



Expediente: 41/2026

ACUERDO 56/2026, de 8 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 FROGGIES PRODUCCIONES, S.L. frente al pliego regulador del contrato “*Servicio de colonia urbana de verano*”, licitado por el Ayuntamiento de Villava.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 17 de abril de 2026, el Ayuntamiento de Villava publicó en el Portal de Contratación de Navarra el anuncio de licitación del contrato “*Servicio de colonia urbana de verano*”.

SEGUNDO.- Con fecha 29 de abril, FROGGIES PRODUCCIONES, S.L. interpuso una reclamación especial en materia de contratación pública frente al pliego regulador de dicho contrato, exponiendo los siguientes hechos:

1ª. Que el presupuesto base de licitación fijado en los pliegos no resulta suficiente para cubrir los costes salariales derivados del convenio colectivo sectorial aplicable al personal necesario para la ejecución del contrato, lo que determina la imposibilidad de cumplir las obligaciones laborales exigidas por la normativa vigente y vulnera los principios de adecuación al mercado, sostenibilidad social y correcta ejecución del contrato recogidos en la LFCP.

2ª. Que, además, el contrato prevé la subrogación obligatoria del personal fijo discontinuo adscrito al servicio por el anterior adjudicatario.

3ª. Que en los pliegos se establecen criterios de adjudicación cuantificables mediante fórmulas, entre los que se incluye la valoración de la formación del personal responsable y de una persona a adscribir al contrato.

4ª. Que dichos criterios no permiten una verdadera competencia entre licitadores al referirse a personal sujeto a subrogación obligatoria.

5ª. Que estas cuestiones han sido puestas de manifiesto por medio de correo electrónico al responsable de la licitación, el cual las ha concretado ligeramente en fecha 25 de abril en lo relativo al personal laboral, ignorando, sin embargo, lo que a la cuestión económica se refiere. Señala que, ante tales circunstancias, no tiene más alternativa que recurrirlas, debiendo computarse el plazo desde que el órgano de contratación dio respuesta parcialmente a las aclaraciones solicitadas, debiendo tenerse por interpuesto el recurso dentro del plazo.

Concreta, a continuación, el fondo de dichas cuestiones, alegando la vulneración de los principios de igualdad, libre concurrencia y vinculación de los criterios de adjudicación al objeto del contrato por la valoración de la formación del personal sujeto a subrogación obligatoria; la inviabilidad del modelo de puntuación y la ruptura de la competencia efectiva; así como la inadecuación del presupuesto base de licitación por insuficiencia para cubrir los costes salariales derivados del convenio colectivo aplicable.

Solicita, atendiendo a lo expuesto, que se declare la nulidad o, subsidiariamente, la anulación del criterio de adjudicación relativo a la valoración de la formación del personal adscrito al contrato. Asimismo, solicita subsidiariamente que se ordene la modificación del pliego en términos que permitan que los criterios de adjudicación recaigan exclusivamente sobre elementos que puedan ofertarse por los licitadores, excluyendo aquellos referidos a personal sujeto a subrogación obligatoria. Por último, al amparo del artículo 125 de la LFCP, solicita la adopción de la medida cautelar consistente en la suspensión del procedimiento de licitación mientras se resuelve la reclamación, al existir riesgo de perjuicios de difícil o imposible reparación.

TERCERO.- Con fecha 30 de abril se requirió la subsanación de la reclamación al objeto de que se acreditara la justificación de la legitimación activa para su interposición, conforme a lo dispuesto en el artículo 126.2.b) de la LFCP, concediendo para ello un plazo de dos días hábiles en virtud del artículo 126.3 de dicha ley foral.

El 1 de mayo FROGGIES PRODUCCIONES, S.L. presentó un escrito en el que señala que es una entidad cuya actividad se encuentra directamente relacionada con el objeto del contrato licitado, esto es, la prestación de servicios de ocio, tiempo libre y organización de actividades dirigidas a menores, incluyendo colonias urbanas, campamentos y actividades educativas y recreativas, que tiene la intención real y efectiva de concurrir al procedimiento de licitación convocado por el Ayuntamiento de Villava, habiendo analizado los pliegos y valorado la preparación de la correspondiente oferta, que dicha intención se ve frustrada por la inclusión en los pliegos de determinadas cláusulas que se consideran contrarias a Derecho y restrictivas de la concurrencia, así como que la misma se acredita con las comunicaciones a través del canal establecido en el pliego para las consultas concurrentes y que el propio Ayuntamiento ha venido a responder en alguna de ellas, las cuales se han aportado al escrito de reclamación.

