

Recurso 575/2025

Resolución 627/2025

Sección Segunda

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

Sevilla, 17 de octubre de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED] contra la resolución de adjudicación de 9 de octubre de 2025 dictada en el seno del procedimiento de contratación denominado “Limpieza, mantenimiento, conservación y atención al público de instalaciones deportivas municipales”, (Expte. 2025/12/S201), promovido por el Ayuntamiento de El Puerto de Santa María (Cádiz), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 18 de julio de 2025, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación, por procedimiento abierto, y tramitación ordinaria del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución. El mismo día se pusieron los pliegos a disposición de los particulares. El valor estimado del contrato asciende a 4.223.358,76 euros, y entre las empresas que presentaron sus proposiciones a la licitación, se encontraba la ahora recurrente.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP) y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

Tras la tramitación procedimental correspondiente, el día 11 de septiembre de 2025 se publicó el acta de la mesa de contratación, en la que se acuerda proponer como adjudicataria a la mercantil [REDACTED], con una puntuación total de 100,00 puntos, frente a la oferta presentada por la entidad recurrente que obtuvo 98,95 puntos.

SEGUNDO. El 18 de septiembre de 2025, tuvo entrada en el registro del órgano de contratación el escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la mercantil recurrente, contra lo expresado en el acta de la mesa de contratación. Se remite a este Tribunal el día 23 de septiembre de 2025 junto con el expediente administrativo, el listado de licitadores y el informe al recurso especial. Se tramitó como recurso 534/2025, si bien al no ser acto susceptible de recurso especial fue inadmitido mediante la resolución 582/2025 de 26 de septiembre.

TERCERO. El 10 de octubre de 2025 tuvo entrada en el Tribunal el escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la mercantil recurrente, contra la resolución de adjudicación. No ha sido necesario solicitar listado de licitadores puesto que ya constaba remitiéndose para el trámite correspondiente de alegaciones el día 14 de octubre de 2025. Solicitado el expediente el mismo fue remitido, así como el informe al recurso especial.

Se ha otorgado trámite de alegaciones, habiéndose realizado por parte de la única entidad interesada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y conforme al 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 acto impugnado ha sido adoptado en el procedimiento de adjudicación de un contrato promovido por una entidad local andaluza, el Ayuntamiento del Puerto de Santa María (Cádiz), de gran población que cuenta con convenio firmado con la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos de la Junta de Andalucía en fecha de 27 de diciembre de 2024.

SEGUNDO. Legitimación.

Ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso dada su condición de entidad licitadora en el procedimiento de adjudicación, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP.

TERCERO. Acto recurrible.

Visto lo anterior, procede determinar si el recurso se refiere a alguno de los supuestos contemplados legalmente y si se interpone contra alguno de los actos susceptibles de recurso en esta vía, de conformidad con lo establecido respectivamente en los apartados 1 y 2 del artículo 44 de la LCSP.

El objeto de la licitación es un contrato de servicios, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, cuyo valor estimado supera el límite establecido para ser susceptible del presente recurso, y el acto impugnado es la resolución por la que se acuerda la adjudicación del contrato. Por tanto, contra el mismo cabe recurso especial conforme a lo establecido en el artículo 44 apartados 1. a) y 2. c) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición del recurso.

En cuanto al plazo de interposición del recurso, el artículo 50.1 d) de la LCSP establece que *“El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles. Dicho plazo se computará: d) Cuando se interponga contra la adjudicación del contrato el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya notificado esta de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional decimoquinta a los candidatos o licitadores que hubieran sido admitidos en el procedimiento.”*

La D.A. 15ª en su apartado 1 establece que *“Las notificaciones a las que se refiere la presente Ley se podrán realizar mediante dirección electrónica habilitada o mediante comparecencia electrónica.*

Los plazos a contar desde la notificación se computarán desde la fecha de envío de la misma o del aviso de notificación, si fuera mediante comparecencia electrónica, siempre que el acto objeto de notificación se haya publicado el mismo día en el Perfil de contratante del órgano de contratación. En caso contrario los plazos se computarán desde la recepción de la notificación por el interesado.”



El recurso presentado se debe considerar que se ha interpuesto dentro del plazo legal antes mencionado.

