



Expediente 37/2026

ACUERDO 52/2026, de 2 de junio, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se resuelve la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURA VERDE (ASEJA) frente al pliego regulador del contrato de *“trabajos de limpieza, conservación y mantenimiento de la infraestructura verde urbana, fuentes y estanques ornamentales de Pamplona”*, licitado por el Ayuntamiento de Pamplona.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El Ayuntamiento de Pamplona publicó el 2 de abril de 2026 en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación del contrato de *“trabajos de limpieza, conservación y mantenimiento de la infraestructura verde urbana, fuentes y estanques ornamentales de Pamplona”*. La publicación de dicho anuncio en el Portal de Contratación de Navarra se produjo el 7 de abril.

El objeto de dicho contrato se divide en tres lotes: Lote A, Zona Norte; Lote B, Zona Sur; y Lote C, reservado a las entidades, centros y tipos de empresas descritos en el artículo 36 de la LFCP.

SEGUNDO.- Con fecha 17 de abril, la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURA VERDE (ASEJA) interpuso una reclamación especial en materia de contratación pública frente al pliego de dicho contrato.

Alega que la cláusula 2 del pliego administrativo del contrato se remite, en relación con el valor estimado y su presupuesto, al apartado C de las condiciones particulares, que dispone como precio base de licitación para el lote A, 11.978.432,96

euros, y para el lote B, 11.703.826,08 euros, y que sin embargo, si atendemos a los costes del personal afecto al servicio de dichos lotes, calculados conforme al Convenio colectivo estatal de jardinería 2025-2030, publicado en el BOE núm. 27, de 30 de enero de 2026, páginas 14757 a 14804, vemos que dichos costes de personal para los cuatro años del periodo inicial ascienden a 12.268.632,13 euros para el lote A y 12.104.160,58 euros para el lote B. Por lo tanto, señala que, en ambos lotes, tan sólo los costes de personal calculados conforme al convenio colectivo de aplicación ya superan el presupuesto base de licitación. Asimismo, manifiesta que los costes de personal señalados se han calculado conforme a los estudios de coste que se anejan como documentos nº 3 y 4.

Señala que, como consecuencia de lo anterior, nos encontraríamos ante una clara insuficiencia del precio base de licitación y, por ello, ante una inviabilidad económica del servicio. Asimismo, manifiesta que la disfunción señalada entre los costes de personal calculados por el órgano de contratación y los reales, hace que el precio base de licitación no pueda ser considerado de conformidad con el precio del mercado y, por tanto, ha de ser considerado contrario a la LFCP, por el desequilibrio económico que genera. Alega que ello supone una vulneración del artículo 43, apartados 1 y 5, así como de los principios que rigen en materia de contratación con el sector público, conforme al artículo 2 de la LFCP.

La parte reclamante trae a colación diversos pronunciamientos de tribunales administrativos de contratación pública relativos a la necesidad de que los precios se ajusten a los costes laborales reales del servicio y, en particular, al deber de respetar los convenios colectivos de aplicación.

Señala, asimismo, que la exigencia de que el cálculo del valor de las prestaciones se ajuste a los precios de mercado tiene por objeto garantizar que en la contratación exista un equilibrio entre las partes y que ninguna de ellas obtenga un enriquecimiento injusto, así como garantizar la viabilidad de las prestaciones objeto del mismo, que se establecen en función del interés general que persigue la actuación administrativa. Sostiene, igualmente, que en el presente asunto no se atiende a esa

máxima, pues el órgano de contratación parece desconocer los costes que supone la ejecución del contrato, en tanto ha fijado los costes laborales sin tener en cuenta la totalidad de los conceptos retributivos que se recogen en el convenio colectivo vigente en el momento de ejecución del contrato.

Solicita, atendiendo a lo expuesto, que se declare la nulidad de las disposiciones denunciadas de los pliegos y de la propia licitación, así como que, al amparo del artículo 125 de la LFCP, se acuerde la medida cautelar de suspensión del procedimiento de contratación hasta la resolución de la reclamación.

