

Recurso 225/2026
Resolución 238/2026
Sección Segunda

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Sevilla, 24 de abril de 2026.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **SERVICIOS MÉDICOS SANITARIOS DEL SUR, S.A.U. (SEMESUR)** contra el anuncio de licitación, el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), el pliego de prescripciones técnicas (PPT) y demás documentos contractuales que rigen el procedimiento de adjudicación del contrato de servicios denominado «Servicio sanitario para el personal del Plan INFOCA», expediente CONTR 2026 0000096589, convocado por la Agencia de Seguridad y Gestión Integral de Emergencias de Andalucía (ASEMA) dependiente de la Consejería de Sanidad, Presidencia y Emergencias de la Junta de Andalucía, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Con fecha 23 de marzo de 2026, se publicó en el perfil de contratante de la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía y en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación del contrato indicado en el encabezamiento, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, así como los pliegos y demás documentación que rigen la licitación. El contrato tiene un valor estimado de 4.369.400,76 euros.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante Real Decreto 817/2009) y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

SEGUNDO. El 10 de abril de 2026 tuvo entrada en el Registro Electrónico de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad citada en el encabezamiento, contra el anuncio de licitación, los pliegos y demás documentación contractual que ha de regir el procedimiento de adjudicación del contrato de servicios indicado, solicitando la adopción de medida cautelar del procedimiento de adjudicación.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de idéntica fecha, se dio traslado del recurso al órgano de contratación y se le requirió el 13 de abril la documentación necesaria para su tramitación y resolución, que tuvo entrada en esta sede el 14 de abril de 2026.



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	GONZALO CASTILLO PEÑALOSA	28/04/2026	
VERIFICACIÓN	Pk2jm4UFVPQAK52YK8U4X3WSQ2H3QM	PÁG. 2/14	

Mediante Resolución MC 70/2026, de 17 de abril se adoptó la medida cautelar de suspensión del procedimiento de adjudicación.

Se ha cumplimentado el trámite de alegaciones al recurso por plazo de cinco días hábiles sin que conste que se haya presentado ninguna alegación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el artículo 10.3 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

SEGUNDO. Legitimación.

La entidad recurrente ostenta legitimación activa conforme al artículo 48 de la LCSP, al resultar directamente afectada en sus derechos e intereses legítimos por los actos impugnados, habiendo interpuesto el recurso con carácter previo a la presentación de oferta, sin que concurra la causa de inadmisión prevista en el artículo 50.1.b) de la LCSP.

TERCERO. Acto recurrible.

El recurso se interpone contra el anuncio de licitación y los pliegos en un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.a) y 2.a) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

En el supuesto examinado, el recurso presentado se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 b) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la entidad recurrente.

La entidad recurrente es la contratista saliente de un contrato anterior de servicio sanitario INFOCA 2022/2024 (expediente NET177742). En relación con la subrogación, expresa que la recurrente envió al órgano de contratación información del personal adscrito al servicio, primero por correo electrónico de 16 de enero de 2026 y, ante la inobservancia de este requerimiento, un segundo correo electrónico de 11 de marzo de 2026. tras este segundo envío, se indica que el responsable del órgano de contratación solicitó que se identificara el convenio colectivo aplicable y el precepto que recogía la obligación de subrogación. Se acompaña para acreditarlo como documento nº 3 un compilado de los correos y anexos con el listado de personal.



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	GONZALO CASTILLO PEÑALOSA	28/04/2026	
VERIFICACIÓN	Pk2jm4UFVPQAK52YK8U4X3WSQ2H3QM	PÁG. 3/14	

A continuación, expresa que el 31 de marzo de 2026 presentó escrito ante el órgano de contratación solicitando la rectificación de los pliegos, por entender que existían “errores e irregularidades” consistentes en la omisión de la obligación de subrogación y la falta de información del personal a subrogar, interesando que se incluyera la obligación en el apartado 6 del Anexo I del PCAP y la información laboral en el Anexo XVI del PCAP. Se aporta con el recurso esa solicitud y el justificante (documento nº 4). Se afirma que, a la fecha del recurso, no se había recibido respuesta del órgano de contratación, haciéndose constar que la interposición del recurso se realiza sin perjuicio de presentar oferta posteriormente, de conformidad con el artículo 50.1.b) LCSP.

Entrando en el fondo, reconoce que el órgano de contratación dispone de margen de discrecionalidad en la configuración de los pliegos, pero afirma que ese margen no es absoluto y que debe ceder ante infracciones, errores o criterios arbitrarios o discriminatorios. Se citan resoluciones de este Tribunal sobre la presunción de acierto y sus límites (infracción, arbitrariedad, ausencia de justificación o error patente), una definición de la arbitrariedad con referencia al Tribunal Constitucional, y doctrina sobre el alcance del control (anulación en caso de error, arbitrariedad o defecto procedimental; y revisión limitada a error material patente). También cita doctrina del Tribunal Supremo sobre la presunción de razonabilidad de la actuación administrativa en evaluaciones técnicas y su revisión en supuestos de error manifiesto, arbitrariedad o defecto grave del procedimiento.