QUINTO. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

Siendo la diferencia de la puntuación de su oferta de 1,05 puntos inferior respecto de la entidad adjudicataria (sobre 100 puntos máximo) alega que *“el listado de personal a subrogar facilitado por la anterior adjudicataria incluye a dicha trabajadora administrativa, que no desarrolla sus funciones exclusivamente en el servicio objeto de licitación, sino que realiza labores generales de oficina y en otras sedes de la empresa, tal y como consta en escrito remitido al Ayuntamiento por parte del propio personal afectado”*.

Explica que se ha realizado una *“indebida inclusión de esta trabajadora como subrogable ha distorsionado los costes de personal y, por ende, el precio ofertado, generando un perjuicio a esta empresa recurrente. Si se hubiera excluido correctamente dicha plaza”,*(...) estima que su oferta habría resultado más ventajosa, con una baja porcentual superior a la de la entidad que ha resultado ser la adjudicataria finalmente, de tal modo que esto habría determinado la adjudicación a su favor.

Al respecto expresa que el artículo 130 de la LCSP recoge que la subrogación de personal únicamente procede respecto de aquellos trabajadores vinculados exclusivamente a la ejecución del contrato objeto de licitación, añadiendo que *“la doctrina y la jurisprudencia”* (...) *“han reiterado que la inclusión en el listado de personal subrogable de trabajadores que realizan funciones compartidas o ajenas al contrato vulnera la LCSP y provoca un efecto distorsionador en la competencia”*. No obstante, no se cita ninguna resolución ni sentencia en su escrito.

Explica que la inclusión indebida como personal a subrogar de una trabajadora administrativa ajena al servicio *“ha afectado directamente al resultado económico de la licitación, en vulneración del principio de igualdad de trato y libre concurrencia (art. 1 y 132 LCSP)”*.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Alega que la entidad recurrente se dirige formalmente contra la resolución de adjudicación, pero en realidad cuestiona una de las previsiones contenidas en el propio Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y en la documentación del expediente que es la inclusión de la trabajadora administrativa en el listado de personal a subrogar recogido en el Anexo VII del PCAP.

Añade que, *“de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 44 y 50 de la LCSP, las previsiones de los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas que establecen las condiciones de la licitación son actos de trámite cualificados, directamente impugnables mediante recurso especial en materia de contratación en el plazo de quince días hábiles desde su publicación”*.

Explica que no cabe impugnar indirectamente los pliegos a través de un recurso contra la adjudicación, y que la falta de recurso en plazo contra los pliegos implica su aceptación tácita y la imposibilidad de discutir posteriormente su contenido. Y, en segundo lugar, alega que la improcedencia de la subrogación carece además de viabilidad procesal, por haberse planteado fuera del plazo legal para impugnar los pliegos que establecían esa



condición. Añade que en el expediente “consta el estudio económico que sirvió de base para determinar el presupuesto de la licitación, que se ha calculado de manera que cubra la totalidad de costes laborales del servicio conforme al convenio colectivo de aplicación (art. 100 LCSP)”.

Explica que en el listado de personal a subrogar facilitado por la anterior adjudicataria se incluye una trabajadora que no desarrollaría sus funciones exclusivamente en el servicio objeto de licitación, sino que realizaría labores generales de oficina y en otras sedes de la empresa, pero defiende la adjudicación expresando que “no se aporta resolución firme ni prueba documental que desvirtúe la información oficial contenida en el listado de subrogación, el cual goza de presunción de veracidad a efectos del artículo 130 de la LCSP”.

3. Alegaciones de la entidad interesada.

Indica en su escrito de alegaciones que “la persona a la que se refiere el recurso está contratada específicamente para el contrato que nos ocupa, tal y como se acredita con el contrato de trabajo de la trabajadora a la que se refiere el recurso en cuyo anexo consta: “ANEXO AL CONTRATO DE TRABAJO ORDINARIO INDEFINIDO TP con la categoría de AUX.ADMINISTRATIVO suscrito entre la empresa [REDACTED] y el trabajador D./Dña. [REDACTED] con DNI [REDACTED]. OBJETO DEL CONTRATO APOYO TAREAS ADMINISTRATIVAS EN EL SERVICIO DE LIMPIEZA, MANTENIMIENTO Y CONTROL DE ACCESO DE USUARIOS A INSTALACIONES DEPORTIVAS MUNICIPALES DEL AYUNTAMIENTO DE EL PUERTO DE SANTA MARIA”

No cabe duda, pues, de que la trabajadora a la que se refiere el recurso resulta subrogable de conformidad con el artículo 130 de la LCSP y el convenio colectivo aplicable y de que carecen de fundamento las afirmaciones de la recurrente que, por otra parte, no merecerían acogida en este Tribunal, pues la determinación de si una persona tiene o no derecho a subrogación corresponde a los Juzgados y Tribunales del orden social.