TERCERO.- Con fecha 21 de abril, el órgano de contratación aportó el correspondiente expediente, así como un escrito de alegaciones frente a la reclamación interpuesta, dando así cumplimiento al artículo 126.4 de la LFCP, en el que formula las siguientes alegaciones:

1ª. Discrecionalidad del poder adjudicador para definir y delimitar el objeto del contrato.

Señala que la potestad y discrecionalidad que tienen los poderes adjudicadores para definir y delimitar el objeto del contrato y, con ello, determinar el personal mínimo necesario para su ejecución, es una doctrina ya consolidada por los distintos órganos de contratación y la jurisprudencia, así como que la determinación de dicho personal mínimo no puede verse condicionada por el alcance de la obligación de subrogar a determinado personal.

Manifiesta que esta diferenciación supone que la plantilla de trabajadores que debe tenerse en cuenta para calcular el presupuesto base de licitación es la necesaria para la prestación del servicio que se contrata, sin que el órgano de contratación esté obligado a mantener el servicio en las mismas condiciones que en ocasiones anteriores, siendo así que el pliego de prescripciones técnicas ha definido los equipos mínimos necesarios para la ejecución de cada uno de los lotes en que se divide el contrato.

2ª. Determinación del precio de licitación y cálculo de los costes salariales.

Señala que en el Informe de Valoración Económica publicado en el anuncio de licitación del contrato como Anexo VI, el servicio de Zonas Verdes ha cumplido con su deber de calcular el coste laboral para cubrir con el personal mínimo exigido por el pliego, para todos los lotes, en base al convenio colectivo sectorial de aplicación de ámbito inferior para el objeto del contrato, como es el Convenio colectivo estatal de jardinería 2025-2030 (BOE-A-2026-2227 Resolución de 20 de enero de 2026, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el Convenio colectivo estatal de jardinería 2025-2030), y en base a los equipos mínimos exigidos para cada uno de los lotes.

Asimismo, señala que, junto a ello, se tuvieron en cuenta los siguientes aspectos: para el salario base, plus de transporte y plus de vestuario se calculó el coste medio mensual por categoría laboral de las tablas salariales del Convenio Estatal para los próximos tres años; a ello se añadió una subida lineal mensual en cada categoría para contemplar el incremento de tablas que se incluye en el convenio de Ayuntamiento; se incluyeron todos los conceptos personales de los trabajadores adscritos al servicio y de los cuales se disponía de datos; se estimó el coste del incremento de antigüedad que se iba a producir a lo largo del contrato; y se incluyó una estimación del coste anual del plus de peligrosidad.

Además de ello, en el propio informe están previstos gastos relativos a coste de la sustitución de vacaciones y asuntos propios de la plantilla solicitada en el pliego; coste del equipo de limpieza de San Fermín solicitado; coste de la sustitución del absentismo estimado (12 %); y coste de la actualización de tablas a lo largo del contrato del convenio de Ayuntamiento de Pamplona.

Señala que, con base en los cálculos realizados, los costes salariales estimados para el Lote A son de 2.382.180,12 euros (equivalentes al 82,04 %) y, para el Lote B, de 2.333.220,25 euros (equivalentes al 82,30 %), habiendo sido todo ello debidamente explicado en el citado Anexo VI del pliego, de manera que todas las empresas

interesadas pueden conocer los importes asignados a cada uno de los conceptos de coste salarial.

Concluye que, a la vista de lo anterior, se considera que los cálculos realizados y la información facilitada en el Informe de Valoración Económica cumple con lo preceptuado por los artículos 42, 43 y 66 de la LFCP, y justifica correctamente la suficiencia del precio de licitación del pliego, debiéndose desestimar la reclamación.

3ª. Sobredimensionamiento en los cálculos salariales realizados por la reclamante.

Alega que, al revisar los cálculos incluidos como anexos a la reclamación, se comprueba que los listados para el cálculo de los costes salariales han sido realizados sobre las tablas del personal con derecho de subrogación, y no sobre el personal definido como “equipo mínimo” para cada uno de los contratos, lo que provoca un incremento de los costes salariales artificial y contrario a derecho.