El motivo principal del recurso se centra en la subrogación de los trabajadores adscritos al servicio. Al respecto, reproduce la cláusula 13.3 del PCAP, que prevé que, cuando una norma legal, convenio colectivo o acuerdo de negociación colectiva de eficacia general imponga subrogación, se facilitará a los licitadores la información necesaria sobre las condiciones contractuales del personal afectado para evaluar costes, y que la obligación de subrogación se recogerá en el Anexo I (apartado 6) y la información aportada por la empresa saliente constará en el Anexo XVI. A partir de ahí, el escrito afirma que en los pliegos se aprecia una irregularidad por no prever adecuadamente la obligación de subrogación y por no incorporar la información del personal afectado, lo que, según defiende, contravendría la normativa aplicable y afectaría a la legalidad de la licitación.

En apoyo de este motivo, el recurso invoca el régimen legal de la subrogación laboral y cita el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores (en adelante ET), relativo a la sucesión de empresa en caso de cambio de titularidad que afecte a una entidad económica que mantenga su identidad y el artículo 130.1 LCSP, que impone a los servicios del órgano de contratación el deber de incorporar en el pliego la información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores afectados cuando exista obligación de subrogación impuesta por norma, convenio o acuerdo de negociación colectiva de eficacia general. Alega que, en los supuestos de cambios de contratista en los contratos de servicios, conforme a la jurisprudencia citada, no siempre existe la sucesión empresarial del art. 44 ET, salvo que exista entrega de infraestructura u organización empresarial básica, para afirmar que, en este caso, sí concurriría la sucesión por articularse el servicio sobre la base de una organización de medios personales estructurados y estables cuya continuidad se mantendría con el cambio de adjudicatario.

El recurso fundamenta también la existencia de la subrogación convencional por aplicación del Convenio Colectivo del Transporte Sanitario de la Provincia de Cádiz, indicando que es el aplicable al personal adscrito al contrato precedente, y citando que ello habría sido declarado en una sentencia de un Juzgado de lo social (que se aporta como documento nº 5)¹ y aportando además el propio convenio como documento nº 6. Se transcribe el artículo 33 del citado convenio, que establece la obligación de la nueva adjudicataria de subrogarse en los contratos laborales de las personas trabajadoras que venían prestando el servicio cuando una empresa pierde la

¹ Sentencia nº 49/2023 del Juzgado de lo Social nº 2 de Jerez de la Frontera, que el Convenio Colectivo del Transporte Sanitario de la Provincia de Cádiz resulta de aplicación a la actividad desarrollada por SEMESUR en servicios como el objeto de la presente licitación.



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	GONZALO CASTILLO PEÑALOSA	28/04/2026	
VERIFICACIÓN	Pk2jm4UFVPQAK52YK8U4X3WSQ2H3QM	PÁG. 4/14	

adjudicación, bajo ciertas condiciones descritas en la cláusula convencional. Sobre esta base, afirma que en este supuesto concurriría obligación de subrogación y que los pliegos habrían incurrido en una omisión relevante al indicar que no sería obligatoria, o al no reflejarla de manera correcta y no incluir en el Anexo XVI la información laboral necesaria para la evaluación de costes.

El recurso incide en que las relaciones laborales derivan de la normativa laboral aplicable y que los pliegos no pueden crear, modificar ni contradecir esas obligaciones, citando resoluciones de tribunales administrativos de recursos contractuales que, según el texto, conecta el art. 130 LCSP con una sentencia del Tribunal Supremo (Sala Cuarta), en el sentido de que el precepto impone a la Administración una obligación de información sobre una subrogación que vendría impuesta por norma o convenio si concurren sus presupuestos. Afirma que la obligación de subrogación no deriva del pliego, sino de la normativa laboral aplicable, y que el órgano de contratación únicamente debe informar conforme al art. 130 LCSP.

Finalmente, la recurrente solicita la anulación de la resolución de aprobación del expediente, del anuncio, del PCAP, del PPT y de los documentos contractuales del expediente, y la retroacción de actuaciones al momento anterior a la aprobación de los pliegos para que se incluya expresamente la obligación de subrogación en el apartado 6 del Anexo I del PCAP y la información de los trabajadores afectados en el Anexo XVI. Para sustentar la procedencia de anulación, cita los artículos 38, 40 y 42.1 de la LCSP en relación con la invalidez/anulabilidad y los efectos de la nulidad de actos preparatorios) así como el artículo 48 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP, en adelante).

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano, en el informe al recurso, señala que la recurrente reproduce los mismos argumentos que en la solicitud de rectificación presentada el 31 de marzo de 2026 por lo que procede a transcribir las razones ya utilizadas en la respuesta entonces dada.

En síntesis, indica que el anuncio de licitación del expediente y la documentación contractual (memoria justificativa, PCAP y PPT) se publicaron en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía el 23 de marzo de 2026, e identifica el objeto del contrato tal como aparece en el Anexo 1 del PCAP, como prestación integral de asistencia sanitaria en emergencias ambientales, actividades preventivas y formativas, seguimiento clínico y gestión de equipamiento sanitario dirigidas al personal INFOCA adscrito al Servicio Operativo de Extinción de Incendios Forestales (SEIF). Se indica que el desarrollo técnico y condiciones de ejecución del contrato se describen en el PPT.