Solicita que se tenga por subsanado el defecto apreciado, por justificada su legitimación activa y, en consecuencia, se admita a trámite la reclamación especial interpuesta.

Adjunta a dicho escrito el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Pamplona, de 28 de junio de 2024, por el que se adjudica a FROGGIES, S.L. el lote 1 de la contratación para la organización y el desarrollo de campamentos urbanos 2024, así como un informe del Ayuntamiento del Valle de Egüés en el que se señala que adjudicó el servicio de monitorado del campamento de Egulbati en el año 2020 a la empresa FROGGIES PRODUCCIONES, S.L., habiéndose desarrollado el campamento hasta el año 2023.

CUARTO.- Con fecha 4 de mayo, el órgano de contratación aportó el correspondiente expediente, presentando igualmente un escrito de alegaciones frente a la reclamación interpuesta, en cumplimiento del artículo 126.4 de la LFCP.

Señala, en relación con el criterio de adjudicación objeto de reclamación, que, sin perjuicio de las obligaciones legales de subrogación de personal, el licitador puede contratar personas adicionales que cuenten con más formación para prestar el servicio por encima de los mínimos establecidos en el pliego, lo que, sin duda, puede favorecerle para obtener más puntos en este apartado que otros licitadores que no presenten otra oferta distinta que la de subrogar al personal afecto al contrato. Manifiesta que, por ello, no se aprecia que exista ninguna ruptura de la competencia efectiva, teniendo en cuenta que, de 100 puntos a obtener, por este apartado sólo están en juego 9 puntos.

Respecto al precio de licitación, alega que los cálculos efectuados por el recurrente y explicitados en sus correos electrónicos, en los que indica que el coste del coordinador es de 28,94 euros/hora y el del monitor de 18,83 euros/hora, no son correctos. Señala que esta labor corresponde a los servicios técnicos del Ayuntamiento, siendo el convenio de aplicación el Convenio Colectivo del Sector Ocio Educativo y Animación Sociocultural de la Comunidad Foral de Navarra para 2023 a 2026.

Explica, a continuación, los cálculos efectuados por el Ayuntamiento, y concluye que el coste/hora del coordinador asciende a 19,36 euros, y el del monitor a 17,64 euros, ascendiendo el total del coste a 11.262,27 euros, por lo que, siendo el precio de licitación de 15.000 euros, existe margen suficiente para que los licitadores puedan formular sus ofertas obteniendo beneficio y dando cumplimiento a sus obligaciones salariales establecidas en el convenio de aplicación.

Solicita, atendiendo a lo expuesto, la desestimación de la reclamación especial interpuesta.

QUINTO.- 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 previsto en el artículo 4.1.c) de la LFCP, la misma se aplicará a los contratos públicos celebrados por las Entidades Locales de Navarra y, de acuerdo con el artículo 122.2 de la misma norma, son susceptibles de impugnación los pliegos de contratación.

SEGUNDO.- La interposición de la reclamación se ha realizado en la forma legalmente prevista en los artículos 126.1 de la LFCP.

TERCERO.- La reclamación ha sido interpuesta por persona legitimada al tratarse de un licitador que acredita un interés directo o legítimo, cumpliendo con ello el requisito establecido en los artículos 122.1 y 123.1 de la LFCP.

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

QUINTO.- En relación a la admisión a trámite de la reclamación, debe abordarse la extemporaneidad de la reclamación como condición previa al análisis del fondo de la misma, valorándose la cuestión de oficio por parte de este Tribunal por constituir una causa de inadmisión de orden público.

Como señalamos en el reciente Acuerdo 29/2026, de 23 de marzo, las normas que rigen el acceso a los recursos son de carácter imperativo y, por tanto, no resultan disponibles para las partes ni para el órgano de resolución. En consecuencia, el examen

de su observancia no está condicionado a la alegación de parte, encontrándose este Tribunal facultado para apreciar la concurrencia de una causa que impida la admisión del recurso (en el mismo sentido Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de abril de 2005 y del 12 de junio de 2008).

