

Recurso 20/2026
Resolución 67/2026
Sección Tercera

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

Sevilla, 6 de febrero de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por ■■■■■■■■■■ y ■■■■■■■■■■, (en adelante las recurrentes) contra los pliegos y resto de documentos contractuales que rigen el contrato denominado “Servicio de ayuda a domicilio vinculado a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, para usuarios/as con resolución aprobatoria del programa individual de atención con más de cuarenta horas mensuales prescritas”, convocado por el Excmo. Ayuntamiento de Alcalá del Río (Sevilla) (Expte. 305/2024), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 4 de diciembre de 2025, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y 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. Ese mismo día, los pliegos de esta contratación fueron puestos a disposición de los interesados a través del citado perfil. El valor estimado del contrato asciende a la cantidad de 8.799.847,06 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), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

SEGUNDO. El 30 de diciembre de 2025, tuvo entrada en el registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por las recurrentes contra los pliegos y restantes documentos contractuales que rigen el contrato citado en el encabezamiento, tras su previo depósito en una oficina de correos.

Asimismo, el 13 de enero de 2026, tuvo entrada en el registro de este Tribunal, por medios electrónicos, el citado escrito de recurso.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de 15 de enero de 2026, se dio traslado al órgano de contratación del escrito de recurso y se le requirió la documentación necesaria para su tramitación y resolución, que se ha recibido en esta sede administrativa.

Habiéndose cumplimentado el trámite de alegaciones a los interesados con traslado del escrito de recurso por plazo de cinco días hábiles, no consta que se haya presentado ninguna en el plazo conferido.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y en el 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 las recurrentes, para la impugnación de los pliegos y demás documentos que rigen el contrato.

Las recurrentes indican que *“pertenecen a la bolsa de trabajo del servicio de ayuda a domicilio del Ayuntamiento de Alcalá del Río, habiendo superado el correspondiente proceso selectivo y prestando servicios de manera continuada durante años para cubrir las necesidades de usuarios de grado 2 y 3. Dicha relación laboral ha sido objeto de reconocimiento judicial en numerosas sentencias, que se acompañan al escrito, en las que se declara la igualdad salarial con las trabajadoras de plantilla y el carácter indefinido no fijo de su vinculación, optando el Ayuntamiento por extinguir dicha relación mediante indemnización por despido. Tras dichas extinciones, en marzo de 2025, el Ayuntamiento volvió a contratar a las comparecientes para cubrir los usuarios de grado 2 y 3 de forma provisional, situación que se mantiene a la espera de la resolución de la presente licitación. No obstante, el pliego de condiciones excluye expresamente la subrogación del personal de la bolsa, alegando falsamente que con anterioridad no se venía prestando el servicio para dichos usuarios, lo que agrava la afectación directa de los derechos e intereses legítimos de las comparecientes”*.

El órgano de contratación pone de manifiesto en su informe que *“las personas que han formalizado el recurso, no son trabajadoras municipales del Servicio de Ayuda a Domicilio, sino que en el pasado mantuvieron un vínculo laboral que a día de hoy se encuentra extinguido con el Ayuntamiento de Alcalá del Río”*, indicando a continuación lo que consideran que se exige para la legitimación la doctrina de los Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales y la jurisprudencia.

El artículo 48 de la LCSP, en lo que aquí interesa, 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»*.

Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 1.3 de la Directiva 89/665/CEE, la legitimación para recurrir puede corresponder *“como mínimo”* a cualquier persona que tenga interés en obtener un determinado contrato y que se haya visto o pueda verse perjudicado por una presunta infracción de las normas de adjudicación. El criterio del perjuicio, por tanto, puede unirse al simple interés en la obtención del contrato. Pero, en última instancia, el sujeto legitimado para interponer el recurso es el que tenga o haya tenido interés en obtener el contrato, y solo los operadores económicos tienen este interés.



