

Recurso 143/2025
Resolución 202/2025
Sección Segunda

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

Sevilla, 23 de abril de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **UNEI INICIATIVA SOCIAL, S.L.U.** contra el anuncio de licitación, pliegos y demás documentación contractual que ha de regir el procedimiento de adjudicación del contrato de servicios denominado «Limpieza de los edificios y dependencias municipales del Ayuntamiento de Tabernas» (Expediente 387/2025), convocado por el Ayuntamiento de Tabernas, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 21 de marzo de 2025, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación del contrato, por procedimiento abierto simplificado, y tramitación ordinaria, 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. El valor estimado del contrato asciende a 132.133,98 €.

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 4 de abril de 2025 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, 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 la documentación necesaria para su tramitación y resolución, que tuvo entrada en esta sede el 9 de abril de 2025.

Mediante Resolución MC 39/2025, de 11 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.

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede, a continuación, abordar la legitimación de la entidad ahora recurrente para la interposición del presente recurso especial.

En este sentido, el primer párrafo del 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»*.

Los motivos en que se fundamenta el recurso -por entender que los pliegos incluyen una serie de disposiciones a las que alude en su escrito, relativas, entre otros extremos, a la ausencia del deber de subrogación prevista en el convenio colectivo de aplicación, así como la utilización de los criterios de adjudicación evaluables mediante fórmulas matemáticas- ponen de manifiesto que los actos impugnados pudieran originar un perjuicio a la recurrente (que además es licitadora) cuya evitación se pretende obtener a través de la estimación del recurso. Ostenta, pues, interés legítimo para su interposición.

Asimismo, aunque la recurrente ha presentado oferta en la licitación, se ha constatado, por la documentación remitida por el órgano de contratación, que dicha presentación es posterior a la interposición del recurso, por lo que no se da el supuesto de inadmisión previsto en el artículo 50.1 b) de la LCSP *“Con carácter general no se admitirá el recurso contra los pliegos y documentos contractuales que hayan de regir una contratación si el recurrente, con carácter previo a su interposición, hubiera presentado oferta o solicitud de participación en la licitación correspondiente, sin perjuicio de lo previsto para los supuestos de nulidad de pleno derecho”*.

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 el 4 de abril de 2025 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 recurrente solicita de este Tribunal que acuerde:

“(i) Anular el anuncio, el PCAP, el PPT y los documentos contractuales que rigen el contrato de servicios consistente en la limpieza de los edificios y dependencias municipales del Ayuntamiento de Tabernas” (expediente nº 151/2025), del Excmo. Ayuntamiento de Tabernas.

ii) Retrotraer las actuaciones de dicho expediente de licitación al momento inmediatamente anterior a la aprobación de los Pliegos, anulándose, y procediendo a la publicación de los mismos, con la rectificación de los extremos anteriormente expuestos, estableciendo un nuevo plazo de presentación de proposiciones”.

Fundamenta su pretensión en los siguientes motivos de impugnación:

Primero. - Falta de adecuación de los criterios de adjudicación evaluables automáticamente relativos a la bolsa de horas adicionales.

Alega que el criterio de adjudicación cuantificable de forma automática que se prevé en la cláusula 9 del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) respecto de la bolsa de horas adicionales, no cumple las condiciones y requisitos que exige el artículo 145.7 de la LCSP, ni la doctrina de los Tribunales administrativos de recursos contractuales sobre la necesidad de establecer límites máximos en la oferta de bolsa de horas gratuitas o adicionales a las que constituyen el objeto del contrato.

Invoca la Resolución 613/2023, de 22 de noviembre del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público, y la Resolución 122/2022, de 15 de julio, del órgano administrativo de recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi que analizó de forma detallada los motivos por los que deben establecerse límites máximos en la oferta de bolsa de horas cuando se prevé como un criterio de adjudicación. Asimismo, la Resolución 434/2023, de 14 de diciembre, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Madrid, así como la Resolución 3/2023, de 13 de enero de este Tribunal.

Concluye que la configuración del criterio recogido en la cláusula 9 del PCAP debe anularse, debiendo retrotraerse las actuaciones al momento inmediatamente anterior a la aprobación de los pliegos.

Segundo.- Sobre la ausencia del deber de subrogación prevista en el convenio colectivo.

Esgrime que los pliegos no incluyen la cláusula de subrogación del personal que exige el artículo 130 de la LCSP cuando un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva imponga al adjudicatario la obligación de subrogarse como empleador en determinadas relaciones laborales. En ese sentido, invoca la Resolución 1579/2024, de 12 de diciembre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales para sostener que la obligación de subrogación del personal no es una exigencia del órgano de contratación, sino de las partes negociadoras del convenio, y, por tanto, tiene carácter indisponible para aquel, viniendo acompañada del deber de informar en los pliegos sobre las condiciones laborales de los trabajadores afectados.

Expone que en los pliegos impugnados el convenio colectivo de aplicación es el “Convenio Colectivo Provincial de Trabajo de empresas de limpieza de locales y edificios de la provincia de Almería, código de convenio 04000275011982, publicado el día 25 de noviembre de 2022 en el BOP de Almería, número 227, y el Real Decreto 87/2025, de 11 de febrero, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2025. Dicho convenio prevé



en el artículo 26 que “operará la subrogación del personal cuando tenga lugar un cambio de contratista o de subcontratista” siempre y cuando concurra el siguiente presupuesto:

“Trabajadores/as en activo que realicen su trabajo en la contrata con una antigüedad mínima de los cuatro últimos meses anteriores a la finalización efectiva del servicio, sea cual fuere la modalidad de su contrato de trabajo, con independencia de que, con anterioridad al citado período de cuatro meses, hubieran trabajado en otra contrata.”.