En el caso que nos ocupa, la recurrente sostiene que el plazo de interposición debe computarse desde la fecha en que recibió la contestación a las consultas remitidas por su parte a través de correos electrónicos. Sin embargo, este Tribunal no puede acoger dicha pretensión.

Conforme al artículo 95.3 de la LFCP, la Plataforma de Licitación Electrónica de Navarra (PLENA) está configurada por ley como sede electrónica, registro auxiliar oficial y, específicamente, como el punto de contacto con la unidad gestora del contrato. Al haberse establecido este cauce formal y obligatorio para las comunicaciones e intercambio de información entre los licitadores y la Administración, no cabe otorgar validez a vías alternativas. Por tanto, la remisión de correos electrónicos particulares por parte de la empresa licitadora constituye una vía informal que carece de la virtualidad de alterar, suspender o reiniciar los plazos preclusivos legalmente establecidos.

Sentado lo anterior, procede verificar si la reclamación ha sido interpuesta dentro del plazo legal previsto en la normativa foral. El artículo 124.2 de la LFCP establece que *“El plazo para la interposición de la reclamación especial en materia de contratación pública es de diez días a contar desde: a) (...) b) El día siguiente al de la publicación del anuncio de licitación, cuando se recurran los pliegos...”*. Asimismo, el artículo 47.1 de la misma norma señala que *“Todos los plazos establecidos en esta ley foral se entenderán referidos a días naturales, salvo que expresamente se disponga lo contrario”*.

En el supuesto analizado, consta que los pliegos fueron publicados el 17 de abril de 2026 y la reclamación se interpuso el 29 de abril de 2026. En una aplicación estricta de la LFCP, el plazo de diez días naturales habría expirado el 27 de abril, lo que podría conducir a la causa de inadmisión prevista en el artículo 127.3.a) de la LFCP

No obstante, este Tribunal debe advertir que la cláusula 23 del pliego regulador redactado por el Ayuntamiento de Villava, al informar sobre la interposición de la reclamación especial en materia de contratación pública, omitió indicar expresamente que el cómputo del plazo de diez días se realizaba en días naturales.

Sobre este particular, el artículo 40.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), recoge los requisitos formales obligatorios que deben reunir las notificaciones y los actos que abran un plazo de recurso, exigiendo la expresión del órgano ante el que debe presentarse y el plazo exacto para interponerlo. Además, el artículo 30.2 de la misma ley establece con claridad que *“Cuando los plazos se hayan señalado por días naturales por declararlo así una ley o por el Derecho de la Unión Europea, se hará constar esta circunstancia en las correspondientes notificaciones”*.

La doctrina de este Tribunal al respecto puede apreciarse en nuestro Acuerdo 36/2023, de 19 de mayo:

“Resulta aplicable, por tanto, la consolidada doctrina de este Tribunal relativa a las consecuencias de las notificaciones defectuosas, que también cabe predicar de los casos en que el acto se publica en lugar de notificarse, conforme a lo señalado en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y que se sintetiza en el Acuerdo 15/2021, de 9 de febrero, conforme al cual “En los casos de notificación defectuosa, conforme a lo dispuesto en el artículo 40.3 transcrito, dicha notificación sólo puede quedar convalidada desde la fecha en que el interesado realizó actos que ponen de manifiesto el conocimiento del contenido y alcance del acto o resolución objeto de notificación, o interpuso el recurso procedente pues, como señala el Tribunal Constitucional - por todas, Sentencia 158/2000, de 12 de junio -, lo que no es admisible es que resulte un perjuicio para el particular que no quedó ilustrado de la vía a seguir frente a una resolución que estimaba gravosa como consecuencia de la falta de diligencia o del error de la Administración al realizar una notificación insuficiente o sin cumplir los estrictos requisitos que el artículo 40.2 LAPACAP recoge.

En el supuesto examinado, la omisión en la notificación cursada al efecto de la circunstancia relativa a que el plazo para el ejercicio de esta concreta acción de impugnación se computa en días naturales, determina que la comunicación realizada deba reputarse como notificación defectuosa, con la consecuencia de que la reclamación que aquí se examina debe considerarse ejercitada dentro del plazo legalmente establecido para su interposición.

