

**Recurso 338/2024**  
**Resolución 408/2024**  
**Sección Tercera**

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

Sevilla, 20 de septiembre de 2024.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **CONFEDERACION GENERAL DEL TRABAJO, CGT**, contra el anuncio y los pliegos rectores del procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicios de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos, limpieza viaria, de playas y gestión del ecoparque del municipio de Motril» (Expediente SERV/ABR/CONTRATACION2024000007), convocado por el Ayuntamiento de Motril, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 8 de agosto de 2024, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el Diario Oficial de la Unión Europea, el anuncio de licitación por procedimiento abierto del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución. Asimismo, los pliegos y demás documentación que rigen la licitación fueron puestos a disposición de las personas interesadas en dicho perfil de contratante el mismo día 8 de agosto de 2024. El valor estimado del contrato asciende a 147.922.528,32 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 28 de agosto de 2024, tuvo entrada en el registro de este Tribunal, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la CONFEDERACION GENERAL DEL TRABAJO, CGT (en adelante la recurrente) contra el anuncio y los pliegos rectores de la citada licitación. Además, la recurrente solicita en su escrito la adopción de la medida cautelar consistente en la suspensión del procedimiento de licitación.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal se da traslado al órgano de contratación del citado escrito de recurso y se le solicita que aporte el informe sobre el mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Lo solicitado fue recibido en este Tribunal.

Por Resolución MC. 108/2024, de 30 de agosto, este Tribunal adoptó la medida cautelar de suspensión del procedimiento de licitación que había sido solicitada en el expediente de recurso RCT332/2024, en el que se impugnaba el mismo expediente de contratación. Asimismo, en dicha resolución se acuerda la suspensión del plazo concedido para la presentación de ofertas o proposiciones por las personas interesadas.

Al no existir entidades participantes en el procedimiento de licitación no procede conceder el trámite de alegaciones previsto en el artículo 56.3 de la LCSP.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 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; toda vez que el Ayuntamiento de Motril no ha manifestado que disponga de órgano propio, por sí o a través de la Diputación Provincial, para la resolución del recurso, habiendo remitido a este Tribunal toda la documentación necesaria para su resolución.

### SEGUNDO. Legitimación.

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede abordar la legitimación de la organización sindical recurrente para la interposición del presente recurso especial.

En este sentido, el artículo 48 de la LCSP establece que *«Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso.*

*Estarán también legitimadas para interponer este recurso, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación. En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados».*

En el supuesto examinado, la organización sindical recurrente afirma entre otras consideraciones que el presupuesto de licitación fijado por el órgano de contratación no es suficiente en tanto que no garantiza el cumplimiento por parte de la entidad que resulte adjudicataria de sus obligaciones sociales y laborales con las personas trabajadoras adscritas al servicio durante el período de ejecución del contrato, ya que es un presupuesto que no cubre el coste laboral exigible. Asimismo, aduce determinados errores en el trámite de determinación de la estructura de costes y en el contenido del listado del personal afectado por la subrogación.

Respecto de estas cuestiones, queda acreditado que la actuación impugnada repercute de manera clara en la esfera jurídica de las personas trabajadoras de la futura entidad adjudicataria, lo que justifica por tanto a juicio de este Tribunal, el interés colectivo que representa la organización sindical recurrente en defensa de los derechos laborales afectados por la contratación proyectada.

Por otro lado, existen otra serie de alegaciones con relación al pliego de prescripciones técnicas (PPT). Estos motivos de recurso se desarrollan a partir del apartado 4.3. de su escrito de impugnación. Se alegan, en síntesis, las siguientes cuestiones:



- Contradicción en el PPT con relación a la recogida de bioresiduos y las modalidades de recogida.
- Exclusión de los residuos neumáticos, fibrocemento, paragolpes, lunas de vehículos y restos agrícolas.
- Concepto de residuo doméstico.
- Residuos que no son objeto del contrato (cláusula 8).
- Contravención de la ordenanza local en lo relativo a los horarios.
- Características generales de los vehículos.
- Características de los contenedores.
- Base de operaciones y cuartelillos.

Asimismo, existen otras alegaciones en las que cuestiona la estructura de costes, por otros motivos a los mencionados, en concreto el desglose de la partida «gastos en bienes corrientes y servicios», la partida de gastos generales y el beneficio industrial, así como la ausencia de una partida dedicada a inversiones. Todo ello con relación al pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP).

Pues bien, sobre la legitimación activa de las organizaciones sindicales para la interposición del recurso especial en materia de contratación, este Tribunal, entre otras muchas, en sus Resoluciones 56/2013, de 7 de mayo, 255/2015, de 15 de julio, 193/2016, de 29 de agosto, 37/2017, de 15 de febrero, 165/2018, de 1 de junio, 157/2020, de 1 de junio, 220/2020, de 26 de junio, 227/2022, de 8 de abril y 232/2022, de 20 de abril, ha partido de la doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 358/2006, 153/2007, 202/2007, y 33/2009, entre otras) que arranca de un reconocimiento abstracto o general de la legitimación de las organizaciones sindicales para impugnar las decisiones que afecten a las personas trabajadoras, personal funcionario público y personal estatutario. Ahora bien, también indica dicho Tribunal que esa genérica legitimación abstracta o general de las organizaciones sindicales ha de tener una proyección particular sobre el objeto de los recursos que entablen ante los Tribunales mediante un vínculo o conexión entre la organización que acciona y la pretensión ejercitada, pues, como ya se dijo en la sentencia del Tribunal Constitucional 210/1994, «*la función constitucionalmente atribuida a los sindicatos no alcanza a transformarlos en guardianes abstractos de la legalidad, cualesquiera que sean las circunstancias en que ésta pretenda hacerse valer*».