Indica que en la actualidad prestan el servicio ocho (8) trabajadores de la actual contratista con algo más de dos (2) meses de antigüedad, siendo previsible que, una vez adjudicado el contrato, haya concluido el plazo de cuatro (4) meses previstos en el citado precepto, por lo que el órgano de contratación debió incluir en los pliegos la información del personal a subrogar conforme a las obligaciones previstas en el artículo 130 de la LCSP. En este sentido, invoca las Resoluciones 40/2023; 41/2024, de 26 de enero de este Tribunal que refería que, al menos, la existencia de apariencia de la obligación de subrogación ha de determinar que la empresa que viniese efectuando la prestación del contrato a adjudicar y tenga la condición de empleadora de las personas trabajadoras afectadas estará obligada a proporcionar la referida información al órgano de contratación, a requerimiento de este, quien deberá facilitar a las potenciales licitadoras en el propio pliego la información sobre las condiciones de los contratos de las personas trabajadoras a las que pueda afectar la subrogación que resulte necesaria para permitir una exacta evaluación de los costes laborales.

Concluye que, en aplicación del artículo 130 de la LCSP, la omisión de la información relativa a la subrogación del personal en los pliegos supone un incumplimiento de una obligación esencial para la correcta determinación de los costes laborales por parte de los licitadores, omisión que vulnera el principio de transparencia y concurrencia establecido en los artículos 1 y 132 de la LCSP, al impedir que los operadores económicos presenten ofertas en igualdad de condiciones y con pleno conocimiento de las cargas laborales asociadas al contrato.

Solicita la anulación de los pliegos y demás documentos contractuales conforme a los artículos 38 y 40 de la LCSP.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano, en el informe al recurso, formula las siguientes alegaciones:

2.1 Respecto del primer motivo de impugnación -relativo al criterio de adjudicación consistente en la mejora de una bolsa de horas adicionales a las 1.841 horas que son las obligatorias objeto del contrato- sostiene que no constituye una prestación adicional a la definida en el pliego de prescripciones técnicas (PPT) como sí lo sería el suministro de papel higiénico, toallitas seca manos y jabón, por lo que no puede ser calificada como una mejora de conformidad con lo establecido en el artículo 145.7 de la LCSP y, por tanto, no resulta necesario el establecimiento de un límite máximo.

Por otra parte, niega la vulneración de los principios de igualdad de trato, libre concurrencia y transparencia que la recurrente afirma que son transgredidos con el establecimiento del citado criterio de adjudicación, y que el órgano de contratación no haya velado por la salvaguarda de la libre competencia en el procedimiento de contratación.

Asimismo, defiende que es improbable que un licitador pueda hacer una oferta desproporcionada, inviable o irrealizable con el único propósito de obtener la mayor puntuación de este criterio de valoración puesto que esa supuesta oferta con un número de horas adicionales excesiva condiciona el precio ofertado, invocando, al respecto, la Resolución 201/2022 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales que considera que la fijación de un umbral de temeridad de las ofertas económicas opera como límite razonable del criterio de



adjudicación examinado haciendo muy improbable que las ofertas que ofrezcan un número de horas adicionales de limpieza desproporcionado puedan superar el procedimiento contradictorio regulado en el artículo 149 de la LCSP. Remite a la cláusula 11ª Ofertas anormalmente bajas insistiendo en que el propio pliego prevé mecanismos para detectar ofertas desproporcionadas o anormales y que hacen imposible que un licitador pueda presentar una oferta inviable.

2.2 Respecto del segundo motivo de impugnación, esgrime como argumento que, a la fecha de iniciación del procedimiento de contratación, 19 de marzo de 2025, las personas contratadas por la entidad mercantil PROSAL que prestaban el servicio de limpieza objeto del contrato, no cumplían con el requisito de antigüedad exigido en el convenio colectivo, negando que se haya vulnerado la apariencia en el procedimiento administrativo de contratación pública y mucho menos, los principios básicos de la contratación administrativa.

SEXTO. Fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal.

Primera. - Sobre la conformidad a derecho del criterio de adjudicación relativo a la bolsa de horas adicionales.

La cuestión controvertida versa sobre la conformidad a derecho del criterio de adjudicación –relativo a la mejora de una bolsa de horas adicionales- previsto en la cláusula 9ª del PCAP” *Criterios de adjudicación*” cuyo contenido interesa reproducir, en primer lugar.

“Para la valoración de las ofertas y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa se atenderá a una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio.

Todos los criterios son cuantificables automáticamente y se puntuarán en orden decreciente. La valoración de las ofertas se hará sobre un total de 100 puntos que se puntuarán de la siguiente forma:

-Mejoras en el precio ofertado: de 0 a 70 puntos.

- Mejoras en la oferta de una bolsa de horas adicionales a las 8.481 horas, que son las horas obligatorias objeto del contrato: de 0 a 30 puntos.

La puntuación se realizará de la siguiente manera:

1. Para la valoración de la oferta económica se otorgará la puntuación máxima de 70 puntos a la empresa que realice la oferta económicamente más baja. El resto se valorarán con arreglo a la siguiente fórmula:

*Puntos $n = 70 * (BL - OEn) / (BL - OEc)$, siendo:*

- Puntos n: Puntuación correspondiente a la proposición valorada.

- BL: Importe del Presupuesto Base de Licitación.

- OEc: Importe ofrecido por la propuesta más ventajosa.

- OEn: Importe ofrecido por la proposición valorada.

y no considerada desproporcionada o temeraria de acuerdo a la Cláusula 11ª del presente Pliego.

La oferta económica igual al presupuesto base de licitación obtendrá 0 puntos. El resto de las ofertas económicas recibirán la puntuación de manera proporcional respecto de la oferta más baja.