Sobre este particular, señala la Sentencia 586/2019, de 29 de marzo, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, que “(...) lo que realmente resulta discutible no es en sí que el cómputo de los plazos se deba realizar por días naturales, lo que de manera implícita y en cierta medida se acepta por la recurrente, sino si en nuestro asunto se han observado los requisitos y formalidades exigibles para que resulte válido y pueda entenderse que el cómputo de los plazos- en este caso el de los 10 días- se imponga imperativamente por días naturales y no por días hábiles tal y como defiende la mercantil recurrente.

En este sentido la Sala comparte la argumentación de la parte actora y entiende que la solución al caso la encontramos en lo dispuesto en el art. 48.1 de la Ley 30/92 cuando establece que: ". Siempre que por Ley o normativa comunitaria europea no se exprese otra cosa, cuando los plazos se señalen por días, se entiende que éstos son hábiles, excluyéndose del cómputo los domingos y los declarados festivos.

Cuando los plazos se señalen por días naturales, se hará constar esta circunstancia en las correspondientes notificaciones".

Por tanto, y de acuerdo con el precepto señalado, es preciso para hacer valer todas las consecuencias derivadas de la inobservancia de los plazos legales impuestos, que tratándose del cómputo de plazos por días naturales, se haga referencia expresa en la notificación de que se trata del cómputo por dicho sistema de días naturales para que el interesado quede suficientemente advertido sobre ello y no se llame a engaño sobre tal observancia, ya que se trata de una excepción a una regla general ya inveterada en nuestro derecho de que el cómputo de los plazos normalmente se ha venido haciendo por días hábiles."

Por tanto, la falta de indicación del carácter natural de los días impide que dicho cómputo perentorio perjudique a la licitadora. Al considerarse días hábiles por el

defecto del pliego, la reclamación formulada por la recurrente debe reputarse interpuesta en tiempo y forma, debiendo este Tribunal rechazar la causa de inadmisión por extemporaneidad y proceder al análisis del fondo del asunto.

SEXTO.- En relación con la petición del reclamante de adopción de una medida cautelar de suspensión del procedimiento de licitación cabe recordar 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”.

Por lo tanto, con la interposición de la reclamación se produce la suspensión automática del acto impugnado y, con ella, la del propio procedimiento de contratación, sin que resulte necesario realizar un pronunciamiento expreso respecto a dicho efecto suspensivo.

SÉPTIMO.- Abordando ya las cuestiones de fondo, la empresa recurrente impugna, en primer lugar, el criterio de adjudicación relativo a la valoración de la formación en interculturalidad, tiempo libre e igualdad del personal adscrito, al considerar que vulnera los principios de igualdad de trato, libre concurrencia, proporcionalidad y vinculación al objeto del contrato regulados en la LFCP.

Fundamenta su pretensión señalando que, al tratarse de un servicio de campamento de verano con obligación de subrogación del personal fijo discontinuo de la anterior adjudicataria, la plantilla viene determinada por imposición legal o convencional. A su juicio, esto impide que los licitadores dispongan de capacidad real de elección o modificación sustancial del equipo de trabajo.

En consecuencia, sostiene que el criterio impugnado no evalúa elementos efectivamente configurables a través de la oferta, sino características preexistentes del personal objeto de subrogación, lo que incide en un elemento que no puede ser modificado por los licitadores debido a la obligación de subrogación. Ello, según su tesis, introduce una ventaja competitiva indirecta a favor del operador económico saliente, rompiendo el equilibrio entre licitadoras y contraviniendo la doctrina consolidada de este Tribunal, conforme a la cual los criterios de adjudicación deben

recaer exclusivamente sobre aspectos efectivamente disponibles y susceptibles de mejora por los licitadores.

Por su parte, el Ayuntamiento de Villava indica en su escrito que, sin perjuicio de las obligaciones legales de subrogación de personal establecidas por el artículo 67 de la LFCP, las empresas licitadoras ostentan la facultad de adscribir perfiles adicionales que cuenten con más formación para prestar el servicio, por encima de los mínimos establecidos en el pliego. Esta opción permite a los licitadores competir y obtener una superior puntuación en este apartado frente a aquellos operadores que limiten su propuesta a la mera subrogación del personal, cuya configuración depende de la exclusiva voluntad de los licitadores.