Asimismo, se explica que, según el apartado 6 de la memoria justificativa (“Justificación del precio de licitación”), para determinar los costes salariales se ha tomado como referencia el Convenio Colectivo para las Empresas de Hospitalización, Internamiento, Consultas, Asistencia y Laboratorios de Análisis Clínicos para Sevilla y Provincia (código 41001445011988). Y que dicho convenio en el art. 2 fija su ámbito funcional y que, según el informe, dicho ámbito se ajusta al objeto del contrato por referirse a asistencia sanitaria en sentido general. Se indica de manera expresa que en el articulado del convenio no se contempla la obligación de subrogación.

Sobre la subrogación, en el informe se alega que, para que proceda, debe existir una norma legal, convenio colectivo o acuerdo de eficacia general que la imponga (citando el art. 130.1 LCSP) y en la medida que el convenio empleado como referencia salarial no contiene esa previsión y no existe norma o acuerdo aplicable que la establezca, ello justifica que en el Anexo I del PCAP, en el apartado relativo a “Obligación de subrogación de personal por norma legal, convenio colectivo o acuerdo de negociación colectiva de eficacia general”, figure la indicación “No”.



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	GONZALO CASTILLO PEÑALOSA	28/04/2026	
VERIFICACIÓN	Pk2jm4UFVPQAK52YK8U4X3WSQ2H3QM	PÁG. 5/14	

El informe también recoge que la recurrente defiende la aplicación del Convenio de Transporte Sanitario de la Provincia de Cádiz, aprobado el 15 de agosto de 2025 por la Delegación Territorial de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo y publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Cádiz (nº 172, de 9 de septiembre de 2025). Frente a ello, reproduce el ámbito funcional de ese convenio, limitado a empresas con centro de trabajo en Cádiz dedicadas al transporte sanitario, y argumenta que el objeto del contrato licitado incluye una pluralidad de actividades (atención a emergencias, formación en primeros auxilios, asistencia a pruebas físicas, revisión y reposición de material en botiquines personales y de vehículos, participación en simulacros, entre otras), considerando que el transporte sanitario tendría un carácter residual dentro del conjunto.

Para apoyar esa idea, el informe incorpora datos de actividad y comparaciones. Así menciona que en un mes de peligro alto a nivel regional la presencia de las UMIF (médico + diplomado en enfermería) sería de 100 días/mes (provincias alternas) más 100 días/mes en disponibilidad, con alrededor de 700 horas/mes de presencia total de todas las parejas sanitarias, que en cinco meses serían 3.500 horas. Señala que esas horas se dedicarían a tareas como formación, adiestramientos y simulacros, apoyo a pruebas físicas, revisión de botiquines y desfibriladores semiautomáticos y suministro de parafarmacia. En paralelo, indica que las ambulancias se activarían principalmente para emergencias o puntualmente para eventos de pruebas físicas masivas, y que, según datos aportados por la actual adjudicataria en la Memoria correspondiente al año 2025, habría una media de 466 horas/año de ambulancia en los últimos cinco años, con 75 activaciones de media al año (con un reparto que el informe expresa como menos de 10 activaciones por provincia). Añade que la activación de ambulancias se realiza por el contratista con terceros porque el contrato actual y la nueva licitación lo permiten. Con fundamento en tales datos, el informe concluye que el servicio de ambulancias no sería la actividad principal, situándolo por debajo del 15% de la actividad; y desde el punto de vista económico señala que la facturación por ambulancias sería residual y no alcanzaría los 6.000 €, frente a 800.000 €/año por presencia y disponibilidad de las UMIF.

Además, afirma que el personal médico y de enfermería no estaría adscrito de forma exclusiva ni principal al servicio INFOCA, prestando servicios simultáneamente para otros eventos sanitarios gestionados por la propia recurrente y otras entidades, lo que el informe vincula a la ausencia de una organización laboral autónoma ligada exclusivamente al contrato. Igualmente, indica que este objeto contractual ya había sido licitado anteriormente por la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía en varios expedientes, sin prever subrogación y sin impugnaciones ni resoluciones que anularan las licitaciones que el informe identifica.

El informe concluye que la previsión de la subrogación que reclama la recurrente no se encuadraría en la sucesión de empresa del art. 44 ET al no transmitirse una unidad productiva autónoma, invocando la doctrina de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, en concreto, la Sentencia de 13 de marzo de 1990 que ha venido declarando que *“ni la contrata ni la concesión administrativa son unidades productivas a los efectos del reiterado art. 44 del ET salvo entrega al concesionario o al contratista de la infraestructura u organización empresarial básica para la explotación, de forma que en general no se trata de una sucesión de empresas regulada en dicho precepto, sino que la sucesión de empresas contratistas de servicios, al carecer la sucesión de un soporte patrimonial, no tiene más alcance que el establecido en las correspondientes normas sectoriales”*.

Trae a colación igualmente la Sentencia de 31 de marzo de 2022 -también de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo- en la que se afirma que el convenio colectivo no puede contener cláusulas que afecten a quienes no son parte en la negociación ni en su contenido normativo cabe establecer condiciones de trabajo que hubieran de asumir empresas no incluidas en su ámbito de aplicación conforme al art. 82.3 ET. Asimismo, reproduce una cita de la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 1996 que dictamina que el convenio que impone la subrogación *“tiene que ser sectorial y no puede ser un convenio colectivo de empresa”*, y por ello, defiende que no puede pretender el actual contratista imponer a la nueva empresa un convenio colectivo que regule el transporte sanitario cuando el objeto del contrato es mucho más amplio.