2. Para la valoración del criterio consistente en la mejora de una bolsa de horas adicionales, se otorgará la máxima puntuación al licitador que oferte un mayor número de horas adicionales a las horas obligatorias del contrato (8.481 horas), y las restantes ofertas se puntuarán proporcionalmente utilizando el sistema de regla de tres inverso. Todas las ofertas serán clasificadas y, posteriormente por orden de mejor a peor puntuación en cada uno de los requisitos.



Obtenida la puntuación de todas las ofertas respecto a cada uno de los criterios, se sumará la puntuación total de cada una de ellas, resultando seleccionado la que obtenga mayor puntuación. En caso de producirse empate se resolverá con los criterios establecidos en la Cláusula 12ª.

La recurrente centra su impugnación en el incumplimiento por el criterio controvertido de los requisitos exigidos por el artículo 145. 7 de la LCSP por no establecerse límites máximos en el ofrecimiento de horas adicionales, lo que podría dar lugar a proposiciones descabelladas e irreales, distorsionando los principios básicos de la concurrencia e igualdad de trato en la valoración de las proposiciones.

El órgano de contratación, por su parte, defiende que el criterio controvertido no tiene la naturaleza jurídica de mejora y aduce como argumento, que considera improbable que un licitador efectúe una oferta irracional de horas esgrimiendo que la fijación de un umbral de temeridad de las ofertas económicas opera como límite razonable del criterio de adjudicación, por lo que estima difícil que las ofertas que ofrezcan un número de horas adicionales de limpieza desproporcionado puedan superar el procedimiento contradictorio y justificar en definitiva, su viabilidad.

Planteado en estos términos el debate, en el análisis de la controversia, hemos de abordar una doble cuestión:

1. Si el criterio impugnado constituye una mejora en sentido estricto a la que resulte de aplicación el artículo 145.7 de la LCSP, presupuesto del que parte la recurrente y que es rebatido por el órgano de contratación, encontrando acomodo en el propio PCAP cuya cláusula 9ª denomina el criterio como “*Mejoras en la oferta de una bolsa de horas adicionales a las 8.481 horas, que son las horas obligatorias objeto del contrato: de 0 a 30 puntos*”.
2. Si, con independencia de lo anterior, el criterio de adjudicación infringe lo establecido en el artículo 145.5 al carecer de límites objetivos y vulnerar los principios de transparencia e igualdad -como sostiene la recurrente-, o cabe considerar que tales límites existen y operan a través de los parámetros objetivos señalados en el PCAP para considerar incurso una oferta en presunción de valores anormales o desproporcionados -como sostiene el órgano de contratación-.

La primera cuestión para resolver es la naturaleza del criterio de adjudicación controvertido como mejora en el sentido definido y regulado en el apartado 7 del artículo 145 de la LCSP.

Pues bien, con relación a dicho asunto, este Tribunal ya se ha pronunciado, entre otras, en la Resolución 106/2020, de 12 de mayo, donde señalábamos lo siguiente:

« (...)En este sentido, el órgano de contratación en su informe al recurso afirma que las mejoras por su objeto y contenido cumplen con el requisito de guardar relación con el objeto del contrato, resultando ser prestaciones extras respecto al mínimo exigido en el pliego, que favorecen las máximas posibilidades en beneficio y mejora de la prestación del servicio y del interés público, circunstancias éstas que no serán objeto de análisis por este Tribunal, sin que se prejuzguen dichas afirmaciones. Solo será objeto de examen el alegato de la recurrente en el que indica que los límites de las mejoras no quedan expresamente definidos en los pliegos.

Al respecto, las mejoras como criterio de adjudicación, en el presente año, han sido analizadas por este Tribunal en sus Resoluciones 19/2020, de 30 de enero, 79/2020, de 3 de marzo, 85/2020 y de 5 de marzo. En la 79/2020, se dispuso que para su análisis se ha de partir de la regulación legal, a propósito de las mejoras, contenida en el citado artículo citado por la recurrente 145.7 de la LCSP, y de la doctrina de este Tribunal y del resto de órganos de recursos contractuales al respecto.



Dicho artículo 145.7 de la LCSP dispone lo siguiente: «En el caso de que se establezcan las mejoras como criterio de adjudicación, estas deberán estar suficientemente especificadas. Se considerará que se cumple esta exigencia cuando se fijen, de manera ponderada, con concreción: los requisitos, límites, modalidades y características de las mismas, así como su necesaria vinculación con el objeto del contrato.

En todo caso, en los supuestos en que su valoración se efectúe de conformidad con lo establecido en el apartado segundo, letra a) del artículo siguiente, no podrá asignársele una valoración superior al 2,5 por ciento.

Se entiende por mejoras, a estos efectos, las prestaciones adicionales a las que figuraban definidas en el proyecto y en el pliego de prescripciones técnicas, sin que aquellas puedan alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni del objeto del contrato.

Las mejoras propuestas por el adjudicatario pasarán a formar parte del contrato y no podrán ser objeto de modificación.».

Así pues, para que las mejoras puedan ser consideradas como criterio de adjudicación se han de cumplir los requisitos siguientes:

- 1. Deberán estar suficientemente especificadas. En este sentido, se considerará que esta exigencia se cumple cuando se fijen, de manera ponderada, con concreción, los requisitos, límites, modalidades, y características de las mismas, así como su necesaria vinculación con el objeto del contrato.*
- 2. Habrán de tratarse de prestaciones adicionales a las que figuren definidas en el proyecto y en el pliego de prescripciones técnicas.*
- 3. No podrán alterar ni el objeto ni la naturaleza de las prestaciones del contrato.*
- 4. No se les podrá asignar una valoración superior al 2,5 %, cuando la importancia en el baremo de los criterios sujetos a juicio de valor supere a la de los criterios evaluables mediante cifras o porcentajes obtenidos de la mera aplicación de fórmulas.*

En este sentido, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, en su Informe 59/2009, de 26 de febrero de 2010, estando en vigor la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, admite la existencia de mejoras que impliquen la ejecución de prestaciones accesorias para el contratista, sin coste para el órgano de contratación.