Esta identificación de los sujetos legitimados es coherente con la finalidad del Derecho europeo de la adjudicación de contratos públicos, ya que se trata de garantizar la competencia en el Mercado Interior. De este modo las Directivas de los contratos públicos se preocupan de que los operadores económicos tengan la oportunidad de interponer los recursos previstos en las Directivas, si bien, el Derecho de cada Estado miembro puede decidir ampliar esa oportunidad a otros sujetos, es decir el Derecho europeo no se opone a esa extensión de la legitimación. La mención a que “*como mínimo*” los interesados en la obtención del contrato pueden interponer el recurso pone de manifiesto la posibilidad de que los Estados miembros amplíen la legitimación.

También, se debe tener en cuenta sobre esta cuestión la Sentencia de la Audiencia Nacional 348/2016, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 6 de julio de 2016, que señala que: «*en relación con el concepto de interés legítimo sobre el que gravita el reconocimiento de legitimación existe una acabada jurisprudencia del Tribunal Supremo, incluso referida al alcance con el que cabe reconocerla a los sindicatos en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa. Según esta jurisprudencia (por todas STS de 17 de mayo de 2005, rec. cas. 5111/2002, dictada precisamente en materia contractual), la legitimatio ad causam de la parte recurrente viene determinada por la invocación en el proceso de la titularidad de un derecho o interés legítimo que suponga una relación material entre el sujeto y el objeto de la pretensión, de manera que la estimación del recurso produzca un beneficio o la eliminación de un perjuicio que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial. Esta ventaja ha de ser concreta y efectiva. No es suficiente, como regla general, que se obtenga una recompensa de orden moral o solidario, como puede ocurrir con la mera satisfacción del prestigio profesional o científico inherente a la resolución favorable al criterio mantenido o con el beneficio de carácter cívico o de otra índole que lleva aparejado el cumplimiento de la legalidad. Así, el Tribunal Supremo ha insistido en que “la relación unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto impugnado), con la que se define la legitimación activa, comporta el que su anulación produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto (sentencia de este Tribunal Supremo de 1 de octubre de 1990), y presupone, por tanto, que la resolución administrativa pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien alega su legitimación, y, en todo caso, ha de ser cierto y concreto, sin que baste, por tanto su mera invocación abstracta y general o la mera posibilidad de su acaecimiento”*».

El recurso especial en materia de contratación es de carácter potestativo, tal y como establece la LCSP, quedando restringido a determinados actos del procedimiento de adjudicación que puedan perjudicar los derechos e intereses de quienes desean participar en la licitación y resultar adjudicatarios. Solo las personas físicas o jurídicas cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan verse perjudicados de manera efectiva por el acto recurrido tienen reconocida legítima para interponer el recurso. Así, la simple referencia a la necesidad de subrogación no es suficiente para fundamentar la legitimación si no existe una obligación de la misma. Debe existir un vínculo de perjuicio cierto entre el acto de contratación impugnado y el derecho que se dice afectado, lo cual no concurren el presente supuesto y es que el beneficio perseguido por las recurrentes debe ser algo más que eventual o hipotético, ya que la legitimación no alcanza a quien solo ostenta una expectativa.

Al respecto, el recurso especial en materia de contratación tiene por objeto actos impugnables tasados (artículo 44.2 de la LCSP) y exige legitimación con interés legítimo real, no abstracto (artículo 48 de la LCSP). El diseño legal excluye la acción popular y cierra el paso a interpretaciones expansivas del ámbito subjetivo u objetivo.

La LCSP (artículo 56.3) limita la condición de interesado, solo son interesados los licitadores, candidatos o quienes acrediten un derecho o interés legítimo directamente afectado por el acto recurrido.



La doctrina de este Tribunal ha reiterado que la legitimación activa exige un interés jurídico cierto en el acto recurrido, no un interés económico mediato derivado de relaciones externas al expediente. Así, en resoluciones como la 427/2015, 85/2017, 172/2020 y 25/2026, este Tribunal ha declarado que:

«La anulación del acto impugnado debe producir un efecto inmediato y acreditado en la esfera jurídica del recurrente, no meramente hipotético ni indirecto».¹

Así, la condición de extrabajadora municipal no es una relación jurídica directamente relacionada con el procedimiento de licitación, puesto que, como hemos indicado, el artículo 48 de la LCSP reconoce legitimación para recurrir únicamente a quienes ostentan un interés legítimo y directo respecto del procedimiento de contratación, y no respecto de quienes han desempeñado anteriormente los trabajos objeto de contratación mediante un contrato temporal con el Ayuntamiento.