En este sentido, el órgano de contratación incide en la flagrante contradicción en la que incurre la recurrente al tildar el modelo de inviable estructuralmente. Sostiene el Ayuntamiento que el criterio de adjudicación se aplicará de forma idéntica y homogénea a todas las licitadoras, tanto si optan por presentar un equipo ampliado como si limitan su oferta al personal estrictamente subrogable, descartando así cualquier quiebra de la competencia efectiva al tratarse de una ponderación menor que únicamente representa 9 puntos sobre los 100 totales de la licitación.

Sometido a análisis, este Tribunal debe advertir que el planteamiento de la recurrente descansa sobre premisas contradictorias entre sí. Por un lado, asume el supuesto erróneo de que la subrogación impone un marco idéntico e inmodificable para todas las licitadoras, lo que teóricamente neutralizaría cualquier diferenciación en las ofertas. Sin embargo, de forma antitética, argumenta acto seguido que la empresa saliente goza de una ventaja competitiva debido a esa misma plantilla subrogable. Esta incoherencia lógica vicia el argumento de la recurrente, pues no resulta jurídicamente sostenible invocar la total homogeneidad derivada de la subrogación y, al mismo tiempo, denunciar una ventaja competitiva basada en la exclusividad de acceso a dicho personal o de otros licitadores que dispongan de personal con dicha formación.

Para comprobar la viabilidad del motivo impugnatorio, conviene acudir a la literalidad de las disposiciones del pliego relativas a dicho criterio de valoración.

De este modo, si acudimos a las previsiones del pliego, la cláusula 10 contempla lo siguiente:

“B) CRITERIOS CUANTIFICABLES MEDIANTE FÓRMULAS 50 puntos

EQUIPO: Formación con grupos interculturales, actividades de tiempo libre e Igualdad. Hasta 9 puntos

Se valorará la formación en interculturalidad, tiempo libre, y coeducación, valorando únicamente formaciones de más de 50h. Se sumará un punto cada 50h. Para este cálculo no computará la titulación obligatoria para el desarrollo de la actividad. Se valorará la integración de estrategias para atender la diversidad de las personas participantes (capacidades, origen cultural, necesidades específicas) y la inclusión de prácticas de respeto y cuidado. Esta valoración se hará en relación a la persona responsable y una de las personas que vaya a ser contratada. La formación se comprobará a través de la entrega de fotocopia simple de las titulaciones donde figure organismo y nº de horas de formación.”

Sentado lo anterior, este Tribunal debe recordar que la fijación de los criterios de adjudicación constituye una manifestación de la discrecionalidad técnica del órgano de contratación, regulada en el artículo 64 de la LFCP. Dicha facultad únicamente encuentra su límite en la arbitrariedad, la falta de motivación o la introducción de exigencias discriminatorias que rompan la igualdad de trato, así lo manifestamos- por todos- en nuestro Acuerdo 6/2025, de 23 de enero, al señalar que *“los órganos de contratación gozan de discrecionalidad técnica en la fijación de los criterios de adjudicación del contrato, dado que estos tienen por finalidad determinar cuál es la mejor oferta de las presentadas durante la licitación, siendo dichos órganos los que mejor conocen las necesidades a satisfacer a través del contrato. Discrecionalidad que sólo juega con anterioridad a la adjudicación al decidir con libertad de criterio cuáles son los criterios objetivos más significativos respetando, eso sí, las reglas esenciales que impregnan nuestra actual normativa sobre contratación administrativa a partir de la transposición de las múltiples Directivas sobre la materia: publicidad, libre concurrencia y transparencia administrativa; si bien tales criterios han de reunir, en síntesis, las siguientes características: han de estar directamente vinculados al objeto, ser objetivos; no otorgar una libertad incondicional de elección, estar ponderados,*

figurar en el anuncio de licitación o en los pliegos y respetar los principios rectores de la contratación pública.”

En un sentido análogo, la Sentencia 13/2023, de 13 de enero, del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, señala que *“corresponderá al órgano de contratación determinar en cada contrato los criterios que considere más adecuados para seleccionar la mejor oferta, con la limitación de que los criterios de adjudicación que seleccione estén vinculados directamente al objeto del contrato y no a las características subjetivas de las empresas licitadoras (...)”*.