Mi mandante no ha hecho sino cumplir con su obligación al facilitar un listado con las personas que, como en el caso que nos ocupa, tienen derecho a subrogación por estar adscritas al servicio y la Administración ha cumplido con la suya al publicar la información facilitada”.

SEXTO. Consideraciones del Tribunal.

Debemos abordar en el presente recurso las cuestiones controvertidas, comenzando desde la premisa de que la información facilitada por la entidad adjudicataria sobre las condiciones de contratación de las personas trabajadoras a su cargo, no forma parte del contrato en sí. La contratación que se pretende realizar a efectos del artículo 130 LCSP nada tiene que ver con el objeto de la prestación del servicio, y si bien vincula al propio Ayuntamiento a efectos de establecerlo en el pliego, a efectos de que lo conozcan los licitadores que pretendan la adjudicación, los efectos de dicha obligación no supone que la información suministrada pueda considerarse como esencial a los efectos de interpretar el objeto del contrato ni las horas necesarias.

La Administración no es garante de la normativa laboral en los procedimientos de contratación administrativa con subrogación de personal conforme al artículo 130 de la LCSP. La obligación de subrogación solo puede imponerse si así lo establece una norma legal, un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general, y la Administración debe limitarse a facilitar la información relevante en el pliego, sin asumir responsabilidad por el cumplimiento de las obligaciones laborales entre el contratista y sus trabajadores. Su



función se limita a trasladar la información facilitada por el anterior contratista sobre las condiciones laborales del personal a subrogar, sin que ello implique responsabilidad alguna sobre el cumplimiento de las obligaciones laborales o de Seguridad Social por parte del nuevo contratista. La relación laboral sigue siendo ajena al poder adjudicador, y la garantía del cumplimiento de las condiciones laborales corresponde al contratista saliente y, en su caso, al nuevo contratista conforme a la normativa aplicable.

En este sentido, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado ha establecido en su informe 61/2019, sobre el alcance de este artículo 130 LCSP que:

“La obligación que el artículo 130 de la LCSP impone al órgano de contratación, según se indica en el informe 8/19 de la Abogacía General del Estado, es una obligación de carácter puramente formal, pues únicamente le obliga a requerir al contratista anterior una información determinada, así como, una vez proporcionada tal información, a facilitarla a los licitadores, sin que el precepto imponga –ni del mismo se deduzca– ninguna obligación para el órgano de contratación de comprobar la veracidad material o intrínseca de aquella información.

En este sentido, el órgano de contratación actúa como una suerte de intermediario entre el contratista actual y los licitadores del nuevo contrato con el fin de que éstos puedan obtener, antes de hacer sus ofertas, la información necesaria sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afecte la subrogación y de este modo poder hacer una exacta evaluación de los costes salariales. En consecuencia, es criterio de esta Junta que el órgano de contratación no asume responsabilidad alguna por la imprecisión o por la falta de veracidad de la información suministrada por el contratista saliente (tal responsabilidad no sería congruente con el contenido del artículo 130.5 LCSP) ni tampoco asume una obligación de contrastación activa de la información suministrada. En la medida en que la obligación del órgano de contratación es meramente formal, aquel no asume responsabilidad alguna frente al contratista entrante por las consecuencias de la falta de información o de su insuficiencia. Por esta razón si el órgano de contratación comprueba que la información suministrada por el contratista, incluso tras haber realizado un requerimiento de subsanación si se considera oportuno, no contiene ningún dato o adolece de los datos mínimos exigidos por la LCSP, cumplirá con publicar los datos suministrados, haciendo constar, como dijimos, que han sido los únicos facilitados por el contratista o que no se ha facilitado dato alguno. Hecho lo anterior, el órgano de contratación no puede hacerse responsable de las posibles consecuencias perniciosas que al nuevo contratista puedan afectar por causa de la conducta lesiva del contratista saliente (...).”