Si las recurrentes hubiesen sido trabajadoras de una empresa saliente, que hubiese sido contratada por el ayuntamiento para ejecutar el objeto del contrato, a la finalización del contrato, por mor del convenio colectivo aplicable, el órgano de contratación debería haber incluido en los pliegos el listado del personal susceptible de subrogación, de conformidad con lo establecido en el artículo 130 de la LCSP, pero en ningún caso podría determinar en dichos pliegos la obligatoriedad de la subrogación, circunstancia reservada a una norma legal, un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general.

Las recurrentes pues, carecen de legitimación activa, dado que su única vinculación con el expediente es su condición de haber trabajado anteriormente para el ayuntamiento mediante un contrato temporal, lo que es completamente ajeno al objeto de la licitación y al ámbito del recurso especial en materia de contratación previsto en los arts. 44 y 48 LCSP.

Por tanto, no existe relación entre la posición de las recurrentes y la capacidad de competir o resultar adjudicatarias, ya que no ostentan la condición de operadores económicos, no participan ni pueden participar en el procedimiento de contratación, y no resultan afectadas por las decisiones del órgano de contratación, siendo terceros ajenos a los que no afecta ni el contenido de los pliegos, ni la adjudicación, ni la tramitación misma del contrato, por lo que no concurre interés legítimo según exige la LCSP para accionar este tipo de recursos.

En el supuesto analizado, el recurso se fundamenta en la impugnación de los pliegos y del resto de documentos contractuales por los siguientes cinco motivos:

- 1º. Falta de causa justificativa para la externalización del servicio, al basarse en una falsa insuficiencia de medios.
- 2º. Establecimiento de condiciones laborales inferiores al Salario Mínimo Interprofesional vigente.
- 3º. Fraude de ley al utilizar el procedimiento de contratación para eludir obligaciones laborales y judiciales.
- 4º. Ausencia ilegítima de la obligación de subrogación del personal actual.
- 5º. Omisión de cláusulas sociales reforzadas que supone una regresión en las condiciones laborales.

De todos ellos, el único motivo respecto al que las recurrentes pudieran tener algún tipo de interés o derecho que pudiera verse afectado sería el cuarto motivo referido a la **ausencia de subrogación**.

Al respecto, las recurrentes manifiestan que no es cierto lo indicado en el apartado 19 del anexo I del pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP): “*Subrogación: Obligación de subrogación por norma*

1 (Memoria TARCJA 2024, apartado XI.1.2).



legal, un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general (artículo 130 LCSP): No, pues el servicio no había sido contratado con anterioridad”.

Así, señalan que “el servicio de ayuda a domicilio para usuarios de grado II y III ha sido prestado de forma continua e ininterrumpida por las auxiliares de la bolsa de empleo del Ayuntamiento, mediante sucesivos contratos temporales, hasta la actualidad. Por lo tanto, sí existe un servicio previo prestado por personal bajo dependencia directa del Ayuntamiento, cuyas condiciones laborales están regidas por el Convenio Colectivo municipal”.

Seguidamente, indican que “el artículo 130 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, establece con carácter imperativo la obligación de subrogación del personal afectado cuando la contratación de un servicio implique la asunción por el contratista de una actividad en la que venía prestando servicios personal dependiente del propio órgano de contratación”.

El órgano de contratación manifiesta que las recurrentes «ni siquiera tienen un vínculo laboral con este ayuntamiento, ni tampoco existe un compromiso de este ayuntamiento de que dicho vínculo se vaya a producir en un futuro, por lo que la impugnación del Pliego obedece a meras especulaciones respecto de las interesadas ... la condición de “trabajadora municipal” o de “ex trabajadora municipal” por sí sola no constituye título suficiente de legitimación para impugnar pliegos o actuaciones contractuales que no alteran ni inciden en derechos propios. La defensa de derechos de todo el personal municipal, o del interés general, corresponde a los sindicatos u otras organizaciones sectoriales en los términos que fija el legislador, pero no a título individual salvo daño o afectación particular y directa, circunstancia que aquí no concurre».