Manifiesta que la normativa y la doctrina es clara en cuanto a que el cálculo de los costes salariales debe realizarse conforme al convenio colectivo de aplicación sectorial y sobre los medios materiales exigidos para su adscripción al pliego, y no en base al personal con derecho de subrogación. Señala que, a los efectos de argumentar la distorsión que provoca este error en el procedimiento de cálculo de los costes laborales, se ha calculado la diferencia entre el “equipo mínimo exigido” por el pliego técnico a cada uno de los contratos y el “personal asignado” por la reclamante, constatándose en este un sobredimensionamiento de 276.600 euros anuales para el Lote A y de 479.340 euros para el Lote B.

Alega, asimismo, que en el supuesto de que al licitar un contrato, la administración efectúe un redimensionamiento de personal existente en el anterior, al considerar que no resultan precisos en el nuevo todos los efectivos personales de aquel, y, por tanto, el número de trabajadores a subrogar sea mayor que el personal necesario para prestar el servicio objeto de licitación, el nuevo adjudicatario tiene el deber de

subrogarse en la totalidad de la plantilla que comuniqué el contratista saliente. No obstante, una vez que los trabajadores subrogados pasen a formar parte de la plantilla de la nueva empresa, ésta podrá adscribirlos o no al correspondiente contrato o a cualquier otra actividad, y establecer sus condiciones de trabajo dentro del ámbito de la facultad de dirección empresarial (Informe 1/2021 de la Junta Consultiva de la Comunidad de Madrid). Por lo tanto, el sistema y número de personal empleado para realizar el cálculo de los costes laborales no perjudica los derechos de subrogación del personal trabajador.

Señala que, en cualquier caso, debe ponerse de manifiesto que, en el presente expediente, la diferencia principal entre el número de personal de los equipos mínimos y del personal con derecho de subrogación se debe a las siguientes causas: incluir personal que actualmente está contratado con carácter eventual para la recuperación de jornadas de las actuales adjudicatarias, situación que no debería trasladarse a la siguiente adjudicataria en la próxima adjudicación; e incluir personal que actualmente está sustituyendo ausencias por bajas IT o AT de la actual adjudicataria, lo que duplica el coste al incluirse el personal que está de baja y el personal que le está sustituyendo.

Finalmente, sostiene que el Ayuntamiento ha realizado correctamente todos los cálculos relativos al coste de personal adscrito al contrato y que el precio de licitación establecido por el pliego es suficiente, tanto para cubrir los mismos, como para que la empresa adjudicataria cubra el resto de costes, así como que el origen de la discrepancia entre los cálculos del Servicio de Zonas Verdes y de la reclamante es que, esta segunda, ha calculado los costes tomando en consideración a todo el personal con derecho de subrogación existente y no a los equipos mínimos exigidos por el pliego técnico.

Atendiendo a lo expuesto, solicita la desestimación de la reclamación especial interpuesta.

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

FUNDAMENTOS DE DERECHO

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

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

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

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

Dado que la reclamante es una asociación representativa de empresas que operan en el sector del mantenimiento de parques y jardines, y sostiene en su reclamación que el precio de licitación previsto para los lotes A y B es insuficiente —pues, según señala,

ni siquiera cubre los costes salariales del convenio colectivo aplicable—, procede reconocerle legitimación para impugnar el pliego del presente contrato.

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

QUINTO.- Con carácter previo al análisis de las cuestiones de fondo, procede que este Tribunal se pronuncie sobre la medida cautelar solicitada por la reclamante, consistente en la suspensión del procedimiento de adjudicación mientras se resuelve la reclamación especial.

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

Por su parte, el artículo 125 del mismo cuerpo legal, en el que se regulan las medidas cautelares, señala en su apartado primero que *“Los interesados en la licitación y adjudicación de un contrato público podrán solicitar del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, en los plazos señalados en el artículo anterior, la adopción de medidas cautelares para corregir la infracción alegada o para impedir que se causen otros perjuicios a los intereses afectados, incluidas la suspensión del procedimiento o de cualquier decisión adoptada en el seno del mismo, siempre y cuando, en los citados casos, no se produzca la suspensión automática del acto impugnado prevista en el artículo 124.4 de esta ley foral”*.