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	GONZALO CASTILLO PEÑALOSA	28/04/2026	
VERIFICACIÓN	Pk2jm4UFVPQAK52YK8U4X3WSQ2H3QM	PÁG. 6/14	

Tras exponer todo lo anterior considera que no procede rectificar los pliegos en el sentido solicitado, que no existiría una defectuosa configuración de los pliegos ni infracción procedimental que afecte a la validez del expediente solicitando la inadmisión de este.

SEXTO. Fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal.

El régimen jurídico de la subrogación de trabajadores en los contratos del sector público se encuentra delimitado, de un lado, por la normativa laboral -principalmente el artículo 44 del ET - y, de otro, por la normativa contractual, en particular el artículo 130 de la LCSP que dispone:

“Cuando una norma legal, un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general imponga al adjudicatario la obligación de subrogación como empleador respecto de determinados trabajadores, los servicios dependientes del órgano de contratación deberán facilitar a los licitadores, en el pliego, la información necesaria sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afecte la subrogación”.

De la literalidad del precepto resulta, conforme a una interpretación pacífica y reiterada, que la obligación de subrogación no nace del pliego, ni de la voluntad del órgano de contratación, sino exclusivamente de la normativa laboral o convencional aplicable, limitándose la función de la Administración a una obligación instrumental de información cuando aquella subrogación resulte jurídicamente exigible.

Esta interpretación ha sido reiteradamente confirmada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre otras, en la STS de 27 de septiembre de 2018 (ECLI:ES:TS:2018:3254), que declara que el artículo 130 LCSP *“no crea ni impone la subrogación, sino que se limita a garantizar la transparencia informativa cuando esta venga exigida por el ordenamiento laboral”.*

En idéntico sentido se pronuncia la STS de 20 de febrero de 2019 (ECLI:ES:TS:2019:655), al afirmar que la Administración *“no puede imponer ex novo una obligación de subrogación inexistente, ni tampoco excluirla cuando derive directamente del Estatuto de los Trabajadores o del convenio colectivo de aplicación”.*

Examinado el marco, debe señalarse que el presente recurso especial tiene por objeto la impugnación del anuncio de licitación, del PCAP, del PPT por haberse configurado los pliegos en desconocimiento de una obligación legal y convencional de subrogación de personal, negándola expresamente y omitiendo la información exigida por el artículo 130 de LCSP.

La controversia planteada no es de naturaleza laboral, ni versa sobre si finalmente se producirá o no la subrogación respecto de personas trabajadoras concretas, sino que se sitúa en un plano estrictamente administrativo y precontractual. La cuestión para resolver consiste en determinar si el órgano de contratación ha cumplido su deber legal de información y transparencia y si los pliegos permiten la formulación de ofertas en condiciones de igualdad real y efectiva entre los licitadores.

El Convenio Colectivo del Transporte Sanitario de la Provincia de Cádiz, publicado en el BOP de Cádiz n.º 172, de 9 de septiembre de 2025, vigente desde el 1 de enero de 2026, defiende la recurrente que es plenamente aplicable a la actividad objeto del contrato, y defiende que ha sido reconocido judicialmente, entre otras, por la Sentencia n.º 49/2023 del Juzgado de lo Social n.º 2 de Jerez de la Frontera. El artículo 33 del citado convenio establece de forma expresa:



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	GONZALO CASTILLO PEÑALOSA	28/04/2026	
VERIFICACIÓN	Pk2jm4UFVPQAK52YK8U4X3WSQ2H3QM	PÁG. 7/14	

«Cuando una empresa pierda la adjudicación de los servicios concertados mediante concurso público (...) la nueva empresa adjudicataria estará obligada a subrogarse en los contratos laborales de las personas trabajadoras que venían prestando ese servicio».

Nos hallamos ante una cláusula que, dentro de su ámbito funcional y territorial, tiene carácter imperativo y eficacia general. La cuestión controvertida no es la existencia abstracta de la cláusula convencional, sino su aplicabilidad al objeto concreto del contrato licitado, extremo que debe analizarse a la luz de la actividad real y preponderante definida en los pliegos.

La Sentencia de Jerez dilucida un supuesto concreto de una telefonista de call center e indica que “el artículo 1 del convenio colectivo de transporte sanitario la provincia de Cádiz publicado en el BOP de 17 de junio de 2019 establece que dicho convenio colectivo “es de obligado cumplimiento para todo tipo de empresas, cooperativas, SAL, y cualquier otro tipo de empresa que se pudiera crear según la legislación vigente y que tenga su centro de trabajo o lugar de trabajo la provincia de Cádiz, siempre que se dedique al transporte sanitario en cualquiera de sus modalidades”.

Dicha resolución no proyecta efectos erga omnes ni determina por sí sola el encuadramiento convencional de un contrato administrativo distinto, debiendo valorarse exclusivamente en el marco de la relación laboral individual enjuiciada.