También se debe tener en cuenta sobre esta cuestión la Sentencia de la Audiencia Nacional 348/2016, Sala de lo Contencioso administrativo, de 6 de julio de 2016, que señala que: «*En relación con el concepto de interés legítimo sobre el que gravita el reconocimiento de legitimación existe una acabada jurisprudencia del Tribunal Supremo, incluso referida al alcance con el que cabe reconocerla a los sindicatos en el ámbito de la jurisdicción contenciosoadministrativa. Según esta jurisprudencia (por todas STS de 17 de mayo de 2005, rec. cas. 5111/2002, dictada precisamente en materia contractual), la legitimatio ad causam de la parte recurrente viene determinada por la invocación en el proceso de la titularidad de un derecho o interés legítimo que suponga una relación material entre el sujeto y el objeto de la pretensión, de manera que la estimación del recurso produzca un beneficio o la eliminación de un perjuicio que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial. Esta ventaja ha de ser concreta y efectiva. No es suficiente, como regla general, que se obtenga una recompensa de orden moral o solidario, como puede ocurrir con la mera satisfacción del prestigio profesional o científico inherente a la resolución favorable al criterio mantenido o con el beneficio de carácter cívico o de otra índole que lleva aparejado el cumplimiento de la legalidad. Así, el Tribunal Supremo ha insistido en que “la relación unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto impugnado), con la que se define la legitimación activa, comporta el que su anulación produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto (sentencia de este Tribunal Supremo de 1 de octubre de 1.990), y presupone, por tanto, que la resolución administrativa pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien alega su legitimación, y, en todo caso, ha de ser cierto y concreto, sin que baste, por tanto su mera invocación abstracta y general o la mera posibilidad de su acaecimiento”*».



En esta línea se han pronunciado asimismo otros órganos de revisión de decisiones en materia contractual; así el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid en su Resolución 63/2019, de 13 de febrero y el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en muchas de sus resoluciones (v.g., entre otras muchas, Resolución 524/2017, de 16 de junio).

En el supuesto analizado, este Tribunal considera que respecto de las cuestiones anteriormente citadas que la recurrente impugna del PPT, así como de la estructura de costes -con relación a la configuración de las partidas: gastos en bienes corrientes y servicios, gastos generales y beneficio industrial-, no se da aquella premisa determinante de la legitimación sindical para la utilización de esta vía especial de impugnación. Estas alegaciones no van dirigidas a preservar los derechos sociolaborales de los trabajadores de la potencial empresa adjudicataria del contrato, sino que se realiza una suerte de defensa genérica de la legalidad de ciertas cuestiones que la recurrente considera que no se encuentran correctamente configuradas en el mencionado pliego. Es decir, en estos motivos de recurso la organización sindical no vincula de una forma clara o suficiente en qué medida las cláusulas afectan a los derechos de los trabajadores que defiende, sino que su denuncia se refiere a elementos que afectarían, en su caso, a los licitadores o al órgano de contratación.

Procede, pues, inadmitir en los términos reproducidos el recurso especial interpuesto por falta de legitimación activa de la organización sindical recurrente en atención a su contenido impugnatorio con relación a los citados motivos de impugnación del PPT y de la estructura de costes, conforme a lo previsto en el apartado b) del artículo 55 de la LCSP.

### **TERCERO. Acto recurrible.**

En el presente supuesto el recurso se interpone contra el anuncio y los pliegos que rigen un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil 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 cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, conforme a la documentación enviada por el órgano de contratación, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 a) y b) de la LCSP.

### **QUINTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.**

#### **1. Alegaciones de la recurrente.**

Analizados los requisitos de admisión del recurso, procede examinar los motivos en que el mismo se sustenta. En este sentido, la recurrente interpone el presente recurso contra el anuncio y los pliegos que rigen el procedimiento de licitación solicitando a este Tribunal que con estimación del mismo declare su nulidad o anulabilidad.

En el escrito de impugnación se comienza realizando una detallada descripción de los antecedentes de hecho de forma previa a exponer las cuestiones que impugna. Asimismo, afirma no tener constancia de si la competencia respecto de la Junta de Gobierno Local para aprobar los pliegos de la licitación cuenta con los informes técnicos necesarios.