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

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

En consecuencia, la interposición de la reclamación determina la suspensión automática del acto impugnado y, con ella, la del propio procedimiento de contratación, sin que resulte necesario efectuar un pronunciamiento expreso sobre la solicitud formulada por la parte reclamante.

SEXTO.- En lo que respecta al fondo del asunto, constituye el objeto de la presente reclamación especial la impugnación de pliego regulador del contrato de *“trabajos de limpieza, conservación y mantenimiento de la infraestructura verde urbana, fuentes y estanques ornamentales de Pamplona”*, licitado por el Ayuntamiento de Pamplona.

La entidad reclamante sostiene que el precio de licitación de los lotes A y B es insuficiente y hace económicamente inviable el servicio, ya que ni siquiera cubre los costes salariales del convenio colectivo aplicable. A su juicio, dicho precio no se adecua al mercado y genera un desequilibrio financiero que vulnera los apartados 1 y 5 del artículo 43 de la LFCP, así como los principios generales de la contratación pública

recogidos en su artículo 2. Por todo ello, solicita la nulidad de los pliegos y de la propia licitación.

El órgano de contratación, por su parte, se opone a la reclamación especial y solicita su desestimación, argumentando que el Ayuntamiento ha calculado correctamente el coste de personal adscrito al contrato y que el precio de licitación establecido por el pliego es suficiente, tanto para cubrir los mismos como para que la adjudicataria sufrague el resto de los costes. Al respecto, sostiene que los costes laborales deben calcularse en función del personal necesario para prestar el servicio y no con base en el listado del personal con derecho a subrogación de las empresas salientes.

Planteada así la controversia —y toda vez que en la reclamación interpuesta se alega la insuficiencia del precio de licitación—, procede recordar la doctrina de este Tribunal sobre dicha cuestión, resumida en su reciente Acuerdo 36/2026, de 17 de abril, en los siguientes términos: *“El examen de la cuestión debe partir de lo dispuesto en el artículo 42.2 de la LFCP, conforme al cual, en el cálculo del valor estimado deberá tenerse en cuenta “a) El importe de la licitación, que comprenderá como mínimo los costes laborales derivados de la aplicación de los convenios colectivos sectoriales de aplicación y normativa laboral vigente, otros costes que se deriven de la ejecución material del contrato, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial”. Igualmente, el apartado 4 del mismo precepto indica que “El cálculo del valor estimado del contrato deberá hacerse teniendo en cuenta los precios habituales en el mercado, (...)” Idea en que insiste en su artículo 43.1 al señalar que “Los contratos tendrán un precio cierto y adecuado al mercado, (...)”, así como en el apartado 5 de este precepto, en virtud del cual “Los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea el adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general del mercado, en el momento de fijar el presupuesto base de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados”.*

Tal y como razona la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en la Sentencia 13/2023, de 13 de enero, “la adecuada

determinación del precio contractual es un elemento esencial para la conformación de la voluntad de las partes del contrato administrativo que permite garantizar tanto a la Administración como al contratista una correcta ejecución de las prestaciones objeto del contrato, ya que permite establecer la justa correspondencia entre los derechos y obligaciones asumidas por cada una de las partes”, así como que “Sobre la base de esta premisa, la regulación del presupuesto base de licitación, exige su correspondiente desglose en los diferentes costes y gastos que influyan en la determinación de ese precio de mercado”.