En la sentencia se indica que “Ha quedado acreditado que la empresa demandada se encarga de la gestión de transporte sanitario con ambulancias propias, que realiza traslados de pacientes, a distintos niveles local, nacionales o internacionales. Fue adjudicatario de la gestión de estos servicios para FREMAP desde el año 2017 y también para el INFOCA”.

Dicha resolución, aun siendo relevante en el plano laboral individual, no resulta determinante para la calificación del convenio colectivo aplicable al objeto del presente contrato administrativo, que debe atenderse, conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, a la actividad real y preponderante definida en los pliegos, y no a prestaciones accesorias o marginales (STS de 22 de diciembre de 2014, ECLI:ES:TS:2014:6275; STS de 31 de marzo de 2022, ECLI:ES:TS:2022:1379).

De acuerdo con el anexo I, el objeto del contrato es “la prestación del servicio integral de asistencia sanitaria en emergencias ambientales, así como el desarrollo de actividades sanitarias preventivas y formativas, de seguimiento clínico y de gestión de equipamiento sanitario, dirigidas al personal del dispositivo INFOCA adscrito al Servicio Operativo de Extinción de Incendios Forestales (SEIF), dependiente de la Agencia de Seguridad y Gestión Integral de Emergencias de Andalucía”. Así, y aunque ciertamente hay traslados sanitarios, de acuerdo con el PPT no se trata de una actividad de transporte sanitario, sino que comprende implantación de medidas preventivas, presencia de equipos sanitarios en pruebas físicas, desarrollo de actuaciones vinculadas al seguimiento del estado de salud y la prevención de riesgos del colectivo del INFOCA.

Del examen del Anexo I del PCAP y del PPT se desprende que el contrato tiene por objeto la prestación de un servicio sanitario integral al personal INFOCA, que comprende actividades preventivas, formativas, de seguimiento clínico y asistencia sanitaria continuada, siendo el transporte sanitario mediante ambulancia una prestación ocasional y subordinada, carente de carácter principal.

La doctrina reiterada de este Tribunal (Resoluciones 123/2017, 233/2018, 335/2019, 226/2020, 97/2021, 221/2022, 225/2023, entre otras muchas), ha establecido que el número de personas trabajadoras necesarias para la ejecución del contrato no deriva de la subrogación o no del personal existente, sino de los requisitos objetivos de la prestación definidos en los pliegos. En consecuencia, al fijar el presupuesto base de licitación, el órgano de



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	GONZALO CASTILLO PEÑALOSA	28/04/2026	
VERIFICACIÓN	Pk2jm4UFVPQAK52YK8U4X3WSQ2H3QM	PÁG. 8/14	

contratación debe atender a los principios de eficiencia y estabilidad presupuestaria consagrados en el artículo 1 de la LCSP, sin quedar vinculado por contrataciones anteriores ni obligado a mantener el mismo personal que ejecutaba la prestación previa. Los costes laborales relevantes son los del personal necesario para ejecutar el contrato conforme a los pliegos, sin perjuicio de que, en caso de operar la subrogación, puedan producirse situaciones como la no subrogación voluntaria, la reasignación funcional o incluso la extinción posterior de determinadas relaciones laborales.

A su vez el artículo 130 LCSP debe examinarse su contenido y alcance. Dispone el artículo 130.1 LCSP, bajo la rúbrica “Información sobre las condiciones de subrogación en contratos de trabajo”, que:

«Cuando una norma legal, un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general imponga al adjudicatario la obligación de subrogarse como empleador en determinadas relaciones laborales, 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 (...)».

De dicho precepto se desprenden tres ideas esenciales. La primera es que el presupuesto habilitante del deber de información no es la certeza absoluta de la subrogación, sino la existencia de una imposición normativa clara y aplicable al objeto contractual conforme a su actividad principal y efectiva. En segundo lugar, que el deber del órgano de contratación es informar, no decidir ni calificar jurídicamente la relación laboral. En tercer lugar que la finalidad del precepto es permitir una exacta evaluación de los costes laborales, garantizando la igualdad entre licitadores y que la LCSP no habilita al órgano de contratación para negar la subrogación ni para sustituir la norma colectiva por su propia apreciación.

El PCAP declara expresamente en su anexo I, apartado 6:

«No procede la subrogación del personal».

En coherencia con dicha afirmación, el Anexo XVI (información sobre personal a subrogar) carece de contenido. Esta previsión no constituye una mera omisión neutra, sino una negación expresa de una obligación existente en una norma colectiva vigente, alterando el marco normativo aplicable, induciendo a error a los licitadores y falseando la base de cálculo de los costes laborales.

La subrogación del personal parte de un presupuesto previo, la existencia de una sucesión de empresa, regulada en el artículo 44 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre). La obligación de subrogación es, por tanto, una cuestión de Derecho laboral, ajena a la potestad decisoria del órgano de contratación, que debe limitarse a acatarla e incorporar en los pliegos la información exigida por el artículo 130.1 LCSP cuando exista una norma habilitante.

En consecuencia, debe desestimarse la pretensión consistente en exigir la inclusión en el pliego de una cláusula que imponga la subrogación como obligación contractual, por exceder del ámbito propio de los pliegos. No obstante, cuando la subrogación viene impuesta por ley o convenio colectivo, los pliegos sí deben cumplir estrictamente el deber de información del artículo 130 LCSP.

