

Recurso 548/2025
Resolución 615/2025
Sección Tercera

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

Sevilla, 10 de octubre de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED] contra el pliego de cláusulas administrativas particulares, y el pliego de prescripciones técnicas que rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicio para la limpieza del centro público de formación para el empleo “Punta de Europa”», (expediente número CONTR 2025 319350), convocado por la Delegación Territorial de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo en Cádiz, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 9 de septiembre de 2025, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía, el anuncio de licitación por procedimiento abierto y tramitación ordinaria del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución. Asimismo, dicho día, los pliegos y demás documentación que rigen la licitación fueron puestos a disposición de las personas interesadas en el citado perfil de contratante. El valor estimado del contrato asciende a 126.615,08 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 19 de septiembre de 2025, tuvo entrada en el registro del órgano de contratación, siendo remitido a este Tribunal, extemporáneamente, el día 25 de septiembre de 2025. El escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad recurrente, se interpone contra los pliegos que rigen el procedimiento de licitación del contrato citado en el encabezamiento de la presente resolución.

Se remite por el órgano de contratación copia del recurso interpuesto informe al mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución, completándolo con posterioridad además posteriormente, no solo al plazo de dos días desde la interposición, sino después de remitir el recurso especial, el día 19 de octubre de 2025, es decir diez días después de la interposición del recurso especial cuando el último día para su remisión fue el día 23 de septiembre de 2025.

Acto seguido, el 29 de septiembre de 2025, este Órgano por Resolución M.C. 133/2025, adopta la medida cautelar de suspensión del procedimiento de licitación solicitada por la recurrente.

Por último, la Secretaría del Tribunal con dicha fecha de 29 de septiembre de 2025, concedió un plazo de 5 días hábiles a las entidades licitadoras para que formularan las alegaciones al recurso interpuesto que considerasen oportunas, no habiéndose recibido ninguna en el plazo establecido para ello. Se resuelve el recurso en el primer pleno convocado tras la expiración de ese plazo.

TERCERO. Respecto del expediente remitido al Tribunal, el índice no está ordenado en la forma que ha prescrito el artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo común de las Administraciones Públicas, conforme la interpretación de la Sala tercera del Tribunal Supremo realizada en la Sentencia de 14 de diciembre de 2021 (rec. 112/2020), la cual expone:

“El artículo 70 de la Ley 39/2015, nos dice lo que se entiende por expediente administrativo, esto es un conjunto ordenado de documentos que sirven de antecedente a la resolución Administrativa o en el caso de impugnación de disposiciones generales los antecedentes de aquellas. El mismo precepto nos indica en su apartado segundo que tendrá formato electrónico con un índice de todos los documentos en línea con las previsiones de la derogada Ley 11/2007, de 22 de junio, sobre Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, artículo 32. Añade que, cuando en virtud de una norma- en lo que a la jurisdicción contencioso-administrativa concierne el artículo 48 de la LJCA -, sea preciso remitir el expediente electrónico se hará de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes Normas Técnicas de Interoperabilidad y acompañado de un índice que garantiza su integridad e inmutabilidad. El artículo 48 de la LJCA en su apartado cuarto exige también un índice, lo que resulta razonable a la hora de permitir una consulta ordenada de toda la documentación obrante. Ese índice lateral izquierdo cuando el expediente es electrónico ha de permitir su consulta desplegando las hojas sin necesidad de visualizar todas las páginas cada vez que se opte por comprobar o contrastar un dato. Lo anterior es lo que permiten los documentos digitalizados en PDF con el servicio de índice, es decir al colocar el cursor sobre el apartado correspondiente se abre en la página buscada, aunque el documento en PDF tenga miles de páginas

En lugar del modo presentación, que facilita la consulta por razón de la digitalización efectuada al transformar la información original en papel en información digital con su adecuada clasificación que comporte una búsqueda ágil para su recuperación, se ha confeccionado con el modo amontonamiento, es decir un simple escaneado de las hojas de papel del expediente administrativo original. Se impide así la búsqueda ágil que es el objetivo último de la Administración digital, obligando, en cambio, a visualizar todas y cada una de las hojas en la pantalla del ordenador cada vez que se consulta un documento”.

El poder adjudicador además de trasladar el expediente sesgado, lo remite a través de ese amontonamiento de hojas, sin orden intuitivo ninguno, lo que dista de la forma legal preceptiva, lo cual supone una infracción procedimental. No obstante, el informe al recurso, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución ha sido remitido por el órgano de contratación y es suficiente dado el contenido del recurso especial.