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

Cabe aludir, asimismo, al Acuerdo 46/2024, de 7 de agosto, de este Tribunal, donde, en el mismo sentido, apuntamos que “Dicho lo anterior, el análisis de la cuestión sometida a nuestra consideración ha de partir de la discrecionalidad que se reconoce al órgano de contratación para la determinación del valor estimado del contrato; si bien esta facultad discrecional no está exenta de control, debiendo motivarse debidamente su ejercicio al objeto de permitir aquel. Así lo ha manifestado este Tribunal, entre otros muchos, en su reciente Acuerdo 20/2022, de 22 de febrero, que, con cita del anterior Acuerdo 39/2021, de 22 de abril, señala: A este respecto, son numerosos los acuerdos de este Tribunal, en los que se establece que la fijación del precio constituye una facultad discrecional del órgano de contratación, por ser quien

mejor conoce el interés público que busca satisfacer con el contrato. Baste citar el Acuerdo 100/2018, de 4 de octubre: “En ellos indicábamos que “es a la entidad contratante a quien corresponde determinar el importe del presupuesto del gasto de la contratación o, en su caso, la estimación de su repercusión económica, tal y como se desprende del artículo 34 de la LFCP, por ser quien mejor conoce el interés público que pretende satisfacer. La Administración contratante dispone de discrecionalidad técnica para establecer el presupuesto de la prestación contractual, siempre que no exista error o arbitrariedad y se preserven los principios rectores de la contratación. Facultad discrecional que tiene como límite, en orden a evitar que incurra en arbitrariedad, la necesaria motivación en el expediente de la determinación del precio del contrato”

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

De dicha doctrina se desprende que la determinación del precio del contrato es una facultad del órgano de contratación revestida de discrecionalidad técnica. No obstante, su ejercicio exige cubrir, como mínimo, los costes salariales derivados de los convenios colectivos sectoriales y de la normativa laboral vigente, además de resultar adecuado al mercado, siendo estos, precisamente, los aspectos sometidos a la consideración de este Tribunal.

En este sentido, cabe recordar que en el acuerdo citado con anterioridad señalamos que “*Resulta también de especial relevancia recordar que la determinación del precio del contrato no viene condicionada por el coste del personal a subrogar,*

debiendo atenderse al que derive del personal que el órgano de contratación estime necesario para la prestación del servicio, pudiendo citarse, al respecto, el Acuerdo 93/2023, de 14 de diciembre, de este Tribunal, conforme al cual "(...) se puede distinguir entre el coste de la mano de obra que resulte de las necesidades del servicio y la obligación de subrogación, de tal forma que esta no puede condicionar aquel. (...).

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

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

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

prestaciones previstas en el Pliego. A partir de ahí pueden organizar el servicio de la mejor manera".

Igualmente, la Resolución 104/2018 de 11 de abril, determina que "Cuestión distinta de la subrogación es el cálculo de los trabajadores necesarios para la prestación de los servicios objeto del contrato. Ese cálculo no deriva de la subrogación o no de los trabajadores actuales, sino de los requisitos de la prestación establecidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas. Evidentemente, ese cálculo se debe trasladar a la oferta económica correspondiente".

Por lo tanto, asiste la razón al órgano de contratación cuando afirma que el coste salarial que, como parte del importe de licitación, ha de integrar el valor estimado del contrato debe calcularse en función de las necesidades de personal requeridas para la prestación del servicio y no con base en los listados del personal a subrogar remitidos por las empresas salientes.

Se trata de un criterio reiterado por los distintos tribunales administrativos de contratación pública que, además, la asociación reclamante no puede desconocer, toda vez que ha sido parte en diversos procedimientos de recurso en los que se le ha puesto de manifiesto.

En ese sentido, la Resolución 525/2024, de 26 de abril, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, emitida en relación con un recurso interpuesto por la propia ASEJA frente a los pliegos del contrato de servicios de limpieza viaria, parques, jardines y zonas verdes de un Ayuntamiento, ya señaló que *"A este respecto, es preciso recordar que el órgano de contratación tiene la obligación, derivada de los artículos 100.2 y 101.2.c) de la LCSP, de considerar los convenios colectivos sectoriales de aplicación para determinar los costes de personal. Por otra parte, le corresponde la obligación de mero suministro de información respecto de las eventuales subrogaciones que, en su caso, procedan, conforme al artículo 130 de la LCSP, sin que competa al órgano de contratación, sino a los Tribunales del orden jurisdiccional social la decisión definitiva sobre la pertinencia de la subrogación y el convenio colectivo de aplicación.*