Igualmente, el TJUE en su sentencia de 17 de septiembre de 2002, C-513/99, *Concordia Bus*, apdo. 59) afirma que *“los criterios de adjudicación que pueden aplicarse con arreglo a dicha disposición deben estar también relacionados con el objeto del contrato.”* Y conforme a la Resolución del TACRC 624/2017, de 7 de julio, para saber si un determinado criterio de adjudicación guarda relación directa con el objeto del contrato debe atenderse a la prestación que constituye su objeto y valorar si redundaría en una mejor prestación.

En el presente caso, valorar la formación específica en interculturalidad y coeducación del personal adscrito resulta plenamente conforme a Derecho, dado que guarda una relación directa y evidente con la calidad y la ejecución material de un servicio de campamento de verano dirigido a menores.

Frente a la tesis de la recurrente, debe aclararse que una cosa es la obligación legal y convencional de subrogarse en los contratos de trabajo vigentes —mecanismo de protección de la estabilidad laboral impuesto por el artículo 67 de la LFCP—, y otra muy distinta es la libertad de las empresas licitadoras para diseñar y configurar su propuesta técnica y organizativa para la nueva adjudicación. A este respecto, conviene recordar lo dicho en nuestro Acuerdo 92/2023, de 11 de diciembre: *“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”. En este mismo acuerdo se indica más adelante que “Como puede observarse de las citadas cláusulas del pliego y apunta la reclamante, mientras el listado del personal a subrogar incluye a nueve trabajadores, la cláusula 4.3 del pliego técnico cuando enumera los medios humanos que como mínimo deben contemplar las licitadoras en su oferta únicamente se refiere a ocho puestos de trabajo de los que detalla las funciones, titulaciones y experiencia; apreciándose la diferencia, precisamente, en el hecho de que dicha cláusula no contiene referencia alguna a la trabajadora que desarrolla funciones de administración (grupo 6) que debe ser subrogada.

Sin embargo, tal circunstancia en modo alguno constituye una infracción a lo dispuesto el artículo 67.2 LFCP relativo a la información que sobre las condiciones de subrogación en contratos de trabajo debe incluirse en los pliegos; y ello por cuanto no cabe apreciar, entre ambas cuestiones, la identidad que postula la reclamante, pues no tienen por qué coincidir el personal que como mínimo debe adscribirse a la ejecución del contrato con el personal de la plantilla del actual adjudicatario que tiene derecho a subrogación como consecuencia del cambio de contratista.

En este sentido, no podemos olvidar que corresponde al órgano de contratación definir los requisitos técnicos exigibles en función de las características del servicio a prestar y, entre ellos, los medios humanos que considera necesarios, con carácter de mínimos, para una correcta prestación del servicio; decisión que, por lo demás, entra dentro del ámbito de la discrecionalidad técnica que le asiste y que no puede verse condicionada por el alcance de la obligación de subrogar a determinado personal. Así lo pusimos de relieve en nuestro Acuerdo 113/2021, de 23 de noviembre, donde razonamos que “El punto de partida de la resolución de la cuestión planteada no es otro que la discrecionalidad que asiste al órgano de contratación en lo que a la determinación de las horas necesarias para la prestación del servicio a contratar se refiere. Discrecionalidad que debe ser respetada siempre que no se conculquen los principios de competencia, libre acceso a las licitaciones e igualdad y no discriminación; sin que las alegaciones realizadas por la reclamante cuestionen siquiera la observancia de tales postulados.

Partiendo de tal premisa, resulta obligado recordar que el número de horas de prestación del servicio no tiene por qué corresponderse necesariamente con las

resultantes del listado de subrogación del personal pues, como indicamos en nuestro Acuerdo 5/2021, de 15 de enero, en un supuesto en que la suma de las horas de los trabajadores respecto de los que existía obligación de subrogar era inferior a la suma de las horas anuales del contrato, el cálculo de las personas trabajadoras para la prestación de los servicios objeto del contrato no deriva de la subrogación del personal actual sino de los requisitos establecidos en este sentido en el pliego. (...).”

Admitir la postura del reclamante determinaría que las condiciones de los concretos contratos laborales que vinculan al contratista con los trabajadores que acometen las tareas objeto de la prestación que se licita vincularían a la entidad contratante al configurar o definir la prestación objeto del contrato, existiendo por el contrario en esta materia una amplia discrecionalidad reconocida en favor del órgano de contratación, toda vez que a éste corresponde apreciar las necesidades a satisfacer con el contrato.”