La recurrente en primer lugar viene a cuestionar la estructura de costes, alude a la aplicación del artículo 9 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, manifestando que el órgano de contratación: *«tendrá que incluir en el expediente de contratación un informe preceptivo valorativo de la estructura de costes, emitido por la Comisión Consultiva de Contratación de la Junta de Andalucía, en el caso de las entidades locales de Andalucía.*

*Para este fin, el órgano de contratación deberá, entre otros requisitos, solicitar a cinco operadores económicos del sector la remisión de su estructura de costes y en base a ello elaborar una propuesta de estructura de costes de la actividad».*

La recurrente manifiesta que el órgano de contratación en la petición de la estructura de costes a las entidades cometió diversos errores conceptuales por lo que la estructura de costes no sería correcta.

Asimismo, manifiesta que el órgano de contratación no facilitó determinada información a las entidades consultadas para la citada estructura de costes. Entre ellas, reclamaciones que están pendientes de los trabajadores, y determinadas cuestiones que quedan recogidas en el convenio colectivo de aplicación, como una indemnización por subrogación. Alega que las entidades facilitaron la estructura de costes sobre un modelo facilitado por el órgano de contratación que se realiza en torno a porcentajes, no estando los mismos justificados. En este sentido, alude a los gastos de personal que manifiesta representan entre un 64 y 70% pero que desconoce lo que incluyen dichos porcentajes.

La recurrente alude a un informe técnico que figura en el expediente de contratación del que concluye que, a la vista de la omisión de determinada información, con relación al contenido del convenio colectivo de aplicación, supondría que el coste de subrogación de personal y el presupuesto base de licitación estarían incorrectamente determinados.

Argumenta que en el listado de personal afectado por la subrogación no se incluye la tabla salarial de acuerdo con el artículo 44 del convenio colectivo de aplicación, que indica que la tabla salarial en caso de subrogación será la establecida en el anexo III, y que esta quedará prorrogada durante los cinco primeros años de contrata, no pudiendo aplicar medidas restrictivas. Por otro lado, alude a que el convenio prevé que en caso de subrogación se deberían reponer todos los derechos, siendo uno de ellos la antigüedad, cuestión que incidiría sobre los costes del servicio.

Además, se manifiestan otra serie de errores que contendría el listado de subrogación:

*«- Se incluye un trabajador con código 5049, que se encuentra jubilado desde hace varios meses.*

*- No existe un criterio a la hora de determinar los trabajadores que se incluyen en el mismo, así, podemos observar como determinados puestos del personal de oficios, peones, que en año 2018, se integraron dentro del catálogo de puestos de exteriores, no se incluyen dentro del personal susceptible de ser subrogado alegando que realizan tareas en el servicio de interiores, y a la vez, personal de oficios que se integró en 2018 dentro del catálogo de puestos de interiores, pero que en la actualidad presta servicios en exteriores, tampoco se incluye en el listado de personal susceptible de ser subrogado, demostrándose así, la arbitrariedad a la hora de determinar el personal subrogable.*

*- No se incluye una columna en la que se especifique el salario bruto anual en aplicación de las condiciones salariales de subrogación recogidas en los textos normativos de aplicación, tabla salarial anexo III, Convenio colectivo para la empresa Limpieza Costa Tropical SAU (LIMDECO) con código 18001632011999, artículo 44 y Principios básicos del presente convenio. Punto 9. Incumpléndose por tanto el artículo 44 del ET que invoca el propio informe en su punto quinto».*

Con relación al valor estimado del contrato manifiesta que se indican los convenios colectivos de aplicación pero que no se hacen referencia a las modificaciones del convenio anteriormente citado: *«Acuerdos de pleno de*



28/4/2023 (BOP -Boletín Oficial de la Provincia-19/5/2023), o Acuerdos de pleno de 11/5/3023 (BOP 22/5/2023), o Acuerdos de pleno de 12/7/2024 (BOP 26/7/2024)». Manifiesta que estas omisiones inciden claramente en el cálculo de los costes del servicio por parte de los potenciales licitadores que quieran participar en la licitación.

Finalmente, con relación al PPT, además de las cuestiones anteriormente abordadas, la recurrente argumenta que el mismo tampoco incluye la relación de las condiciones de subrogación del personal en el sentido manifestado.

Por todo lo anterior, la recurrente solicita que con la estimación de su recurso se anule la licitación y se reinicie el procedimiento.

## 2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación se opone en su informe al recurso de acuerdo con los siguientes argumentos:

En lo relativo a los antecedentes que se contienen en el escrito de recurso el órgano de contratación manifiesta: «Lo cierto es que dichos antecedentes no tienen otro fin que denunciar la vulneración del derecho a la información de los representantes de los trabajadores o el derecho a la negociación colectiva. Derechos laborales que, en caso de considerarse verdaderamente infringidos, deberán hacerse valer ante la jurisdicción social, y no a través de un recurso especial en materia de contratación que no está pensado para tal fin».

Con relación a la cuestión sobre la competencia de la Junta de Gobierno Local, argumenta lo siguiente: «cabe recordar que la delegación de competencias entre los órganos de gobierno municipales es una opción legal prevista, para el caso que nos ocupa, en los art. 22.4 y 23.2 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el art. 61.2 de la LCSP. Por tanto, es una opción perfectamente válida siempre que no afecte a las competencias que el propio artículo 22.4 LRBRL califica como competencias indelegables del Pleno, entre las que no figuran las competencias en materia de contratación, y que no requiere de mayores trámites que el propio acuerdo de delegación y su publicación en el BOP (que en el presenta caso, se publicó en el BOP -Boletín Oficial de la Provincia- de Granada de 26 de julio de 2024)».