Esta doctrina ha sido reiterada por el Tribunal Supremo, entre otras, en la Sentencia de 18 de junio de 2019 (recurso 702/2016), en la que señala lo siguiente:

«El Tribunal Supremo ha reiterado que la obligación o no de subrogar a los trabajadores vendrá o no impuesta por las disposiciones legales o con eficacia normativa, tal es el caso de los convenios colectivos, en cada caso aplicables,



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	GONZALO CASTILLO PEÑALOSA	28/04/2026	
VERIFICACIÓN	Pk2jm4UFVPQAK52YK8U4X3WSQ2H3QM	PÁG. 9/14	

y no por el propio Pliego, que en ningún caso puede por sí imponer esa medida por tener un contenido estrictamente laboral. También tiene declarado este Tribunal que la cláusula de subrogación empresarial excede claramente del ámbito subjetivo propio de los pliegos -Administración contratante y adjudicatario-, en la medida en que dicha cláusula supondría establecer en un contrato administrativo estipulaciones que afectan a terceros ajenos al vínculo contractual, como son los trabajadores de la anterior empresa adjudicataria. Desde un punto de vista objetivo, dicha cláusula impondría al contratista obligaciones que tienen un contenido netamente laboral (la subrogación en los derechos y obligaciones del anterior contratista respecto al personal que esté destinado a la prestación del servicio) y que forman parte del status del trabajador, de cuyo cumplimiento o incumplimiento no corresponde conocer ni a la Administración contratante ni a la jurisdicción contencioso-administrativa, sino a los órganos de la jurisdicción social. La subrogación no puede constituir una de las obligaciones que se imponen en el pliego de cláusulas administrativas particulares del adjudicatario del contrato. De este modo, solo cuando la subrogación venga impuesta por ley o por convenio colectivo, podrán los pliegos recoger tal exigencia».

La segunda cuestión planteada se refiere a la omisión de la información exigida por el artículo 130 LCSP. La doctrina de los tribunales administrativos de contratación y de las juntas consultivas se ha referido a esta cuestión. En este sentido, este Tribunal se ha manifestado sobre el particular en varias de sus Resoluciones, entre otras, en la 384/2015, de 4 de noviembre, en la 15/2016, de 28 de enero, 119/2017, de 9 de junio, 138/2018, de 10 de mayo y en la 416/2022, de 4 de agosto. En ellas se hace referencia a su vez al informe 31/1999, de 30 de junio, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, que afirma en sus consideraciones jurídicas que «En definitiva se entiende que la subrogación de una empresa en las relaciones laborales de otra es cuestión cuya posibilidad ha de ser resuelta de conformidad con la legislación laboral vigente, en concreto determinando si resulta aplicable al supuesto de hecho el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores, o, en su caso, los respectivos convenios colectivos, sin que nada al respecto tengan que establecer los pliegos de cláusulas administrativas particulares.». Este criterio es matizado posteriormente por el informe 33/2002, de 23 de octubre, que en el segundo párrafo de su consideración jurídica segunda señala «La necesidad de que el futuro contratista conozca suficientemente cuáles serán las obligaciones que asume al resultar adjudicatario del contrato, que son no sólo las propias relativas a la prestación en sí, sino también aquellas otras obligaciones que proceden de normas sectoriales distintas de la legislación de contratos (...)».

Asimismo, se cita en aquellas resoluciones el informe 6/2012, de 7 de marzo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón, que dispone en su consideración jurídica segunda que «La obligación de subrogación en un contrato público es una cuestión de ámbito laboral que procederá cuando así se prevea de forma expresa en el convenio colectivo de referencia y en las condiciones allí recogidas, debiendo el pliego referenciar esta obligación a efectos meramente informativos, con el fin de que las ofertas presentadas tengan en cuenta entre los costes esta eventualidad».

Así lo recuerda, la Sentencia de Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, de 23 febrero de 2011, afirmando que «La subrogación de una empresa en las relaciones laborales de otra es una cuestión cuya posibilidad ha de ser resuelta de conformidad con la legislación laboral vigente, determinando si resulta o no aplicable al supuesto de hecho el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores o los respectivos convenios colectivos, sin que nada al respecto tengan que establecer los pliegos de cláusulas administrativas, que no deben hacer referencia a la subrogación ni como obligación ni como condición que otorga puntos para la adjudicación, y sin perjuicio de que esa subrogación se produzca en los casos establecidos por la Ley o acordados en el correspondiente convenio colectivo, en cuyo caso deberá darse aplicación al artículo 104 de la Ley de Contratos del Sector Público [posteriormente artículo 120 del TRLCSP y actualmente artículo 130.1 de la LCSP]». Es constante al afirmar que, si existe al menos apariencia de obligación de subrogación, el órgano de contratación debe requerir al anterior contratista la información laboral pertinente y ponerla a disposición de los licitadores.