Se trata de una distinción que también pusimos de relieve en nuestro Acuerdo 37/2021, de 13 de abril, donde expusimos que, efectivamente, *“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”*.

En este punto, resulta obligado analizar la alegación de la empresa impugnante de la doctrina de este Tribunal, invocando una supuesta jurisprudencia consolidada que obligaría a anular el criterio. La recurrente cita de forma descontextualizada pronunciamientos de este órgano en materia de disponibilidad y criterios sociales para deducir una prohibición general de valorar al personal subrogable que no existe en nuestro ordenamiento. Bien al contrario, la doctrina de este Tribunal, que se desprende también del Acuerdo 12/2022, de 1 de febrero, invocado de adverso por la propia recurrente, lo que verdaderamente avala es la validez de los criterios de formación del personal adscrito cuando estos aportan un valor añadido real y efectivo a la prestación, requiriendo únicamente que las exigencias estén vinculadas al objeto del contrato y no resulten discriminatorias.

A este respecto, resulta sumamente ilustrativo recordar lo razonado por este Tribunal en el citado Acuerdo 12/2022, de 1 de febrero, donde declaramos la plena conformidad a Derecho de puntuar la formación específica del equipo de trabajo al señalar textualmente:

“En el caso que analizamos no cabe sino concluir que el criterio de adjudicación de carácter social previsto en la cláusula 11.2 cumple todos y cada uno de los requisitos señalados, es objetivo, está vinculado al objeto del contrato, contribuye a alcanzar el fin perseguido, es preciso y cuantificable, y goza de publicidad, refiriéndose, además, a una de las cuestiones expresamente previstas en el artículo 64.6 de la LFCP, aun cuando dicho listado tiene un carácter meramente enunciativo, al venir referido a la formación de las personas trabajadoras de la prestación.

Formación que está directamente relacionada con el servicio que se contrata, es decir, con el objeto del contrato (...).”

Lo mismo puede concluirse en el presente caso, toda vez que la formación aquí puntuada (interculturalidad, tiempo libre y coeducación) entronca directamente con esa misma finalidad de especialización para el cuidado y respeto de los menores en un campamento de verano, y al estar abierta su obtención a cualquier licitadora mediante la capacitación técnica o la nueva contratación de personal complementario, cae por su propio peso la pretensión de la recurrente de calificar el criterio como un elemento ciego o indisponible.

Por tanto, al tratarse de un criterio de adscripción voluntaria de perfiles formativos, evaluable mediante fórmulas automáticas y aplicable por igual a todas las licitadoras, no se aprecia discriminación alguna ni ventaja competitiva ilícita a favor de la empresa saliente, por lo que procede desestimar la impugnación del criterio analizado.

OCTAVO.- En segundo lugar, se impugna la insuficiencia del precio base de licitación. Sin embargo, con carácter previo análisis del fondo de esta cuestión, debe realizarse una precisión formal sobre el escrito de interposición. Si bien la recurrente omite plasmar una petición concreta en el “solicito” de su recurso respecto a la

viabilidad económica del contrato, a lo largo de su cuerpo argumentativo hace mención a la inadecuación del presupuesto base de licitación por insuficiencia para cubrir los costes salariales derivados del convenio colectivo aplicable, aludiendo para ello a diversos cálculos, importes y datos sobre la subrogación del personal. De igual modo, el órgano de contratación se defiende de forma expresa sobre este particular en su informe.

A este respecto, debe prevalecer el contenido real de las alegaciones sobre los meros defectos formales del suplico cuando la pretensión queda meridianamente clara. Toda vez que ambas partes han debatido sobre esta materia, no se genera indefensión alguna, por lo que procede examinar los argumentos de la recurrente relativos a la insuficiencia del precio de licitación.

Al respecto, FROGGIES sostiene que de conformidad con la LFCP *“el presupuesto de los contratos públicos debe fijarse atendiendo a precios de mercado y de forma que permita una ejecución real y efectiva del contrato en condiciones de legalidad, garantizando el cumplimiento de las obligaciones laborales y sociales”*.

Argumenta que, en este caso, el presupuesto base de licitación no permite cubrir los costes salariales mínimos exigidos por el convenio colectivo aplicable, incluyendo no solo los salarios base, sino también los costes asociados obligatorios, tales como seguridad social, pagas extras, vacaciones y demás conceptos retributivos de carácter imperativo, así como los relativos a material, seguro de responsabilidad civil, fianza, etc.