Con relación a las alegaciones sobre el artículo 44 y el anexo III del Convenio colectivo para la empresa Limpieza Costa Tropical SAU, argumenta lo siguiente: «ya se informó que la aplicación de dicha tabla estaba acotada en el tiempo, concretamente cinco años siguientes al rescate del servicio por parte del Ayuntamiento. Por acuerdo de Pleno de 10 de agosto de 20218 se acordó la integración del personal de LIMDECO como empleados no públicos del Ayuntamiento de Motril. Por tanto, el plazo de cinco años a que se refiere el art. 44 del convenio y el Anexo III para posibles indemnizaciones por subrogación se encuentra superado».

En lo relativo a los supuestos errores en la lista de personal afecto a la subrogación indica: «Sobre la falta de criterio a la hora de decidir los trabajadores que se subrogan, en el informe del Servicio de Personal 31 de julio de 20254, incorporado al expediente, se justifica la subrogación del personal que presta sus servicios en el servicio de limpieza de exteriores (servicio que se externaliza), no así el personal adscrito a la limpieza de interiores (servicio que no es objeto del contrato que nos ocupa) ni el personal que presta servicios de administración y gestión o en otras unidades administrativas que nada tienen que ver con la limpieza de exteriores ni la recogida de residuos. Y ello por cuanto, aunque todos provinieran de la integración del personal de la extinta LIMDECO, existe una consolidad doctrina jurisprudencial de acuerdo con la cual el cesionario solo debe subrogarse en las relaciones laborales de aquellos trabajadores adscritos con exclusividad al servicio que se externaliza.

En cuanto al trabajador con código 5049, el mismo se encuentra declarado en situación de incapacidad permanente revisable, por lo que este trabajador con la categoría de conductor tiene que ser subrogado en las condiciones en las



*que se encuentra actualmente, al no haber extinguido su relación laboral por no tener comunicación alguna, por órgano competente, este ayuntamiento de la declaración definitiva de la citada situación».*

Con relación a la impugnación del PCAP argumenta lo siguiente: *«Según la recurrente, la omisión de determinadas condiciones laborales puede provocar que las empresas oferten por debajo de los costes reales del servicio. Pero lo cierto es que ninguna empresa del sector de la limpieza ha presentado recurso especial por entender que los costes del servicio estén mal calculados, impidiéndoles presentar oferta con arreglo a los precios del mercado, cuando por experiencia los recursos en contratos de este tipo y envergadura son frecuentes».*

En lo relativo al motivo de impugnación sobre las condiciones de subrogación que no aparecerían recogidas en el PPT, manifiesta lo siguiente: *«Con arreglo a los artículos 124 y 125 LCSP, no es objeto del PPTP el establecimiento ni la determinación de las condiciones de subrogación, siendo, en cambio, materia propia del PCAP y así se recoge en el presente expediente. Según el art. 125 LCSP son prescripciones técnicas aquellas especificaciones que definen las características exigidas de un producto o un servicio; en tanto que corresponde al PCAP recoger los derechos y obligaciones de las partes del contrato, la obligación del adjudicatario de cumplir las condiciones salariales de los trabajadores conforme al convenio colectivo sectorial de aplicación y las demás menciones requeridas por la LCSP y sus normas de desarrollo, como puede ser la información sobre las condiciones de subrogación a que se refiere el art. 130 de la propia Ley y que se recogen en el Anexo al PCAP sobre “Listado de personal subrogable”».*

Como se ha indicado el órgano de contratación solicita la desestimación del recurso interpuesto y además la imposición de multa por considerar que el mismo ha sido interpuesto con temeridad y mala fe.

## **SEXTO. Consideraciones del Tribunal.**

### **1. Sobre la alegación de la recurrente con relación a la estructura de costes.**

Expuestas las alegaciones de las partes, procede su examen. En primer lugar, la recurrente cuestiona el procedimiento seguido para determinar la estructura de costes a efectos de lo dispuesto en el artículo 9 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española (en adelante RD 55/2017).

En primer lugar, procede encuadrar el procedimiento al que se refiere la recurrente para a continuación entrar a analizar aquellas alegaciones sobre la citada estructura de costes respecto de las que este Tribunal ha considerado que tiene legitimación para impugnar.