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	GONZALO CASTILLO PEÑALOSA	28/04/2026	
VERIFICACIÓN	Pk2jm4UFVPQAK52YK8U4X3WSQ2H3QM	PÁG. 10/14	

El artículo 33 del Convenio Colectivo del Transporte Sanitario de la Provincia de Cádiz regula de forma exhaustiva los supuestos, requisitos y colectivos afectados por la subrogación, estableciendo una obligación clara cuando concurren las circunstancias previstas. A la luz de dicha regulación, resulta que existe obligación normativa de subrogación, condicionada únicamente al cumplimiento de los requisitos formales y materiales previstos en el propio convenio.

La entidad recurrente sostiene, en primer lugar, que el cambio de adjudicatario comportaría una sucesión de empresa en los términos previstos en el artículo 44 ET. Tal afirmación no puede ser acogida. La mera sucesión en la titularidad de una contrata administrativa no determina automáticamente la existencia de sucesión de empresa, siendo necesario que se produzca la transmisión de una unidad productiva autónoma que mantenga su identidad tras el cambio de titular. Así lo ha afirmado reiteradamente la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, entre otras, en la STS de 26 de octubre de 2016 (ECLI:ES:TS:2016:4949), según la cual:

“La contrata o concesión administrativa no constituye por sí misma una unidad productiva autónoma, salvo que vaya acompañada de la transmisión de una organización de medios materiales o personales básicos para el desarrollo de la actividad”.

En el mismo sentido, la STS de 27 de junio de 2018 (ECLI:ES:TS:2018:2621) insiste en que, en los contratos intensivos en mano de obra, la sucesión del artículo 44 ET solo puede apreciarse cuando la plantilla constituye en sí misma el elemento esencial de la actividad y es asumida de forma mayoritaria por el nuevo operador por imposición normativa.

En el supuesto examinado, y conforme resulta del informe del órgano de contratación, no se produce transmisión alguna de medios materiales, infraestructura, organización productiva autónoma ni activa empresarial, ni tampoco una adscripción exclusiva y permanente del personal al servicio objeto del contrato, prestando dicho personal servicios simultáneamente en otras actividades de la empresa saliente. Todo ello impide apreciar la existencia de una transmisión de unidad productiva autónoma, requisito indispensable para la aplicación del artículo 44 ET conforme a la doctrina consolidada de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo..

La recurrente en cuanto a que fundamenta la pretendida obligación de subrogación en la aplicación del Convenio Colectivo del Transporte Sanitario de la Provincia de Cádiz, interesando la concreta aplicación del artículo 33 que prevé una cláusula de subrogación del personal, debe decirse que tal pretensión no puede prosperar por razones de carácter objetivo y jurídico.

En primer lugar, desde el punto de vista del ámbito funcional del convenio colectivo, y de conformidad con los artículos 82.3 y 85 ET, los convenios colectivos obligan únicamente a empresarios y trabajadores incluidos dentro de su ámbito funcional y territorial, el cual delimita su aplicabilidad. De este modo el Convenio del Transporte Sanitario invocado circunscribe su ámbito funcional a las empresas cuya actividad principal sea el transporte sanitario. Ahora bien, del objeto contractual definido en los pliegos resulta que la prestación licitada consiste en una asistencia sanitaria integral al personal INFOCA, que comprende actividades preventivas, formativas, de seguimiento clínico, apoyo sanitario y gestión de material, siendo la activación de ambulancias meramente ocasional y residual.

Del examen conjunto del PCAP y, especialmente, del PPT, se desprende con claridad que el contrato litigioso no tiene por objeto principal la prestación de un servicio de transporte sanitario, sino la prestación de un servicio sanitario integral, de naturaleza compleja y multifuncional, dirigido al personal del dispositivo INFOCA.



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	GONZALO CASTILLO PEÑALOSA	28/04/2026	
VERIFICACIÓN	Pk2jm4UFVPQAK52YK8U4X3WSQ2H3QM	PÁG. 11/14	

En efecto, el apartado 1 del PPT define el objeto del contrato como la «prestación del servicio integral de asistencia sanitaria en emergencias ambientales, así como el desarrollo de actividades sanitarias preventivas y formativas, de seguimiento clínico y de gestión de equipamiento sanitario», dirigidas al personal adscrito al Servicio Operativo de Extinción de Incendios Forestales.

Esta definición inicial se concreta a lo largo del pliego técnico en una pluralidad de prestaciones sanitarias de carácter preventivo, asistencial y organizativo que exceden con mucho del ámbito propio del transporte sanitario. Así, el PPT incluye, entre otras obligaciones principales del adjudicatario:

- La implantación de medidas preventivas y el seguimiento del estado de salud del personal INFOCA, así como actuaciones de prevención de riesgos laborales, desarrolladas de forma ordinaria en los centros de trabajo del dispositivo.
- La presencia de equipos sanitarios en pruebas físicas programadas y en actividades formativas, con impartición anual de formación teórico-práctica presencial en primeros auxilios, simulacros de accidente y prácticas de traslado aéreo, para cientos de trabajadores del dispositivo.
- La gestión integral del equipamiento y material sanitario, incluyendo botiquines personales y de vehículo, material fungible, aparataje sanitario, residuos biosanitarios y control de inventarios en los centros INFOCA.