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 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.

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede abordar la legitimación de la confederación 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 entidad que representa el compareciente tiene interés directo, ya que es la actual adjudicataria del servicio, y muestra su interés en participar en el proceso. 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 que representa la entidad recurrente no habiendo consentido los pliegos, dado que no figura entre las entidades licitadoras que se han presentado.

TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto el recurso se interpone contra los pliegos en 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, 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 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 debido a que, siendo la actual adjudicataria, si resultase de nuevo adjudicataria le perjudica la alteración de los horarios de los trabajadores subrogados. Explica que el pliego modifica de manera sustancial los horarios habituales de los trabajadores afectados por la subrogación, “con afectación directa a su jornada y condiciones laborales, contravieniendo el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores y el convenio colectivo para el sector de la limpieza de edificios y locales de la provincia de Cádiz”.

Explica que existe “vulneración de la transparencia y concurrencia. El artículo 130 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, obliga a informar de manera clara y suficiente de las condiciones de subrogación en el pliego, permitiendo calcular correctamente los costes y condiciones laborales. La modificación arbitraria de horarios dificulta la estimación real y puede afectar a la igualdad entre licitadores”.



Añade que “*las trabajadoras vienen prestando sus servicios en las siguientes condiciones:*

Limpiadora 1: Actualmente disfruta de su periodo de lactancia y posteriormente de sus vacaciones pendientes. Su horario es de 09:00h a 13:00h. Actualmente, y hasta el final de su lactancia y vacaciones está siendo sustituida por otra trabajadora con idéntico horario.

Limpiadora 2: Horario 07:30h a 11:30h

Limpiadora 3: lunes, martes y miércoles, horario de 12:00h a 15:00h.

Jueves y viernes, horario de 13:00h a 16:00h”.

Solicita en su recurso que se estime para que “*se retrotraiga el expediente, dejando sin efecto la cláusula del Pliego que altera los horarios y jornadas del personal subrogado, reponiendo las condiciones tradicionales y pactadas con las trabajadoras afectadas, según convenio y legislación aplicables (...)*”.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

En cuanto al fondo del asunto, el órgano de contratación en su informe al recurso afirma no compartir el argumento de la recurrente si bien “*tanto el contrato limpieza actualmente vigente CONTR 2023/329169 como el que se está tramitando CONTR 2025 319350 tienen un objeto similar, las necesidades del centro han sufrido alteraciones con respecto a las que motivaron la licitación del vigente contrato de limpieza*”.

Señalan que “*el actual contrato se inicia tras la reforma del centro y antes del inicio de la actividad central del mismo. Desde esa fecha a la actualidad, ha aumentado considerablemente la actividad en sus dependencias. Las actividades formativas, que inicialmente se programaron en horario de mañana, progresivamente han sido ampliadas, estando previsto que, en los próximos años, se desarrollen en horario de mañana y tarde. Con este objetivo, se ha ampliado la relación de puestos de trabajo en el centro para contar con puestos de trabajo en horario de tarde y se está licitando un contrato de seguridad para ese horario. Estas razones, determinaron que el órgano de contratación considerase la necesidad de variar las prestaciones del servicio de limpieza, así como los horarios en los que dichos servicios debían ser prestados, adecuándolos a las nuevas necesidades del centro y facilitando que las tareas de limpieza se realicen durante la franja horario en la que las instalaciones y aulas, no estén ocupadas por los usuarios. La modificación de los horarios, manteniéndose el total de horas necesarias para la prestación del servicio en relación con el anterior contrato, no provoca desigualdad entre los licitadores*”.

En cuanto a la subrogación, y en cuanto a la información para la prestación de servicios, el apartado sexto “*del Anexo I del CAP refiere la obligación de subrogar al personal de limpieza en los términos previstos en el Anexo XVI del PCAP que fija las condiciones de los contratos de las personas trabajadoras a las que afecte la subrogación, que resulte necesaria para permitir una exacta evaluación de los costes laborales que implicará tal medida, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 130 LCSP*”.

Añade que la subrogación contempla a tres personas de limpieza, dos de ellas con contrato laboral de 20 horas semanales y la tercera con contrato de 18 horas semanales. Lo dispuesto en el Anexo XVI del PCAP coincide con la jornada semanal que viene realizando el personal de limpieza del Centro de Formación conforme al contrato vigente. De este modo termina la explicación señalando que “*la tramitación del contrato se viene realizando cumplimiento escrupulosamente lo legalmente exigido para ello y los posibles licitadores del mismo disponen de toda la información que precisan, de la subrogación y del resto de condiciones del contrato, para libremente decidir si concurren a la licitación presentando las ofertas que estimen oportunas*”.



