Comptos, en las entidades pertenecientes a la Administración Local de Navarra y de la Universidad Pública de Navarra se ajustará a su normativa específica, teniendo carácter supletorio de aquellas lo dispuesto en este artículo.”

Establecido el marco legal de aplicación, debe advertirse que la reclamante se limita a afirmar que entre las personas designadas como vocales de la mesa de contratación no se incluye un técnico especializado en la materia y a negar tal condición al técnico de la unidad de cultura y deportes, sin fundamentar ni acreditar mínimamente tal alegación, como debería haber hecho según las reglas generales de carga de la prueba. Circunstancia que, por sí sola, determinaría la desestimación del motivo de impugnación que nos ocupa.

Pero es que además, en la página web de dicha universidad, y por ello totalmente accesible, consta el organigrama de los servicios de la entidad, actualizado a 24 de marzo de 2020, donde se aprecia que, dependiendo de la Gerencia, se incluye el

Servicio de Infraestructuras, Salud Laboral y Servicios Generales, que, a su vez, se estructura en una Sección de Infraestructuras y en cuatro unidades, siendo una de ellas la de Servicios Generales. Resultando, a juicio de este Tribunal, razonable entender que las atribuciones relativas a la limpieza de las instalaciones se incardinan en el ámbito competencial de dicho servicio; de hecho, la cláusula segunda del pliego señala que la unidad gestora del contrato será el citado Servicio para los lotes 1 y 2, y una Unidad de Cultura y Deportes para el lote 3 (pabellón y las instalaciones deportivas del campus de Pamplona).

Cabe recordar, que conforme a lo dispuesto en el artículo 138.2 LFCP *“La preparación de los contratos se desarrollará bajo el control y responsabilidad de la unidad a la que correspondan por razón de su objeto que, a los efectos de esta ley foral, se denominará unidad gestora del contrato”*; unidad gestora a la que en su artículo 141.1 encomienda la supervisión, inspección y control de la ejecución de los contratos.

Siendo esto así, lo cierto es que, en el supuesto objeto de análisis, tres de los miembros de la Mesa de Contratación designada al efecto ostentan la condición de personal al servicio de la entidad contante, adscritos a las unidades orgánicas designadas como unidad gestora (el Director del Servicio de Infraestructuras, Salud Laboral y Servicios Generales, un gestor del mismo servicio del campus de Tudela y un técnico de la Unidad de Cultura y Deportes) y que, por tanto, no pueden sino ser considerados como técnicos especializados en la materia objeto de contratación, máxime cuando tal capacidad no ha sido desvirtuada por la reclamante; ajustándose así la composición del citado órgano colegiado a las exigencias contenidas en el transcrito artículo 134.1 LFCP, y procediendo, por tanto, la desestimación de este motivo de impugnación.

DÉCIMO.- Resueltos todos los motivos de impugnación debemos entrar a analizar las manifestaciones realizadas por la entidad contratante en relación con la imposición de una multa al reclamante, que fundamenta en la apreciación de temeridad en la interposición de la reclamación derivada del uso indebido de esta acción de impugnación con la intención de retrasar, indebida e injustificadamente la adjudicación.

Al respecto, establece el artículo 127.4 LFCP que *“En caso de que el Tribunal aprecie temeridad o mala fe en la interposición de la reclamación o en la solicitud de*

medidas cautelares, podrá acordar la imposición de una multa al reclamante, justificando las causas que motivan la imposición y las circunstancias determinantes de su cuantía. La imposición de multas sólo procederá en el caso de que se hubieran desestimado totalmente las pretensiones formuladas en la reclamación.

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

En el supuesto examinado, conforme a lo razonado en los fundamentos de derecho precedentes, la reclamación debe estimarse parcialmente; resultando así que no concurre el supuesto de hecho que el precepto contempla como habilitante para poder siquiera entrar a conocer la concurrencia de circunstancias que pudieran justificar la imposición de tal medida.

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. Estimar parcialmente la reclamación especial en materia de contratación pública formulada por LIMPIEZAS AMADOZ, S.L. frente al pliego regulador del contrato “*ABR0018/2020 - Contratación del servicio de limpieza de la Universidad Pública de Navarra*”, anulando las cláusulas del pliego regulador en las que se indica el presupuesto base de licitación del contrato y la información correspondiente a las condiciones de subrogación en contratos de trabajo, por infracción de lo dispuesto en los artículos 42.4 y 67.2 LFCP; disponiendo, por tanto, la imposibilidad de continuar válidamente el procedimiento de licitación.

2º. Notificar este acuerdo a LIMPIEZAS AMADOZ, S.L. y a la Universidad Pública de Navarra, y ordenar su publicación en la página web del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra.

3°. 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, 15 de enero de 2021. LA PRESIDENTA, Marta Pernaut Ojer. LA VOCAL, M^a Ángeles Agúndez Caminos. LA VOCAL, Silvia Doménech Alegre.