El artículo 9 del RD 55/2017, resulta de aplicación en aquellos casos en los que se establece la revisión de precios en la ejecución del contrato prevista en el artículo 103 de la LCSP para los supuestos, entre otros, en los que el período de recuperación de la inversión sea superior a cinco años. Dicho procedimiento se sigue con la finalidad de establecer la fórmula que se utilizará durante la ejecución del contrato para la citada revisión. En este sentido, se prevé que el órgano de contratación debe solicitar a cinco operadores económicos la remisión de su estructura de costes y elaborar una propuesta propia de estructura de costes de la actividad, y para ello, según indica el precepto invocado: *«utilizará, siempre que sea posible, la información de las respuestas que reciba de los operadores económicos mencionados en la letra anterior».*

Esta tramitación no tiene como finalidad trasladar a los operadores económicos la realización del desglose del presupuesto de licitación de un determinado contrato, sino permitir que el órgano de contratación reúna información suficiente para elaborar la fórmula de revisión de precios que tiene que formar parte del PCAP en estos supuestos. Desde esta perspectiva este Tribunal aprecia un cierto error o confusión en las alegaciones de la



recurrente sobre esta cuestión, pues parece confundir o vincular el presupuesto base de licitación con la estructura de costes para la elaboración de la fórmula de revisión de precios, que pueden estar relacionados, pero no tienen el mismo régimen jurídico.

En este sentido, la recurrente cuestiona la información trasladada a las entidades para que facilitaran su estructura de costes, manifestando que no se le había ofrecido información suficiente sobre el convenio colectivo de aplicación al personal afectado por la subrogación y se cuestiona el desglose de los costes dados por las empresas consultadas. Como indicamos, no procedía ninguna de las dos cuestiones ya que las entidades presentan su estructura de costes para que el órgano de contratación pueda realizar la suya propia de cara a la confección de la fórmula de revisión de precios. Así lo llega a alegar la propia recurrente en su escrito de impugnación al reproducir el contenido del artículo 9.7 del RD55/2017, que indica que el órgano de contratación debe solicitar a cinco operadores económicos la remisión de «su estructura de costes», es la propia estructura de costes -la del operador económico- la que tienen que remitir, y no como parece entender la recurrente, la estructura de costes del contrato a licitar. Como consecuencia de lo anterior, tampoco tiene el citado operador económico que desglosar o justificar, su propia estructura de costes en el sentido pretendido por la recurrente, dado que la finalidad es otra y en principio, esta información en nada afectaría a los derechos defendidos por la organización sindical recurrente.

Por lo anterior y atendiendo al propio contenido del recurso, en virtud del principio de congruencia, procede la desestimación de este motivo.

## 2. Sobre la insuficiencia de los costes derivados de la subrogación alegada por la entidad recurrente.

La recurrente manifiesta que no se han tenido en cuenta en los costes laborales los derivados de la aplicación de determinadas cuestiones, como reclamaciones pendientes de resolver por la justicia respecto de determinados trabajadores, los costes laborales singulares derivados del contenido del convenio colectivo de aplicación al personal afectado por la subrogación, como indemnizaciones y pluses y otras cuestiones.

Asimismo, argumenta que no haber tenido en cuenta esta cuestiones afecta a los costes laborales en la ejecución del contrato dada la redacción de la cláusula 31 del PCAP en cuanto que establece lo siguiente: *«El contratista está obligado a cumplir durante todo el periodo de ejecución del contrato las normas y condiciones fijadas en el convenio colectivo de aplicación, si bien en todo caso, el adjudicatario estará obligado a cumplir las condiciones salariales de los trabajadores confor00..me al Convenio Colectivo sectorial de aplicación. Igualmente, se compromete a acreditar el cumplimiento de la referida obligación ante el órgano de contratación, si es requerido para ello, en cualquier momento durante la vigencia del contrato».*

Por otro lado, alega diversos errores materiales de los que adolecería el citado listado de subrogación, se indica que su contenido no cumpliría con lo exigido en el artículo 130 de la LCSP.

Manifiesta que en el valor estimado del contrato se omite la información sobre las modificaciones del convenio colectivo del personal afectado por la subrogación.

Se indica que la cuestión sobre la subrogación del personal no se aborda en el PPT.

Al respecto, en cuanto al contenido de la información que los pliegos deben aportar sobre las condiciones de subrogación en contratos de trabajo, ex artículo 130 de la LCSP, este Tribunal se ha pronunciado en varias ocasiones, valga por todas las Resoluciones 437/2019, de 27 de diciembre y 30/2022, de 21 de enero. En concreto, en la primera de ellas en lo que aquí concierne se indica lo siguiente:



*<<En este sentido, a efectos de determinar qué información permite realizar al potencial licitador una exacta evaluación de los costes laborales, puede resultar orientativo el contenido del mencionado artículo 130 de la LCSP al determinar los datos que debe facilitar la empresa que viene efectuando la prestación objeto del contrato al órgano de contratación: «Como parte de esta información en todo caso se deberán aportar los listados del personal objeto de subrogación, indicándose: el convenio colectivo de aplicación y los detalles de categoría, tipo de contrato, jornada, fecha de antigüedad, vencimiento del contrato, salario bruto anual de cada trabajador, así como todos los pactos en vigor aplicables a los trabajadores a los que afecte la subrogación».*