Si bien en el presente recurso no argumenta cantidades concretas, en la documentación anexa hace unos cálculos que se reproducen a continuación:

- Dos monitores (198 horas): Salario 18.83 €/hora
- Un Coordinador (216 horas): Salario 28.94 €/hora
- Costes adicionales (seguro exigido: 400 €; materiales: 500 €; fianza exigida: 600€): 1.550 €
- Suma total (coste de personal + resto de costes) :15.257,42 €

Por su parte el Ayuntamiento en su escrito de contestación presenta un cálculo diferente:

- Puesto Coordinador: Salario anual según convenio de 24.803,91 € para una jornada de 1704 h, lo que arroja un coste por hora de 14,56 €, que incrementado con un 33% de Seguridad Social sitúa el coste horario en 19,36 €.
- Puesto Monitor: Salario anual según convenio de 22.599,11 € para una jornada de 1.704 horas, lo que arroja un coste por hora de 13,26 €, que sumado el 33 % de Seguridad Social sitúa el coste de la hora en 17,64 €.
- Coste total de personal: 4.065,57 € imputables a las funciones de coordinación y 7.196,70 € a las de monitores, sumando un importe total de 11.262,27 €.

A tenor de estas cifras, el órgano de contratación indica que, al ascender el coste estimado de personal a 11.262,27 € frente a un precio máximo de licitación fijado en 15.000,00 €, las licitadoras disponen de margen suficiente para formular sus ofertas, obteniendo beneficios y dando pleno cumplimiento a las obligaciones salariales de obligado alcance.

Entre las disposiciones del pliego regulador se incluye en su cláusula 3 la remisión expresa al *“Convenio de Ocio y tiempo libre de Navarra”*. La aplicación del mismo no resulta controvertida entre las partes. Tras la consulta de las tablas salariales oficiales vigentes para el año 2026, este Tribunal constata que la jornada anual efectiva se fija en 1704 horas, y que las retribuciones anuales asignadas para las categorías de coordinador y monitor se corresponden exactamente con los importes de 24.803,91€ y 22.599,11€ respectivamente. Por consiguiente, los cálculos aportados por el órgano de contratación deben reputarse correctos.

En relación con esta cuestión, procede traer a colación la reiterada doctrina de este Tribunal contenida, entre otros muchos, en el Acuerdo 46/2025, de 5 de junio, que señala que *“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”.

Cabe traer a colación, asimismo, el Acuerdo 46/2024, de 7 de agosto, de este Tribunal, donde se reitera la doctrina conforme a la cual la fijación del precio del contrato constituye una potestad discrecional del órgano de contratación, teniendo la consideración de criterio técnico, de manera 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”.

Así pues, tal y como se ha establecido anteriormente, el presupuesto base de licitación tiene en cuenta el coste para las diferentes categorías del convenio de referencia. A tenor de esta correlación matemática entre las retribuciones del convenio sectorial y las necesidades del servicio, se evidencia que dicho presupuesto resulta suficiente para cubrir los costes salariales obligatorios. Al quedar garantizado el cumplimiento de los artículos 42 y 43 de la LFCP, que imponen la obligación de establecer un importe adecuado y ajustado al mercado que garantice la correcta ejecución de la prestación, no se aprecia error patente ni arbitrariedad en la cuantía fijada por el órgano de contratación, por lo que procede desestimar la pretensión de la recurrente.

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 FROGGIES PRODUCCIONES, S.L. frente al pliego regulador del contrato “*Servicio de colonia urbana de verano*”, licitado por el Ayuntamiento de Villava.

2º. Notificar este Acuerdo a FROGGIES PRODUCCIONES, S.L., al Ayuntamiento de Villava, y ordenar su publicación en la página web del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra.

3º. Significar a los interesados que, frente a este Acuerdo, que es firme en la vía administrativa, puede interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo

Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en el plazo de dos meses contados a partir de su notificación.

Pamplona, 8 de junio de 2026. LA PRESIDENTA, Idoia Tajadura Tejada. LA VOCAL, Natividad Goñi Urriza. EL VOCAL, Javier Moreno Zudaire.