Al respecto, hay que indicar en primer lugar, que no es correcto lo indicado por las recurrentes sobre que el artículo 130 de la LCSP establece con carácter imperativo la obligación de subrogación del personal afectado cuando la contratación de un servicio implique la asunción por el contratista de una actividad en la que venía prestando servicios el personal dependiente del propio órgano de contratación.

Y es que, como indica la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en su informe 61/2019, “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”.

Así, el artículo 130 de la LCSP, no se refiere a la obligación de subrogación del personal propio del órgano de contratación por el nuevo contratista y, menos, a su carácter imperativo, la única referencia al respecto es, en sentido contrario, al establecer en su apartado 3 que “en caso de que una Administración Pública decida prestar directamente un servicio que hasta la fecha venía siendo prestado por un operador económico, vendrá obligada a la subrogación del personal que lo prestaba si así lo establece una norma legal, un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general”.

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 el apartado 4.2 del PPTP, al referirse al sistema de determinación del precio del contrato, se indica que se ha tenido en cuenta lo previsto en el VI Convenio Colectivo Provincial de Ayuda a Domicilio de Sevilla (BOP de 16 de febrero de 2023). Pues bien, en el artículo 54 del citado Convenio se indica que *“con el fin de mantener la estabilidad del personal en el empleo, conseguir la profesionalización del sector y evitar en la medida de lo posible la proliferación de contenciosos, ...al término de la concesión de una contrata, el personal adscrito a la empresa saliente, en dicha contrata, pasará a estar adscrito a la nueva empresa titular de la contrata, quien se subrogará en todos los derechos y obligaciones que tuvieran reconocidos en su anterior empresa”*.

La regulación del citado artículo 54 se refiere al *“cambio de titularidad de la contrata”*, o *“a las empresas entrante y saliente”* y, en el supuesto analizado, no hay empresa saliente, ya que, como se indica en el apartado 19 del anexo I del PCAP, *“el servicio no había sido contratado con anterioridad”*, siendo prestado por personal contratado por el propio órgano de contratación, por lo que no hay sucesión de empresas y, por tanto, no hay que indicar en los pliegos la información sobre el personal a subrogar y, mucho menos, indicar la obligación de subrogación, circunstancia reservada a una norma legal, un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general, de acuerdo con lo indicado en el artículo 130.1 de la LCSP.

Y es que, se ha de señalar que la subrogación del personal parte de un presupuesto previo que es el cambio de titularidad del empleador consecuencia de la citada sucesión de empresas. Así se contempla en el artículo 44 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre (en adelante, ET): *«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 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 *“una norma legal, un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general, imponga al adjudicatario la obligación de subrogarse”*.

A mayor abundamiento, el personal contratado por el Ayuntamiento que ha prestado el servicio ni siquiera se regía por el VI Convenio Colectivo Provincial de Ayuda a Domicilio de Sevilla, por lo que no le era de aplicación, sino que lo hacía por el Convenio Colectivo municipal, como reconocen las recurrentes en el propio escrito de recurso, al manifestar que *“sí existe un servicio previo prestado por personal bajo dependencia directa del Ayuntamiento, cuyas condiciones laborales están regidas por el Convenio Colectivo municipal”*.