En efecto, conforme se ha expuesto, el referido precepto, después de fijar la definición de mejora, especifica que las prestaciones adicionales no pueden alterar ni el objeto del contrato ni la naturaleza de las establecidas en el proyecto y en el pliego de prescripciones técnicas (párrafo tercero del artículo 145.7 de la LCSP). Al respecto, parece evidente que las prestaciones, no obligatorias, que mejoren las mismas prestaciones establecidas en los pliegos, en ningún caso van a alterar la naturaleza de aquellas, ni el objeto del contrato, por lo que parece que las “mejoras” a las que se refiere el artículo 145.7 LCSP son las prestaciones adicionales y distintas a las definidas en el contrato (v.g., entre otras, Resoluciones 388/2019, de 14 de noviembre, de este Tribunal y 591/2019, de 30 de mayo y 719/2019, de 27 de junio, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales).

En este sentido, este Tribunal comparte lo expuesto por dicho Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en la citada Resolución 591/2019 en la que se dispone en lo que aquí interesa que



«La expresión prestaciones adicionales a las definidas en el contrato se puede entender de dos maneras distintas:

- a) Todas las adicionales que excedan de la prestación que los pliegos establecen como obligatoria
- b) Solamente aquellas prestaciones adicionales no definidas en los pliegos.

Este Tribunal ya ha tenido ocasión de estudiar estas cuestiones con anterioridad, por todas, resolución número 20/2019, de 11 de enero de 2019, habiéndose decantado por la segunda interpretación propuesta, dado que el referido precepto después de fijar la definición, especifica que las prestaciones adicionales no pueden alterar la naturaleza de las prestaciones establecidas en el PPT, ni el objeto del contrato. Es evidente que las prestaciones ofrecidas, no obligatorias, que mejoren las mismas prestaciones establecidas en los pliegos, en ningún caso van a alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni el objeto del contrato. Por lo que parece que las “mejoras” a las que se refiere el artículo 145.7 LCSP son las prestaciones adicionales y distintas a las definidas en el contrato».

En el supuesto analizado, el anexo I del PPT parte de un número anual de horas (8.481) que sirve como base para la determinación del presupuesto base de licitación. Así, la cláusula 5ª del PCAP establece que “El presupuesto base de licitación, incluido el 21% de IVA, asciende a la cantidad de **159.882,12 €** (ciento cincuenta y nueve mil ochocientos ochenta y dos euros con doce céntimos) IVA incluido, resultado de multiplicar el precio por hora de prestación del servicio por el número de horas del mismo, detalladas en el anexo I del presente pliego”.

Siguiendo el criterio expuesto en la resolución parcialmente transcrita, en el supuesto objeto de examen, el criterio de adjudicación consistente en la bolsa de horas adicionales a las que son obligatorias y que configuran el objeto del contrato, no constituye una mejora en el sentido del artículo 145.7 de la LCSP, al no tratarse de una prestación adicional y distinta a la definida en el contrato, ni por tanto le resulta de aplicación la regulación prevista en el precepto legal para las mejoras.

Cuestión distinta –y esto nos lleva al análisis de la segunda cuestión- es que, como criterio de adjudicación, la bolsa de horas adicionales deba ajustarse a los requisitos legales previstos en el artículo 145.5 del citado texto legal, conforme al cual “Los criterios a que se refiere el apartado 1 que han de servir de base para la adjudicación del contrato se establecerán en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo, y deberá figurar en el anuncio que sirva de convocatoria de la licitación, debiendo cumplir los siguientes requisitos:

- a) En todo caso estarán vinculados al objeto del contrato, en el sentido expresado en el apartado siguiente de este artículo.
- b) Deberán ser formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no conferirán al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada.
- c) Deberán garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva (...)”

Obviamente, el adecuado cumplimiento de este apartado 5 del artículo 145 de la LCSP exige que el criterio analizado posibilite una oferta viable, racional, ajustada a la realidad y proporcional al objeto del contrato, de modo que este no quede desnaturalizado o desvirtuado en su esencia con proposiciones descabelladas e irreales que, con el único propósito de obtener la máxima puntuación, nunca puedan hacerse efectivas en su integridad durante la ejecución del contrato. Hemos de rechazar, por tanto, el argumento que emplea el órgano de contratación que, partiendo de que la naturaleza del criterio controvertido no es el de una mejora, señala, no obstante, que no es necesario el establecimiento de límite máximo o tope para evitar la oferta desproporcionada. Lo anterior lo justifica en el hecho de que el cálculo que utilicen los licitadores para determinar el precio de las horas adicionales será el mismo que el que utilicen para determinar el precio de las horas obligatorias objeto del



contrato y, en base a los costes y beneficio que pretendan obtener, ofertarán un precio, de donde infiere que es altamente improbable que un licitador pueda efectuar una oferta desproporcionada.

Pues bien, lo primero que ha de indicarse es que el criterio se adecuará o no a los postulados del precepto legal en función de que el pliego establezca mecanismos que permitan controlar la viabilidad material y racionalidad de la oferta, evitando proposiciones descabelladas e irrealizables, tal y como denuncia la recurrente ante la inexistencia de límites máximos.