*Supuestos como el presente ya han sido objeto de análisis por este Tribunal, entre otras, en las Resoluciones 233/2018, de 2 de agosto, 271/2018, de 28 de septiembre y 203/2019, de 25 de junio; en esta última se indica «Por último, en cuanto al contenido y alcance de la información a facilitar, esta deberá ser toda la que fuese necesaria para permitir la evaluación de los costes laborales, pudiendo remitirse a aquellos documentos o normas que permitan completar dicha información y que se encuentren a disposición de todas las entidades licitadoras. En concreto, el segundo inciso del párrafo segundo del artículo 130.1 de la LCSP dispone que como parte de esta información [sobre las condiciones de los contratos de las personas trabajadoras a las que afecte la subrogación] en todo caso se deberán aportar los listados del personal objeto de subrogación, indicándose: el convenio colectivo de aplicación y los detalles de categoría, tipo de contrato, jornada, fecha de antigüedad, vencimiento del contrato, salario bruto anual de cada trabajador, así como todos los pactos en vigor aplicables a los trabajadores a los que afecte la subrogación»>>.*

Aplicando lo anterior al presente supuesto, se ha analizado el contenido del listado del personal al que afecta la subrogación y las alegaciones de la recurrente, desprendiéndose que la información que la recurrente encuentra omitida, en síntesis: incrementos salariales futuros, reposición de derechos suspendidos, una indemnización por subrogación y deudas a los trabajadores por productividad, no debe formar parte del contenido obligatorio del listado de subrogación anteriormente reproducido, por lo que no resulta exigible que el mismo lo contemple.

Con relación a que el contenido no se encuentra dentro del PPT, se ha de precisar que la información sobre el personal afectado por la subrogación ha sido objeto de publicación en el perfil de contratante junto a los pliegos y que la recurrente ha tenido cumplido acceso a su contenido y lo ha podido impugnar, por lo que este Tribunal no considera que se haya cometido por el órgano de contratación infracción, en el sentido alegado por la recurrente.

Alude también la recurrente a que no se hace referencia en el PCAP a las modificaciones del convenio colectivo para la empresa Limpieza Costa Tropical SAU (LIMDECO), sobre esta cuestión este Tribunal ha podido comprobar que en el anexo en el que se encuentra el listado del personal afectado por la subrogación -documento anexo a los pliegos y publicado en el perfil de contratante- se realiza una llamada en la que se indica: « \* Convenio colectivo de aplicación: Convenio colectivo para la empresa Limpieza Costa Tropical SAU (LIMDECO) código de convenio 18001632011999 (publicado en el BOP-Granada 21/12/2015). Modificado por acuerdos de Pleno de 28/4/2023 (BOP 19/5/2023), 11/5/2023 (BOP 22/5/2023) y 12/7/2024 (BOP 26/7/2024)». A la vista de lo anterior, este Tribunal concluye que dicha información es suficiente, en tanto que sí recoge la mencionada por la entidad recurrente, por lo que también procede la desestimación de esta alegación.

Por otro lado, la recurrente parece vincular los gastos derivados de la subrogación del personal con los costes laborales que deben formar parte del presupuesto base de licitación, en este sentido, viene a argumentar que la omisión de determinada información sobre el convenio colectivo citado ha conllevado a que los gastos de personal se hayan calculado de forma insuficiente.



La cuestión no es nueva y ya ha sido abordada ampliamente por este Tribunal. Así, en nuestra Resolución 131/2020, de 28 de mayo, sosteníamos, con apoyo en doctrina jurisprudencial y de otros tribunales administrativos de recursos contractuales, que en el cálculo del presupuesto y valor estimado de los contratos donde el factor humano es un elemento esencial habrá que contemplar, conforme a lo dispuesto en los artículos 100 y siguientes de la LCSP, los costes laborales del personal necesario para ejecutar la prestación y no del personal que pueda estar desempeñando sus servicios en la contrata anterior. Y añadíamos que *“una cosa es que la empresa entrante venga obligada por el convenio colectivo a subrogarse en toda la plantilla destinada en el contrato que asume y otra que, si las necesidades públicas a satisfacer con el nuevo contrato han cambiado o se han reducido, venga obligada a destinar a todos ellos al nuevo contrato que le ha sido adjudicado, pudiendo en tales casos, como sostiene el Tribunal Supremo, proceder al despido por causas objetivas, a una reducción de jornada o a cualquier otra solución legal respecto a los trabajadores subrogados”*.

Y concluíamos que, en este particular, cobra pleno sentido la premisa principal de todo contrato público que es atender las necesidades públicas cuya satisfacción corresponda a la esfera de competencia de cada poder adjudicador (artículo 28.1 de la LCSP); necesidades que pueden ser idénticas a las del contrato anterior o haber cambiado, sin que las mismas y por ende, el presupuesto para satisfacerlas deban estar vinculados a situaciones precedentes que no respondan a la realidad actual que pueda demandar el servicio.