A este respecto, en la Resolución 480/2025, 1 de agosto de 2025, este Tribunal indicaba que *«en cuanto al alcance y eficacia de los convenios colectivos, de acuerdo con los artículos 82 y siguientes del ET, supone que aquellos extienden su fuerza obligatoria a los empresarios y trabajadores incluidos en su ámbito de aplicación, sin que puedan extenderla más allá a empresarios y trabajadores ajenos a dicho ámbito.*

El anterior razonamiento, sobre la eficacia y alcance de los convenios colectivos es conforme con la jurisprudencia de la Sala de lo Social de este Tribunal Supremo sobre la materia, que se recogen en la sentencia de 31 de marzo de 2022 (recurso 59/2020), con cita de la sentencia, también de la Sala 4ª, de 23 de enero de 2020, (recurso 157/2018), que señalan: “el convenio colectivo no puede contener cláusulas obligacionales que afecten a quienes no son parte en la negociación, ni en su contenido normativo cabe establecer condiciones de trabajo que hubieran de asumir empresas que no estuvieran incluidas en su ámbito de aplicación. Así se infiere del art. 82.3 ET, al disponer que los convenios colectivos regulados por su Título III obligan a todos los empresarios y trabajadores incluidos en su



ámbito de aplicación, en el que sólo pueden estar comprendidos quienes, formal o institucionalmente, estuvieron representados por las partes intervinientes en la negociación del convenio».

Por tanto, debe considerarse que el acuerdo de dos partes a través de un convenio colectivo de empresa no obliga a un tercero, pues no se trata dicho convenio de un instrumento que surja de una negociación colectiva que tenga la posibilidad de desplegar efectos generales. Por ello, el artículo 54 del VI Convenio Colectivo Provincial de Ayuda a Domicilio de Sevilla no tiene eficacia para la Administración licitadora, pues el convenio no tiene dichos efectos generales, no existiendo, por tanto, obligación de aportar la información relativa a los trabajadores susceptibles de subrogación.

Por último, hay que indicar que las recurrentes han manifestado que forman parte de la **bolsa de personal** de ayuda a domicilio del ayuntamiento, pero, según indica el ayuntamiento, en estos momentos no están contratadas.

Y es que el modelo organizativo del ayuntamiento prevé, junto al personal fijo municipal (32 trabajadoras), la existencia de bolsas de empleo temporal para cubrir incidencias puntuales (sustituciones, IT, permisos, vacaciones, picos de actividad), pero las recurrentes, como personal integrado en dichas bolsas, no mantienen una relación laboral vigente con el Ayuntamiento, no prestan servicios de forma continuada, no están adscritas estructuralmente al servicio y solo son contratadas con carácter eventual, mediante llamamientos puntuales.

En este sentido, la jurisprudencia social en materia de sucesión de plantillas exige, de manera inequívoca, la existencia de una prestación efectiva y continuada del servicio para que pueda hablarse de trabajadores afectados por la transmisión. Así, el Tribunal Supremo, en su Sentencia 459/2023, de 28 de junio (Rec. 4205/2020), declara expresamente que la subrogación solo procede respecto de trabajadores efectivamente adscritos a la actividad objeto de la contrata, bajo un vínculo laboral vigente y real, y no por pertenecer a un colectivo más amplio de potenciales trabajadores o personal no activo. En dicha resolución, el Alto Tribunal subraya que los requisitos para que opere la sucesión ex art. 44 ET —y, por extensión, la subrogación convencional o legal vinculada a contrata— exigen *“la existencia objetiva de trabajadores que, de forma efectiva y continuada, vinieran desempeñando la actividad objeto de transmisión, no siendo posible extender la obligación de subrogación a colectivos de trabajadores que no se encontraban prestando servicios en el momento de la sucesión”*.

En consecuencia, la mera pertenencia a una bolsa de empleo no genera derecho alguno a ser subrogado, puesto que:

- * no existe contrato vigente,
- * no existe prestación efectiva del servicio,
- * no existe adscripción a la actividad ahora externalizada, y
- * no existe unidad productiva transmitida.

De esta manera, la jurisprudencia del Tribunal Supremo exige continuidad real en la actividad, no mera disponibilidad potencial, reiterando que la obligación de subrogación exige una continuidad funcional y no meramente teórica o potencial. Así lo confirma su Sentencia 922/2025, de 5 de marzo (subrogación empresarial y continuidad operativa) al indicar que *“la subrogación exige una continuidad real de la actividad y la existencia de trabajadores efectivamente integrados en la organización que desarrolla dicha actividad; no puede extenderse la obligación de subrogar a colectivos que no venían prestando servicios reales”*.