Ahora bien, partiendo de esta premisa, tales mecanismos o cortapisas no tienen por qué establecerse necesariamente en el pliego con la fijación de un límite máximo o tope de bolsas adicionales cuya inexistencia denuncia la recurrente en el supuesto que examinamos; el artículo 145.5 de la LCSP impone una serie de reglas y principios que el órgano de contratación ha de respetar en la definición de los criterios de adjudicación, pero al mismo tiempo deja a dicho órgano margen en cuanto al modo de conseguirlo. Así, en el supuesto analizado, resulta incontrolado que no existe un límite o tope máximo estableciendo el criterio que se otorgará la máxima puntuación al licitador que oferte un mayor número de horas adicionales a las horas obligatorias del contrato (8.481 horas), y las restantes ofertas se puntuarán proporcionalmente utilizando el sistema de regla de tres inverso.

Por tanto, lo que habremos de dilucidar es, en definitiva, si el pliego que se impugna establece algún medio que permita controlar la proporcionalidad y viabilidad de la bolsa de horas gratuitas ofertada, como alega en su defensa el órgano de contratación, al remitir a la cláusula 11ª del PCAP que reproducimos a continuación. Esto es, si el límite existe en el PCAP, aunque no opere según la fórmula clásica de su inclusión en la propia definición del criterio de adjudicación, sino a través de los parámetros objetivos para considerar incurso la oferta en presunción de anomalía o desproporción, tal y como sucede con la oferta económica en cuanto a su límite de proporción o normalidad en la bajada.

“11ª OFERTAS ANORMALMENTE BAJAS.

Se considerarán, en principio, desproporcionadas o anormales las ofertas que propongan un precio que se encuentren en los siguientes supuestos:

- 1. Cuando, concurriendo un solo licitador, sea inferior al presupuesto base de licitación en más de 25 unidades porcentuales.*
- 2. Cuando concurren dos licitadores, la que sea inferior en más de 20 unidades porcentuales a la otra oferta.*
- 3. Cuando concurren tres licitadores, las que sean inferiores en más de 10 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas presentadas. No obstante, se excluirá para el cómputo de dicha media la oferta de cuantía más elevada cuando sea superior en más de 10 unidades porcentuales a dicha media. En cualquier caso, se considerará desproporcionada la baja superior a 25 unidades porcentuales.*
- 4. Cuando concurren cuatro o más licitadores, las que sean inferiores en más de 10 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas presentadas. No obstante, si entre ellas existen ofertas que sean superiores a dicha media en más de 10 unidades porcentuales, se procederá al cálculo de una nueva media sólo con las ofertas que no se encuentren en el supuesto indicado. En todo caso, si el número de las restantes ofertas es inferior a tres, la nueva media se calculará sobre las tres ofertas de menor cuantía.*

Cuando una proposición pueda ser considerada desproporcionada o anormal aplicando los criterios anteriores, se concederá a los licitadores afectados un plazo de cinco (5) días hábiles para que puedan presentar una justificación adecuada de las circunstancias que les permiten ejecutar dicha oferta en esas condiciones, en particular en lo que se refiere al ahorro que permita el procedimiento de ejecución del Contrato, las soluciones técnicas adoptadas y las



condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para ejecutar la prestación, la originalidad de las prestaciones propuestas, el respeto de las disposiciones relativas a la protección del empleo y las condiciones de trabajo vigentes en el lugar en que se vaya a realizar la prestación, o la posible obtención de una ayuda de Estado.

Si la oferta es anormalmente baja debido a que el licitador ha obtenido una ayuda de Estado, sólo podrá rechazarse la proposición por esta única causa si aquél no puede acreditar que tal ayuda se ha concedido sin contravenir las disposiciones comunitarias en materia de ayudas públicas.

Si la Mesa de Contratación, considerando la justificación efectuada por el licitador y los informes técnicos que solicite, estimase que la oferta no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales o desproporcionados, la excluirá de la clasificación y acordará la adjudicación a favor de la proposición económicamente más ventajosa, de acuerdo con el orden en que hayan sido clasificadas conforme a la ponderación del criterio indicado en la cláusula 9ª del presente Pliego”.

En el caso que se está analizando, ya se ha indicado que el criterio de adjudicación recurrido no establece límites máximos a la oferta adicional de bolsa de horas, sin que el PCAP haya tampoco previsto parámetros de anormalidad relativos a dicha bolsa de horas que puedan compensar esa ausencia de límites.

En este sentido, la cláusula 11ª del PCAP se remite a los parámetros previstos en el artículo 85 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en relación con la oferta económica pero no prevé parámetros de anormalidad en relación con la bolsa de horas que pudiesen actuar como límites, a diferencia del supuesto examinado por este Tribunal en la Resolución 231/2020, en el que sí se establecían parámetros objetivos en relación con la bolsa de horas cuya valoración económica fuese superior al 15% de la oferta económica presentada (en caso de concurrir un solo licitador) o bolsa de horas superior al 75% de la media del total de horas ofrecidas por todos los licitadores (en caso de concurrir dos o más licitadores) lo que determina, de facto, en el caso que examinamos, la inexistencia de un mecanismo que permita detectar y controlar proposiciones de contenido irrealizable. No resulta admisible como argumento la “alta improbabilidad” a que se refiere el órgano de contratación cuando afirma que esa supuesta oferta con un número de horas adicionales excesivas e irreales, obviamente condiciona el precio ofertado por el licitador, ya que a mayor número de horas gratuitas ofertadas, más baja será su oferta económica que quedará mermada en proporción al número de horas respecto del precio que oferte.

Aun pudiendo admitirse lo anterior, a efectos meramente dialécticos, lo cierto es que ello no desvirtúa la conclusión que alcanzamos por cuanto la ausencia de cualquier límite en la redacción del criterio impugnado, unido a la falta de previsión de parámetros de anormalidad en las proposiciones -que pudiesen actuar como límites, en este caso en la bolsa de horas-, supone infracción de lo dispuesto en el artículo 145.5 y 7 de la LCSP en cuanto favorece la realización de ofertas inviables o desproporcionadas no acordes al propósito perseguido por el legislador al regular en dicho precepto los criterios de adjudicación para la selección de las ofertas.