En el mismo sentido, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en su Resolución 826/2023, reprodujo el criterio que ya venía manteniendo, siendo sus términos similares a los de este Tribunal. Así, la resolución señala que *«es nuestra doctrina, mantenida entre otras, en la reciente Resolución nº 68/2023, de 2 de febrero, la que reconoce la potestad discrecional de la que dispone el órgano de contratación para delimitar el objeto del contrato y sus características, y por ende, dimensionar la plantilla necesaria para su prestación; sin que la previsión de subrogación prevista en la legislación laboral o convenios vincule a la Administración a la hora de definir el contenido de la prestación a contratar, Resolución nº 1321/2021, de 7 de octubre. En esta misma dijimos, con cita de la Resolución nº 178/2019 que “no puede estimarse que el coste del contrato administrativo deba incluir la totalidad del coste que los trabajadores subrogados puedan suponer para la empresa adjudicataria. Las horas de prestación de servicios de dichos trabajadores subrogados que no deban emplearse en la ejecución del contrato administrativo deben ser gestionadas por las empresas empleadoras, que asumen el riesgo y ventura del negocio que gestionan”. Por tanto, el órgano de contratación ha cumplido en la confección de la tabla de subrogación lo establecido en el artículo 130 de la LCSP, atendiendo para fijar el presupuesto base de licitación a las necesidades reales a las que responda la contratación»*.

Además, y ya con independencia de lo anterior, la recurrente parece deducir que de forma obligada el órgano de contratación tuvo, a la hora de realizar los cálculos de gastos de personal para establecer el presupuesto base de licitación, que tener en cuenta el Convenio colectivo para la empresa Limpieza Costa Tropical SAU, dicha cuestión la enlaza con la previsión en la cláusula 31 del PCAP relativa a que el contratista debe cumplir con el convenio colectivo que resulte de aplicación. Interpreta la recurrente que el órgano de contratación no ha tenido en cuenta diversas especialidades que tendría el mencionado convenio en cuestiones salariales y derechos de los trabajadores, por lo que el presupuesto de licitación sería insuficiente.

Sobre la alegación de la recurrente se debe partir de lo dispuesto en el artículo 101.2 de la LCSP en lo relativo al cálculo de valor estimado del contrato, que dispone: *«En los contratos de servicios y de concesión de servicios en los que sea relevante la mano de obra, en la aplicación de la normativa laboral vigente a que se refiere el párrafo anterior se tendrán especialmente en cuenta los costes laborales derivados de los convenios colectivos sectoriales de aplicación»*. Asimismo, el artículo 102 de la LCSP, con relación al precio del contrato establece en su apartado tercero que: *«En aquellos servicios en los que el coste económico principal sean los costes laborales, deberán considerarse los términos económicos de los convenios colectivos sectoriales, nacionales, autonómicos y provinciales*



*aplicables en el lugar de prestación de los servicios», por tanto, del régimen legal aplicable se deduce claramente que no resulta correcta la alegación de la recurrente con relación al convenio colectivo específico que manifiesta que debió utilizar el órgano de contratación a la hora de determinar el presupuesto base de licitación y el valor estimado del contrato, puesto que no tiene que ser obligatoriamente el señalado por la recurrente.*

Por otro lado, con relación al convenio colectivo a utilizar por el órgano de contratación a la hora de elaborar el presupuesto base de licitación respecto del que tenga que aplicar el contratista en la ejecución del contrato, esta cuestión fue abordada por este Tribunal ya en otras ocasiones, por ejemplo, en nuestra Resolución 271/2021, de 8 de julio, así se indica: *«En definitiva, si bien resulta procedente que, para calcular el presupuesto base de licitación y el valor estimado del contrato, en los pliegos se consideren como costes salariales los establecidos en el convenio colectivo sectorial que resulte de aplicación, por ser el referente ordinario en el sector, ex artículos 100.2, 101.2 y 102.3 de la LCSP, la obligación que se exige a la persona contratista es la de cumplir con las obligaciones salariales que deriven del convenio colectivo que resulte de aplicación, ex artículos 201 y 35.1.n) de la LCSP.*

*En este sentido, si bien es cierto que el artículo 122.2 de la LCSP, relativo al pliego de cláusulas administrativas particulares, dispone que en dicho pliego se incluirán, entre otras, la obligación de la persona adjudicataria de cumplir las condiciones salariales del personal conforme al convenio colectivo sectorial de aplicación, dicha exigencia no debe interpretarse de forma literal pues ello supondría que si el futuro contratista se rigiese por un convenio distinto del sectorial, la celebración del contrato supondría una alteración de las condiciones salariales de las personas trabajadoras, dando lugar a una inaplicación parcial, sólo respecto de las afectas a la ejecución del contrato, y temporal, sólo durante la ejecución del contrato, del convenio colectivo sectorial que resulta de aplicación.*

*Al respecto, de una forma adecuada con la realidad, el artículo 35 de la LCSP “Contenido mínimo del contrato”, establece que en los documentos de formalización de los contratos figurará: “n) La obligación de la empresa contratista de cumplir durante todo el periodo de ejecución de contrato las normas y condiciones fijadas en el convenio colectivo de aplicación.”.*

*La interpretación conjunta de los preceptos expuestos conduce a que la obligación que haya de figurar en los pliegos sea la de respetar las obligaciones salariales que resulten del convenio colectivo que se encuentre en vigor, que normalmente será el convenio colectivo sectorial, pero en los casos en que resulte de aplicación un convenio colectivo distinto, habrá de estarse a las obligaciones salariales establecidas en éste».*

Así se han manifestado otros órganos como el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución 1464/2019, de 19 de diciembre.