SEXTO. Consideraciones del Tribunal.

La obligación de subrogar a los trabajadores en un contrato no deriva de las normas de contratación pública; tiene su origen en los convenios colectivos de aplicación.

Así lo determina el art. 130.1 de la LCSP, que prevé 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 que resulte necesaria para permitir una exacta evaluación de los costes laborales que implicará tal medida, debiendo hacer constar igualmente que tal información se facilita en cumplimiento de lo previsto en el presente artículo.”

Esta información deberá ser facilitada por las empresas actualmente prestatarias de los servicios y que esté empleando a los trabajadores afectados, en el momento en que sea requerida para ello por el órgano de contratación, debiendo aportar, al menos, el convenio colectivo de aplicación, categoría, tipo de contrato, jornada, fecha de antigüedad, vencimiento del contrato y salario bruto anual de cada trabajador, así como todos los pactos en vigor aplicables a los trabajadores a los que afecte la subrogación .

Es decir, para los trabajadores subrogables la Administración contratante actúa como intermediario, sin que en los pliegos sea posible obligar o eximir de la obligación de subrogar.

La obligación de subrogación es una cuestión de Derecho Laboral sobre la que el órgano de contratación no tiene competencia alguna. Únicamente está obligado a informar de ello en los pliegos conforme al art. 130 LCSP, pero no pueden establecerla los pliegos, siendo su existencia independiente de los mismos. Si esta procede conforme al Derecho laboral, habrá de producirse, y si no, no, todo ello con independencia de lo que se diga en los pliegos y del resultado del recurso.

No obstante, la obligación de subrogar no implica que la Administración deba dejar de configurar los pliegos en función de sus necesidades reales; de hecho, la Administración tiene la obligación de ordenar la forma de prestación de los servicios de forma que sean lo más eficientes y sostenibles posible.

En este caso, los pliegos deberán indicar, por una parte, aquellos trabajadores a los que sea obligatorio subrogar y, por otro, las obligaciones reales de personal mínimo para la prestación del servicio que se pretende contratar.

Es decir, que la obligación de subrogación abarcará a todos los trabajadores que estén ejecutando el contrato que finaliza (cuestión que se rige por la normativa de Derecho Laboral en materia de subrogación), aunque las necesidades de personal mínimo que se estimen para ejecutar el nuevo contrato serán las que determine la Administración contratante, a la vista de la configuración y forma de prestación del servicio que se estime adecuada a sus fines.

Por lo demás, la forma de ubicar o no a los trabajadores objeto de subrogación dependerá de la empresa adjudicataria una vez los subrogue y formen parte de su plantilla, que podrá por tanto también destinarlos a otros servicios o, si así resulta, despedirlos e indemnizarlos.



Por tanto, la obligación de subrogar no deviene del contenido de los pliegos sino de la normativa laboral de aplicación (generalmente el convenio colectivo), por lo que los trabajadores que deban ser subrogados lo serán independientemente de lo que diga el pliego. En segundo lugar, la Administración debe comunicar los datos de los trabajadores a subrogar en el contrato según sean facilitados por la empresa adjudicataria algo que ha ocurrido en el PCAP, y estos conforme a la legalidad vigente indican tanto los trabajadores a los que es obligatorio subrogar, como también, las obligaciones reales de personal mínimo para la prestación del servicio que se pretende contratar, con lo que la obligación de subrogación abarcará a todos los trabajadores que estén ejecutando el contrato que finaliza, aunque las necesidades de personal mínimo que se estimen para ejecutar el nuevo contrato serán las que determine la Administración contratante.

La nueva relación laboral, o la continuidad de la actual adjudicataria en la ejecución de dichos servicios, conforme al nuevo objeto del contrato que supone esta nueva licitación supondrá que, dentro del poder de dirección de la empresa, podrá, siempre con respeto a los derechos laborales de los trabajadores afectados, reubicarlos, una vez los subrogue y formen parte de su plantilla.

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

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la [REDACTED] contra el pliego de cláusulas administrativas particulares, y el pliego de prescripciones técnicas que rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicio para la limpieza del centro público de formación para el empleo “Punta de Europa”», (expediente número CONTR 2025 319350), convocado por la Delegación Territorial de Delegación Territorial de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo en Cádiz.

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 M.C. 133/2025, 29 de septiembre.

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.