El motivo del recurso debe ser estimado.

Segundo. - Respecto del motivo relativo a la ausencia del deber de subrogación prevista en el convenio colectivo de aplicación y la omisión de información en los pliegos.

El segundo de los motivos de impugnación que plantea la recurrente afecta a dos cuestiones: (i) la falta de una cláusula de obligación de subrogación empresarial, y (ii) la omisión de información del personal a subrogar.



Con carácter previo, y antes de entrar en la controversia central que el presente motivo de recurso plantea, conviene analizar las implicaciones que de ello se derivaría en el presupuesto base de la licitación y la vulneración del artículo 100 de la LCSP que en cierto modo desliza la recurrente pero que no llega a desarrollar en profundidad.

El artículo 100.2 de la LCSP dispone -al regular el presupuesto base de licitación- que *“En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia”*.

Al respecto, ha de tenerse en cuenta, como ha puesto de manifiesto este Tribunal en multitud de ocasiones, que el cálculo de las personas trabajadoras necesarias para la ejecución de los servicios objeto del contrato no deriva de la subrogación o no del personal actual, sino de los requisitos de la prestación establecidos en los pliegos (v.g. Resoluciones de este Tribunal 123/2017, de 9 de junio, 233/2018, de 2 de agosto, 335/2019, de 18 de octubre, 226/2020, de 2 de julio, 97/2021, de 20 de mayo, 221/2022, de 8 de abril y 225/2023, de 28 de abril, entre otras muchas). De forma similar se ha pronunciado el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otras, en su Resolución 156/2019, de 22 de febrero, con cita de abundante doctrina del citado Órgano.

En efecto, a la hora de fijar el presupuesto base de licitación de un contrato, el órgano de contratación debe tener en cuenta el principio de eficiencia y los objetivos de estabilidad presupuestaria que se consignan en el artículo 1 de la LCSP, sin que a la hora de definir las condiciones de la licitación esté vinculado por contrataciones anteriores, no estando obligado a mantener el mismo personal que ejecutaba la prestación anterior, debiendo contemplarse a los efectos de su cálculo los costes laborales del personal necesario para ejecutar la prestación conforme a lo definido en los pliegos, y no de aquel que pueda estar desempeñando sus servicios en la contrata anterior. En este sentido, si operara la subrogación con una nueva entidad adjudicataria, es posible que determinadas personas trabajadoras de forma voluntaria no se subroguen con el nuevo empleador, o que éste asigne a algunas de las subrogadas a otras funciones o, en algunos casos, incluso proceda a prescindir de sus servicios.

Visto lo anterior, procede el análisis del fondo de la cuestión que este motivo de recurso plantea, y que tiene por objeto analizar si se ha producido o no la infracción del artículo 130 de la LCSP alegada por la recurrente. Para la resolución de la presente cuestión resulta necesario traer a colación la regulación que de la *“Información sobre las condiciones de subrogación en contratos de trabajo”* se encuentra recogida en el artículo 130.1 de la LCSP, en el que se dispone lo siguiente:

«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.

A estos efectos, la empresa que viniese efectuando la prestación objeto del contrato a adjudicar y que tenga la condición de empleadora de los trabajadores afectados estará obligada a proporcionar la referida información al



órgano de contratación, a requerimiento de este. 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. La Administración comunicará al nuevo empresario la información que le hubiere sido facilitada por el anterior contratista».

Pues bien, se ha de señalar que la subrogación del personal parte de un presupuesto previo que es el cambio de titularidad del empleador consecuencia de una sucesión de empresas. Así se contempla en el artículo 44 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores: «1. El cambio de titularidad de una empresa, de un centro de trabajo o de una unidad productiva autónoma no extinguirá por sí mismo la relación laboral, quedando el nuevo empresario subrogado en los derechos y obligaciones laborales y de Seguridad Social del anterior, incluyendo los compromisos de pensiones, en los términos previstos en su normativa específica, y, en general, cuantas obligaciones en materia de protección social complementaria hubiere adquirido el cedente».

Así, la obligación de subrogación es una cuestión de Derecho laboral que opera en aplicación de la referida normativa, y por tanto, es ajena al órgano de contratación, que tiene que acatarla limitándose a incluir en los pliegos la información sobre las condiciones de subrogación conforme al citado artículo 130.1 de la LCSP, el cual parte de un presupuesto de hecho habilitante mediante el que se requiere que el “convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general, imponga al adjudicatario la obligación de subrogarse”.

Por tanto, respecto a la primera de las pretensiones de la recurrente relativa a la inclusión en el pliego de una cláusula de obligación de subrogación del personal, la misma ha de ser desestimada, en tanto que dicha cláusula excede del ámbito de los pliegos. La subrogación en los contratos de trabajo no puede constituir una de las obligaciones que se imponen en el pliego al adjudicatario del contrato. Ahora bien, cuando la subrogación viene impuesta por ley o por convenio colectivo, o por acuerdo de negociación colectiva de eficacia general, los pliegos sí deberán dar cumplimiento a lo establecido en el art 130 LCSP cuya infracción denuncia la recurrente.

Así se ha pronunciado el Tribunal Supremo en su jurisprudencia sobre la fuente de la obligatoria subrogación en sentencias como la 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, 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 de las cuestiones que la recurrente plantea respecto a la obligación de subrogación, y la vulneración del artículo 130 de la LCSP, es la relativa a la omisión de información del personal a subrogar.