Deben, por ello, diferenciarse estas dos cuestiones, pese a guardar conexión entre sí, de forma y manera que aunque la cláusula 44 del PCAP relativa a los datos del personal a subrogar debe incluir la información y datos salariales de los mismos, con referencia, por tanto, al convenio colectivo del ayuntamiento, ello no implica que los costes salariales a contemplar en el Presupuesto del contrato (cláusula 6 del Pliego) deban coincidir automáticamente con los costes de subrogación de la cláusula 44, pues el presupuesto debe tener en cuenta el Convenio colectivo sectorial de aplicación, que ha de determinarse por el órgano de contratación inicialmente, sin que ello suponga invadir competencias de la jurisdicción social, pues se determina a los solos efectos de calcular los costes salariales en el PBL en consonancia con lo que exige el artículo 100.2 LCSP (“convenio laboral de referencia”)

El planteamiento contrario, es decir, la coincidencia entre los costes de subrogación comunicados por la contratista saliente, y el importe de los costes de personal en el presupuesto calculado por el órgano de contratación, supondría que el órgano de contratación asumiera de manera inequívoca la procedencia de la subrogación, cuestión ésta que debe plantearse entre la empresa saliente y la entrante, y dilucidarse ante la jurisdicción social, en último término.”

Asimismo, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid señaló en su Resolución 200/2024, de 16 de mayo —dictada también ante un recurso de la propia ASEJA contra el pliego de un contrato de conservación y mantenimiento de zonas verdes, plantaciones y espacios libres—, lo siguiente: “Este Tribunal mantiene un criterio reiterado desde el año 2020 y vigente en el momento recogido entre otras en la Resolución 238/2022 de 22 de junio:

Sobre la subrogación de los trabajadores este Tribunal se ha pronunciado en numerosas ocasiones, citando por todas la Resolución 189/2020, de 13 de agosto: “Debe recordarse que la subrogación implica el mantenimiento de las condiciones laborales, pero no necesariamente de las horas ni del personal que lo venía prestando, pues la regulación del servicio puede sufrir modificaciones. (...) no puede estimarse que el coste del contrato administrativo deba incluir la totalidad del coste que los trabajadores subrogados puedan suponer para la empresa adjudicataria. Las horas de prestación de servicios de dichos trabajadores subrogados que no deban emplearse en

la ejecución del contrato administrativo deben ser gestionadas por las empresas empleadoras, que asumen el riesgo y ventura del negocio que gestionan. Evidentemente, la Administración no debe asumir el coste de horas de trabajo no necesarias para la prestación del servicio que se contrata”. Abunda en esta idea el TACP (Resolución 184/2020) al manifestar que “La subrogación de trabajadores no implica el traslado mimético de los costes de la plantilla existente a la nueva contrata, que supondría esclerotizar la contratación administrativa independientemente de las necesidades concretas de la Administración en cada momento en contra del principio de eficiencia y los principios de estabilidad presupuestaria y control del gasto que se consignan en el artículo 1.1 de la LCSP”.

El mismo órgano administrativo —en su Resolución 96/2025, de 13 de marzo, dictada ante otro recurso de la propia ASEJA— manifestó que *“corresponde al órgano de contratación determinar las necesidades que pretende satisfacer a través del contrato y que la subrogación implica el mantenimiento de las condiciones laborales, pero no necesariamente de las horas ni del personal que se venían prestando, pues la regulación del servicio puede sufrir modificaciones. En consecuencia, las listas de personal a subrogar informan el personal incluido y su antigüedad, pero no determinan directamente el cálculo del coste del contrato”.*

Asimismo, el citado órgano de contratación trae a colación el Informe 1/2021, de 18 de febrero, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Madrid, conforme al cual *“Son diversos los preceptos de la LCSP (artículos 1.3, 28.1 y 116.4.d), entre otros) que aluden a la exigencia de que las entidades del sector público tienen que hacer una valoración previa de cuáles son las necesidades reales que pretenden satisfacer mediante la contratación de las prestaciones correspondientes, así como la idoneidad del contrato, debiendo quedar todo ello justificado adecuadamente en el expediente, para asegurar una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos.*

El órgano de contratación deberá valorar, en el momento de elaborar los pliegos de cláusulas administrativas particulares, qué necesidades reales pretende satisfacer con ese contrato, no estando condicionado al contrato preexistente puesto

que la realidad social es cambiante, pudiendo haber una mayor o menor demanda de los servicios que pretende prestar la Administración con ese contrato.