Es decir, el cálculo de las personas trabajadoras necesarias para la ejecución de los servicios objeto del contrato no deriva del personal que pudiera estar adscrito a la contrata anterior, sino de los requisitos de la prestación establecidos en los pliegos y en el presupuesto base de licitación. Conforme al artículo 1 de la LCSP, el órgano de contratación debe atender a los principios de eficiencia y estabilidad presupuestaria, no estando vinculado por la configuración de plantillas previas ni obligado a mantener el mismo número de efectivos de la contrata anterior. A efectos de la licitación, lo determinante es que el presupuesto contemple los costes laborales del personal estrictamente necesario para ejecutar el servicio en los términos definidos en los pliegos, y sobre dicho presupuesto base deben formularse las ofertas de los licitadores.

Además, en este sentido debe reflejarse que en nuestra reciente resolución 141/2025 decíamos:

“La eventual discrepancia sobre la inclusión o no de determinados trabajadores en el listado de subrogación excede de la competencia del órgano de contratación, correspondiendo exclusivamente al orden social resolver sobre la procedencia de la subrogación.”



Es decir, en cuanto a la posibilidad de incluir en los pliegos la subrogación de determinado personal, debe afirmarse que no se trata de una cuestión de contratación administrativa, sino de una cuestión que afecta a las relaciones laborales de las empresas que no puede ser resuelta con aplicación de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, sino con la aplicación de la legislación laboral vigente, pues tratándose de la subrogación de una empresa adjudicataria de un contrato con la Administración en los contratos laborales de la empresa que anteriormente venía ejecutando el contrato, es evidente que la solución afirmativa o negativa a tal posibilidad debe derivarse de la legislación laboral, mediante la inclusión de las oportunas prevenciones en el pliego de cláusulas administrativas particulares. 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, de los respectivos Convenios colectivos, sin que nada al respecto tengan que establecer los pliegos de cláusulas administrativas particulares, pues la posibilidad de subrogación en relaciones laborales no puede configurarse ni como requisito de capacidad o solvencia, ni como criterio de adjudicación del contrato, extremos que son los que deben ser objeto de determinación en los citados pliegos de cláusulas administrativas particulares.

En cuanto a la exactitud o no del listado, se ha de precisar como este Tribunal ha indicado en otras ocasiones: (v.g. Resoluciones 242/2017, de 13 de noviembre, 28/2018, de 2 de febrero, 251/2018, de 13 de septiembre, y Resolución 188/2020, de 1 de junio) *«la necesidad de que las proposiciones de las entidades licitadoras se ajusten a las especificaciones de los pliegos, constituyendo ambos, el de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas, lex contractus o lex inter partes que vinculan no solo a las licitadoras que concurren al procedimiento aceptando incondicionalmente sus cláusulas (artículo 139.1 de la LCSP, sino también a la Administración o entidad contratante autora de los mismos»*.

La previsión anterior es consecuencia directa del carácter de lex contractus de los pliegos que han de regir la contratación administrativa, de forma que la presentación de las proposiciones administrativas supone la aceptación incondicionada de la totalidad de su contenido, sin salvedad o reserva alguna (art. 139.1 LCSP). Cumple indicar que los pliegos además están consentidos, siendo extemporánea cualquier alusión a los mismos, en cuanto a la inexactitud o no del listado, además de lo que anteriormente se ha puesto de relieve cuando hemos señalado de que la inclusión o no de dicha persona, no puede ser objeto de discusión, dada la escasa argumentación y prueba presentada ante este Tribunal. En consecuencia, se debe considerar una alegación extemporánea y por las razones antes expuestas, procede desestimar el recurso interpuesto.

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 [REDACTED] contra la resolución de adjudicación de 9 de octubre de 2025 dictada en el seno del procedimiento de contratación denominado “Limpieza, mantenimiento, conservación y atención al público de instalaciones deportivas municipales”, (Expte. 2025/12/S201), promovido por el Ayuntamiento de El Puerto de Santa María (Cádiz).



SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento de adjudicación.

TERCERO. Declarar que no se aprecia temeridad ni mala fe en la interposición del recurso, en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las partes 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.