Pues bien, los términos en que debe comprenderse esta obligación por el órgano de contratación han sido ampliamente tratados por la doctrina de los distintos órganos de revisión de decisiones en materia contractual, así como por las juntas consultivas de contratación pública. 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, sigue señalando el citado informe 6/2012 de la Junta Consultiva de Aragón, 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]»*.

Y en el mismo sentido se pronuncia el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, en su Resolución 446/2023 de 23 de diciembre, al señalar que *«(...) En el caso que nos ocupa, la plantilla a contratar viene determinada por las necesidades de personal que exige la ejecución del contrato. Es el Decreto 18/2008 de 6 de marzo el que determina los requisitos mínimos de los centros en el ámbito de la Comunidad de Madrid, y el Pliego de Prescripciones Técnicas el que establece, de acuerdo al referido Decreto y a las necesidades del centro, el personal necesario para la ejecución del servicio, no fijándose este en función de la plantilla que resulte del personal a subrogar. En este sentido, los pliegos informan sobre la plantilla necesaria para la ejecución del contrato y se da cumplimiento en el caso que nos ocupa, a lo establecido en el artículo 130 de la LCSP, pues se recoge la obligación de subrogación que deriva del convenio colectivo y se facilita la información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afecte la subrogación a través del listado publicado el 22*



de noviembre y facilitado por el actual adjudicatario. Esta información ha sido además actualizada a fecha 22 de noviembre de 2023, cuestión que no contempla la recurrente en su escrito de fecha 1 de diciembre de 2023. Cuestión distinta es que la previsión de subrogación de la normativa laboral no vincule, como hemos visto, a la Administración a la hora de definir las necesidades a satisfacer, siendo materia ajena a la contratación administrativa si efectivamente las necesidades de plantilla son equivalentes o inferiores a la misma (...).».

Así pues, la obligación de subrogación en las relaciones laborales derivadas de la ejecución de un contrato, cuando una persona contratista sucede a otra, no deriva del contrato mismo, sino de las normas laborales, normalmente de los convenios colectivos vigentes en el sector de actividad de que se trate. En este sentido se ha manifestado asimismo en numerosas Resoluciones el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otras muchas, en las 134/2017, de 3 de febrero y 217/2017, de 24 de febrero, en ellas se dispone que «(...) el criterio de este Tribunal, teniendo siempre presente que no incumbe al órgano de contratación hacer pronunciamientos sobre la existencia y el alcance de la obligación laboral de subrogación, ha sido y es el de entender que siempre que exista, al menos, la apariencia de que puede existir dicha obligación, el órgano de contratación debe requerir, con arreglo al artículo 120 del TRLCSP [actual 131.1 de la LCSP], de la empresa que viniese efectuando la prestación objeto del contrato que se licita y que tuviera la condición de empleadora de los trabajadores afectados, la información sobre las condiciones de los contratos de tales trabajadores, así como a hacer constar dicha información en el Pliego o en la documentación complementaria».

En el concreto supuesto objeto de nuestro análisis, para determinar si el órgano de contratación debió incluir en los pliegos la información sobre las condiciones de subrogación, hemos de estar a lo que disponga el convenio colectivo de aplicación.

En cuanto a la determinación del convenio colectivo de aplicación, en la cláusula 5ª del PCAP “PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN, VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO, EXISTENCIA DE CRÉDITO, PRECIO DEL CONTRATO Y FINANCIACIÓN” se indica lo siguiente:

“De conformidad con el artículo 101 de la LCSP, se ha tomado como base para el cálculo del valor estimado del contrato el Convenio Colectivo Provincial de Trabajo de empresas de limpieza de locales y edificios de la provincia de Almería, código de convenio 04000275011982, publicado el día 25 de noviembre de 2022 en el BOP de Almería, número 227, y el Real Decreto 87/2025, de 11 de febrero, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2025”.

El artículo 26 del citado convenio bajo la rúbrica “*Subrogación del personal*” establece lo siguiente, por lo que aquí nos interesa:

“En el sector de limpieza de edificios y locales operará la subrogación del personal cuando tenga lugar un cambio de contratista o de subcontratista, en una concreta actividad de las reguladas en el ámbito funcional del artículo del presente Convenio, en cualquier tipo de cliente, ya sea público o privado. Dicha subrogación se llevará a cabo en los términos indicados en el presente artículo.

En lo sucesivo, el término contrata se entiende como el conjunto de medios organizados con el fin de llevar a cabo una actividad económica de las definidas dentro del ámbito funcional del Convenio, ya fuere esencial o accesoria, que mantiene su identidad con independencia del adjudicatario del servicio.

En este sentido, engloba con carácter genérico cualquier modalidad de contratación, tanto pública como privada, e identifica una concreta actividad que pasa a ser desempeñada por una determinada empresa, sociedad, o entidad



de cualquier clase, siendo aplicable la subrogación aún en el supuesto de reversión de contrata a cualquiera de las administraciones públicas.

(...) Se producirá la mencionada subrogación de personal, siempre que se den alguno de los siguientes supuestos:

a. Trabajadores/as en activo que realicen su trabajo en la contrata con una antigüedad mínima de los cuatro últimos meses anteriores a la finalización efectiva del servicio, sea cual fuere la modalidad de su contrato de trabajo, con independencia de que, con anterioridad al citado período de cuatro meses, hubieran trabajado en otra contrata.

b. Trabajadores/as con derecho a reserva de puesto de trabajo que, en el momento de la finalización efectiva de la contrata, tengan una antigüedad mínima de seis meses en la misma y/o aquellos/as que se encuentren en situación de IT, excedencia que de lugar a reserva del mismo puesto de trabajo, vacaciones, permisos, maternidad, Incapacidad Permanente sujeta a revisión durante los dos años siguientes o situaciones análogas, siempre que cumplan el requisito ya mencionado de antigüedad mínima.