En este marco, la intervención en situaciones de emergencia constituye únicamente uno de los bloques funcionales del contrato, articulado a través de las denominadas Unidades Médicas de Incendios Forestales (UMIF), equipos compuestos por personal médico y de enfermería que se desplazan al lugar del incidente para prestar asistencia sanitaria in situ y organizar, en su caso, el traslado del personal accidentado. El propio PPT distingue expresamente entre la asistencia sanitaria prestada por la UMIF y la eventual activación de ambulancias de soporte vital básico o avanzado, que se configuran como recursos complementarios o instrumentales, sujetos a activación condicionada, coordinación previa y control por parte del Centro Operativo Regional y del Servicio de Prevención de Riesgos Laborales de la Agencia. En coherencia con lo anterior, el transporte sanitario no aparece configurado como actividad autónoma ni predominante, sino como una prestación accesoria e instrumental, al servicio de un objetivo contractual más amplio: garantizar una cobertura sanitaria continuada, preventiva, asistencial y organizativa al personal del dispositivo INFOCA en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

De ello se sigue que el contrato no se encuadra funcional ni materialmente en el ámbito propio de las empresas dedicadas al transporte sanitario, sino en el de los servicios sanitarios integrales en entornos de emergencia ambiental, lo que resulta determinante a efectos de la valoración del convenio colectivo sectorial aplicable y de la eventual existencia de obligaciones de subrogación. En este sentido, conviene señalar que el convenio aplicable es el correspondiente a la actividad principal y predominante, no a funciones accesorias o marginales. Así, la STS de 22 de diciembre de 2014 (ECLI:ES:TS:2014:6275) declara que:

“La determinación del convenio colectivo aplicable ha de atender a la actividad real y preponderante desarrollada, y no a prestaciones accesorias o secundarias”.

El informe del órgano de contratación acredita, con datos objetivos de actividad y facturación, que el transporte sanitario representa un porcentaje mínimo de la prestación global, lo que excluye la aplicación del convenio sectorial invocado.



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	GONZALO CASTILLO PEÑALOSA	28/04/2026	
VERIFICACIÓN	Pk2jm4UFVPQAK52YK8U4X3WSQ2H3QM	PÁG. 12/14	

Además, la Sala de lo Social del Tribunal Supremo ha precisado que las cláusulas convencionales de subrogación solo vinculan dentro del ámbito subjetivo y funcional del convenio, sin que puedan imponerse a actividades ajenas al mismo. Así lo recoge la STS de 31 de marzo de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:1379), al afirmar que:

“La eficacia normativa del convenio colectivo se limita a quienes están incluidos en su ámbito de aplicación, no pudiendo proyectarse sobre empresas o actividades distintas”.

Sobre las consecuencias jurídicas de la omisión informativa, en aplicación del artículo 130.1 LCSP, debe concluirse, además que la Administración no está obligada a incluir cláusulas de subrogación ni información laboral cuando, tras un análisis razonado, concluye que no existe obligación legal o convencional. El artículo 130 LCSP impone al órgano de contratación una obligación de informar únicamente cuando esta existe conforme a la normativa laboral aplicable.

Consecuentemente, no puede apreciarse que la configuración de los pliegos incurra en error manifiesto, arbitrariedad o desviación de poder que habilite su anulación, ni que el órgano de contratación haya incumplido el deber de información del artículo 130 LCSP, al no concurrir una obligación de subrogación normativa aplicable al objeto contractual definido en los pliegos.. Las decisiones técnicas de la Administración gozan de presunción de acierto y solo pueden ser revisadas cuando se acredite un error patente o una falta absoluta de motivación. Así lo declara la STS de 9 de diciembre de 2015 (ECLI:ES:TS:2015:5612).

En el presente caso, el órgano de contratación ha motivado de forma extensa y razonada la elección del convenio de referencia y la inexistencia de subrogación, apoyándose en datos objetivos y doctrina jurisprudencial, lo que excluye cualquier vulneración de los límites de la discrecionalidad técnica.

En consecuencia, procede desestimar íntegramente el recurso especial.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **SERVICIOS MÉDICOS SANITARIOS DEL SUR, S.A.U. (SEMESUR)** contra el anuncio de licitación, el PCAP, el PPT y demás documentos contractuales que rigen el procedimiento de adjudicación del contrato de servicios denominado «Servicio sanitario para el personal del Plan INFOCA», expediente CONTR 2026 0000096589, convocado por la Agencia de Seguridad y Gestión Integral de Emergencias de Andalucía (ASEMA) dependiente de la Consejería de Sanidad, Presidencia y Emergencias de la Junta de Andalucía.

SEGUNDO. De conformidad con el artículo 57.3 de la LCSP, levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación acordada mediante Resolución MC 70/2026, de 17 de abril.

TERCERO. Declarar que no se aprecia temeridad ni mala fe en la interposición del recurso de acuerdo con lo establecido en el artículo 58.2 de la LCSP.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	GONZALO CASTILLO PEÑALOSA	28/04/2026	
VERIFICACIÓN	Pk2jm4UFVPQAK52YK8U4X3WSQ2H3QM	PÁG. 13/14	

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	GONZALO CASTILLO PEÑALOSA	28/04/2026	
VERIFICACIÓN	Pk2jm4UFVPQAK52YK8U4X3WSQ2H3QM	PÁG. 14/14	