Por ello, la plantilla de trabajadores que debe tenerse en cuenta para calcular el presupuesto base de licitación es la necesaria para la prestación del servicio que se contrata, sin que el órgano de contratación esté obligado a mantener el servicio en las mismas condiciones que en ocasiones anteriores.

En el supuesto de que, al licitar un contrato, la Administración efectúe un redimensionamiento del personal existente en el anterior contrato, al considerar que no resultan precisos en el nuevo contrato todos los efectivos personales del anterior y, por tanto, el número de trabajadores a subrogar es mayor que el personal necesario para prestar el servicio objeto de licitación, el nuevo adjudicatario tiene el deber de subrogarse en la totalidad de la plantilla que comunica el contratista saliente. No obstante, una vez que los trabajadores subrogados pasen a formar parte de la plantilla de la nueva empresa, ésta podrá adscribirlos o no al correspondiente contrato o a cualquier otra actividad y establecer sus condiciones de trabajo, dentro del ámbito de la facultad de dirección empresarial.”

En sus conclusiones, el referido informe establece que “1.- Con carácter general, el convenio colectivo que debe utilizarse para obtener el coste salarial a tener en cuenta en el presupuesto base de licitación, es el convenio sectorial aplicable en el lugar de prestación de los servicios. 2.- La plantilla de trabajadores que debe tenerse en cuenta para calcular el presupuesto base de licitación es la necesaria para la prestación del servicio que se contrata, sin que el órgano de contratación esté obligado a mantener el servicio en las mismas condiciones que en ocasiones anteriores. 3.- El nuevo adjudicatario tiene el deber de subrogarse en la plantilla que comunica el contratista saliente que reúna los requisitos del convenio o norma que imponga la subrogación, aun en el caso de que exista un redimensionamiento del servicio por parte de la Administración”.

Sentado lo anterior, si analizamos el pliego de condiciones técnicas particulares del contrato, se observa que en su cláusula 3.1, relativa a las condiciones de ejecución, se detalla el número de trabajadores, su puesto o categoría y el porcentaje de jornada

que son necesarios en cada uno de los lotes en que se divide el contrato. Este mismo personal es el que se ha considerado a efectos del cálculo de los costes salariales en el informe de valoración económica que se publicó como Anexo VI, mediante la aplicación del correspondiente convenio sectorial.

En conclusión, el coste de personal que integra el precio del contrato —previsto en la cláusula C de las condiciones particulares y desglosado en el Anexo XII— no ha sido desvirtuado por la parte reclamante, quien no ha acreditado en modo alguno su insuficiencia para cubrir los costes salariales. Y ello, por cuanto, tal y como afirma el órgano de contratación, la parte reclamante aporta unos cálculos propios basados en el personal con derecho a subrogación, y no en la plantilla exigible para la prestación del servicio; lo que constituye un planteamiento erróneo, tal y como se ha expuesto.

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

ACUERDA:

1º. Desestimar la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURA VERDE (ASEJA) frente al pliego regulador del contrato de *“trabajos de limpieza, conservación y mantenimiento de la infraestructura verde urbana, fuentes y estanques ornamentales de Pamplona”*, licitado por el Ayuntamiento de Pamplona.

2º. Notificar este acuerdo a la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURA VERDE (ASEJA), al Ayuntamiento de Pamplona, así como al resto de interesados que figuren en el expediente, y acordar su publicación en la página del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra.

3º. Significar a los interesados que, frente a este Acuerdo, que es firme en la vía administrativa, puede interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en el plazo de dos meses contados a partir de su notificación.

Pamplona, a 2 de junio de 2026. LA PRESIDENTA, Idoia Tajadura Tejada. LA VOCAL, Natividad Goñi Urriza. EL VOCAL, Javier Moreno Zudaire.