c. Trabajadores/as con contrato de interinidad que sustituyan a alguno de los trabajadores mencionados en el apartado b), con independencia de su antigüedad y mientras dure su contrato.

d. Trabajadores/as de nuevo ingreso que por ampliación del contrato con el diente se hayan incorporado a la contrata como consecuencia de una ampliación de plantilla en los seis meses anteriores a la finalización de aquélla.

e. Trabajadores/as de nuevo ingreso que han ocupado puestos fijos con motivo de las vacantes que de forma definitiva se hayan producido en los seis meses anteriores a la finalización de la contrata, siempre y cuando se acredite su incorporación simultánea al centro y a la empresa.

f. Trabajadores/as de una primera contrata de servicio continuado, excluyendo, en todo caso, los servicios de carácter eventual y los de acondicionamiento o mantenimiento provisional para la puesta en marcha de unos locales nuevos o reformados, o primeras limpiezas, cuando la contrata de referencia no haya tenido una duración mínima de seis meses.

2. Todos los supuestos anteriormente contemplados, se deberán acreditar documentalmente por la empresa o entidad saliente a la entrante, mediante los documentos que se detallan en este artículo.

El plazo de entrega será como mínimo de cinco días naturales y como máximo de quince días naturales, contados a partir del momento en que la empresa entrante o saliente comunique a la otra el cambio de la adjudicación de servicios. En todo caso, dicha comunicación deberá producirse con un plazo mínimo de tres días hábiles anteriores al inicio efectivo de la prestación de servicios por parte del nuevo adjudicatario.

La falta de entrega en plazo y forma de la documentación establecida en el anexo I facultará a la empresa entrante para exigirle a la saliente la indemnización por los daños y perjuicios que en su incumplimiento le haya podido acarrear.

(...)” (el subrayado es nuestro)

Queda claro, a la luz del artículo 26 del convenio colectivo antes transcrito, que, en el supuesto examinado, ha de entenderse que existe la obligación de subrogar si concurren las circunstancias establecidas para ello.

La recurrente menciona la existencia de 8 trabajadores que prestan servicio en la empresa PROSAL desde hace algo más de dos meses, extremo este que no es rebatido en puridad por el órgano de contratación puesto que aduce únicamente que, a la fecha de iniciación del procedimiento de licitación, no había trabajadores con la antigüedad mínima requerida por el convenio.

Pues bien, entendemos que, en este caso, frente al razonamiento ofrecido por el órgano de contratación que se escuda únicamente en que, a la fecha de iniciación del procedimiento de contratación, 19 de marzo de 2025, las personas contratadas por la entidad mercantil PROSA no cumplían el requisito de la antigüedad exigida en el convenio, debe prevalecer la tesis de la recurrente, ante la falta de acreditación documental por parte del órgano



de contratación que pudiera determinar a este Tribunal que, al fecha de finalización efectiva del servicio, ninguno de los trabajadores de la anterior contrata cumplirían el requisito de antigüedad exigido.

Máxime si la fecha de referencia tomada por el órgano de contratación es la de inicio, y en el anuncio figura como plazo de presentación de ofertas el 5 de abril, y de apertura de ofertas económicas, el 8 de abril, fechas en la que resultaba ya altamente probable que pudiese darse el supuesto que contempla la recurrente cuando afirma que, teniendo en cuenta que la literalidad del artículo 26.1.a) y la operatividad de la subrogación para los trabajadores con una “antigüedad mínima de los cuatro últimos meses anteriores a la finalización efectiva del servicio” resulta previsible que, una vez adjudicado el presente contrato haya concluido el plazo mínimo de cuatro meses previstos en el citado precepto.

En ese sentido, concluimos que el órgano de contratación debe requerir conforme al artículo 130.1 de la LCSP, a la empresa o empresas que viniesen efectuando la prestación objeto del contrato que se licita y que tuvieran la condición de empleadores de las personas trabajadoras afectadas, la información sobre las condiciones de los contratos de estos. Como parte de esta información, en todo caso, se deberán aportar los listados del personal *que pudiese ser 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 persona trabajadora, así como todos los pactos en vigor aplicables a las personas trabajadoras a los que pueda afectar la subrogación.

Por su parte, el órgano de contratación deberá facilitar a las potenciales entidades licitadoras, en el propio pliego, la información sobre las condiciones de los contratos de las personas trabajadoras a los que pueda afectar 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 artículo 130 de la LCSP.

En consecuencia, con base en las consideraciones realizadas, procede estimar en los términos expuestos el presente motivo de recurso, y con ello, el recurso en su integridad.

SÉPTIMO. Sobre los efectos de la estimación del recurso.

La corrección de las infracciones legales cometidas, y que han sido analizadas y determinadas en los anteriores fundamentos de derecho, debe llevarse a cabo anulando el anuncio y los pliegos que, entre otros documentos, rigen el procedimiento de adjudicación del contrato citado en el encabezamiento, conforme a lo establecido en dichos fundamentos, así como los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación, debiendo, en su caso, convocarse una nueva licitación.

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

ACUERDA

PRIMERO. Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **UNEI INICIATIVA SOCIAL, S.L.U** contra el anuncio de licitación, pliegos y demás documentación contractual que ha de regir el procedimiento de adjudicación del contrato de servicios denominado «Limpieza de los edificios y dependencias municipales del Ayuntamiento de Tabernas» (Expediente 387/2025), convocado por el Ayuntamiento de Tabernas, y, en consecuencia, anular los actos impugnados para que por el órgano de contratación se proceda en los términos expuestos en el fundamento de derecho séptimo de esta resolución.



SEGUNDO. De conformidad con el artículo 57.3 de la LCSP, levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación acordada mediante Resolución MC 39/2025, de 11 de abril.

TERCERO. De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución

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.