Por otro lado, la recurrente vincula además la infracción del artículo 130 de la LCSP, con la circunstancia de que en la información facilitada en el PCAP no se contemplen cuestiones como determinadas reclamaciones que tienen los trabajadores con el órgano de contratación *«un centenar de demandas»* y denuncia diversos errores de los que adolecería el listado de subrogación con relación a la exactitud de los datos contemplados.

Sobre estas cuestiones procede mencionar en primer lugar que el artículo 130 de la LCSP establece que: *«En el caso de que una vez producida la subrogación los costes laborales fueran superiores a los que se desprendieran de la información facilitada por el antiguo contratista al órgano de contratación, el contratista tendrá acción directa contra el antiguo contratista»* lo que supone una garantía para los licitadores ante este tipo de situaciones y que en cualquier caso con relación, entre otras cuestiones, a salarios impagados el propio artículo 130.6 de la LCSP establece que: *«Asimismo, y sin perjuicio de la aplicación, en su caso, de lo establecido en el artículo 44 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, el pliego de cláusulas administrativas particulares siempre contemplará la obligación del contratista de responder de los salarios impagados a los trabajadores afectados por subrogación, así como de las cotizaciones a la Seguridad social devengadas, aún en el supuesto de que se resuelva el contrato y aquellos sean subrogados por el nuevo*



*contratista, sin que en ningún caso dicha obligación corresponda a este último». Finalmente, no parece tener fundamentación jurídica la alegación relativa a que se debía tener en cuenta el importe de las reclamaciones de los trabajadores que datan, afirma la recurrente, del año 2014, puesto que no se alega el motivo por el que tendrían que ser abonadas, en su caso, por parte del nuevo contratista, por lo que tampoco sería obligatorio que tuviera que estar contemplado dicho coste en el listado de subrogación de personal.*

Además, la recurrente alude a diversos errores de los que adolecería el listado de personal afectado por la subrogación. El órgano de contratación en su informe al recurso da cumplida respuesta a las alegaciones en el sentido anteriormente reproducido indicando -en síntesis- que los errores alegados son inexistentes. Sobre lo anterior, este Tribunal considera que estamos ante una cuestión que solo puede resolverse en su caso ante la jurisdicción laboral y una vez adjudicado el contrato que se examina. En definitiva, como indicamos se trata de una cuestión que se mueve estrictamente en el ámbito del derecho laboral, y que no se encuentra dentro de las competencias de enjuiciamiento de este Tribunal.

Como señala el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución 401/2018, de 23 de abril: *«En el presente caso la obligación de subrogación, encuentra su base no en una norma de carácter administrativo, sino en una de naturaleza laboral, como es el artículo 27.3 del Convenio Colectivo General de sector de la construcción, publicado en el Boletín Oficial del Estado 232/2017, de 26 de septiembre. La interpretación de este precepto, así como la resolución de los litigios que puedan plantearse sobre su aplicación, queda extramuros de la competencia de este Tribunal, por la naturaleza esencialmente laboral del mismo, que supone que hayan de ser los órganos de la jurisdicción social en su caso quienes determinen si la trabajadora que solicita la subrogación reúne o no los requisitos establecidos para que se le aplique el artículo 27.3 del Convenio.»*

Por todo lo anterior procede la desestimación de este motivo de recurso y, por tanto, el recurso interpuesto.

Finalmente, con relación a la petición del órgano de contratación de imposición de multa por temeridad y mala fe este Tribunal en el supuesto analizado considera, tras el análisis de los argumentos expuestos en el escrito de recurso, que si bien se han desestimado todos sus motivos, ello no es suficiente para concluir que el mismo, en su conjunto, carezca de falta de fundamentación y que se haya interpuesto con temeridad y mala fe, por lo que no se aprecia que el recurso en su globalidad suponga un ejemplo de ejercicio abusivo del recurso especial en materia de contratación, ni por tanto, que el mismo se haya interpuesto con temeridad o mala fe manifiesta.

A ello se une que el órgano de contratación no cuantifica el daño alegado y la rapidez de la resolución del recurso interpuesto, algo menos de un mes.

En definitiva, no se evidencia claramente que la recurrente haya sostenido los argumentos del recurso en el conocimiento de la total ausencia de su fundamentación jurídica y que el mismo fuese a ser claramente desestimado, por lo que no cabe apreciar en el presente supuesto absoluta deslealtad o abuso del principio de buena fe, determinantes de la imposición de la multa solicitada.

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

## **ACUERDA**

**PRIMERO.** Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **CONFEDERACION GENERAL DEL TRABAJO, CGT**, contra el anuncio y los pliegos rectores del procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicios de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos, limpieza viaria, de playas y gestión



del ecoparque del municipio de Motril» (Expediente SERV/ABR/CONTRATACION202400007), convocado por el Ayuntamiento de Motril.

Inadmitir el escrito de impugnación por falta de legitimación activa de la asociación recurrente respecto de los motivos de recurso indicados en el fundamento de derecho segundo.

**SEGUNDO.** Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal mediante Resolución MC. 108/2024, de 30 de agosto.

**TERCERO.** Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

**NOTIFÍQUESE** la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

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.

