

Recurso 678/2025
Resolución 741/2025
Sección Segunda

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

xx

Sevilla, 5 de diciembre de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■■■ contra el anuncio de licitación, pliegos y demás documentación contractual que ha de regir el procedimiento de adjudicación del contrato de servicios denominado «Servicio de limpieza general de edificios municipales (reservado a Centros Especiales de Empleo)» (Expediente 22031/2025) convocado por el Ayuntamiento de Montilla (Córdoba), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 6 de noviembre de 2025, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y 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. 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 2.079.761,31 €.

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 27 de noviembre de 2025 tuvo entrada en el Registro Electrónico de este Tribunal, a través del formulario de presentación electrónica de recursos y reclamaciones, 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 los días 2 y 3 de diciembre.

Mediante Resolución MC 169/2025, de 3 de diciembre se adoptó la medida cautelar de suspensión del procedimiento de adjudicación, con suspensión del plazo de presentación de ofertas.

No ha sido necesario cumplimentar el trámite de alegaciones al comunicar el órgano de contratación que, a la fecha de adopción de la medida cautelar, no se había presentado ninguna oferta.

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 fundamenta el recurso, por entender que los pliegos incluyen una serie de disposiciones a las que alude en su escrito, relativas, entre otros extremos, al cálculo inadecuado del presupuesto base de licitación (PBL), que omite los costes de la Seguridad Social de la plantilla afectada por la subrogación o la falta de información de la discapacidad de los trabajadores afectados por la subrogación, ponen de manifiesto que *a priori* los actos impugnados pudieran originar un perjuicio a la recurrente cuya evitación se pretende obtener a través de la estimación del recurso. Ostenta, pues, interés legítimo para su interposición.

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 28 de noviembre 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 general de edificios municipales (reservado a Centros Especiales de Empleo)” (expediente nº 22031/2025), del Ayuntamiento de Montilla.

ii) Retrotraer las actuaciones de dicho expediente de licitación al momento inmediatamente anterior a la aprobación del mismo, anulándose y rectificando los Pliegos en los extremos anteriormente expuestos, y, una vez ello, se publique la nueva convocatoria de la licitación”.

Fundamenta su pretensión en los siguientes motivos de impugnación:

Primero. – Cálculo inadecuado del PBL por omisión de los costes de la Seguridad Social (SS) de la plantilla afectada por la subrogación.

Expone, con carácter preliminar, la doctrina de la discrecionalidad técnica y la presunción de acierto y veracidad de la Administración en la elaboración de los pliegos, con fundamento en la doctrina de este Tribunal (Resoluciones nº 241/2020, de 9 de julio y nº 336/2018, de 30 de noviembre) y del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (Resoluciones 840/2019, de 18 de julio, 1333/2023, de 20 de octubre de 2023, con cita de la Resolución 268/2020, de 27 de febrero de 2020).

A continuación, enuncia cada una de las infracciones de los pliegos que, a su juicio, enervan la discrecionalidad técnica y la presunción de acierto y veracidad del órgano de contratación.

Cuestiona que la cláusula 5.1 del pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP) se remite al estudio económico, cuyo apartado A).1), justifica, de manera errónea, la exclusión del cálculo del presupuesto base de licitación (en adelante, PBL) de los costes de la SS de los trabajadores afectados por la subrogación, al considerar que se trataría de un coste que estaría bonificado por parte de las empresas licitadoras, al tener la condición de Centros Especiales de Empleo (en adelante, CEE), aduciendo que el PBL debe incluir expresamente el coste de la SS como parte del coste laboral del contrato.

Invoca el artículo 100.2 de la LCSP para sostener que el PBL se determina considerando “los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos”, incluidos los costes salariales, en los cuales se incluye las cuotas de la SS de los trabajadores. Así, manifiesta que, tal como establece el precepto, al fijar el presupuesto, solo deben computarse los costes incurridos por la ejecución del servicio. Sin embargo, la bonificación aplicable a los CEE se trata de un incentivo a la actividad empresarial para contratar trabajadores con discapacidad que, en ningún caso, forme parte del coste de ejecución del servicio. Invoca la Circular 1/2025 de la Dirección General de Contratación, de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos de la Administración de la Junta de Andalucía, como guía dirigida a los órganos de contratación para calcular y desglosar el presupuesto base de licitación de los contratos de servicios.

La recurrente indica que, respecto a la definición de “coste” en los contratos públicos, la Circular dispone lo siguiente:

“Por lo tanto, el concepto de «coste» de los contratos públicos debería ser establecido como premisa indispensable para poder afrontar una metodología para su cálculo y desglose en el PBL.

A los efectos de la aplicación de esta metodología para estimar el valor del PBL y el adecuado desglose de la estructura del coste de producción del servicio que es objeto del contrato público, únicamente puede considerarse coste asignable/imputable al objeto de un contrato el consumo de factores y transacciones internas del contratista que aportan valor de uso al bien o al servicio contratado.

Las características que determinan la admisibilidad de los costes en los contratos públicos son:

- La necesidad de los factores que son incorporados al producto o servicio.*



- *La razonabilidad técnica (cantidad y calidad empleadas) y económica (valor razonable de los factores utilizados).*
- *La afectabilidad o imputabilidad (existencia de una relación de causalidad o utilidad entre factores consumidos y el objeto del contrato).*
- *La adecuación a las normas y criterios de cálculo de costes generalmente establecidos y/o a las normas aprobadas por el órgano de contratación en el PCAP.*
- *La concordancia con las disposiciones del contrato y no estar expresamente prohibidos para su imputación”.*

Por tanto, sostiene que (i) la bonificación de las cuotas sociales que pueda resultar de aplicación a una empresa en su condición de CEE no es un componente del coste de la prestación del servicio de limpieza, sino un incentivo a la contratación y al empleo de personas con discapacidad que afecta a la estructura de costes interna de las entidades interesadas en participar en la licitación, y no al coste del servicio para la Administración; (ii) resulta acreditado que, según el criterio de la Circular de la Dirección General de Contratación de la Junta de Andalucía, los costes de las cotizaciones a la SS debe incluirse y contemplarse expresamente en el cálculo del PBL.

Esgrime que, a la hora de calcular el PBL el órgano de contratación debe incluir expresamente los costes salariales, entre los cuales se encuentra las cuotas de la SS, sobre todo en aquellos contratos en el que el coste salarial es la partida principal del presupuesto, invocando, en apoyo de su pretensión la Resolución nº 1469/2019, de 19 de diciembre de 2019, del TACRC, así como la Resolución 390/2025 de 1 de julio de 2025, de este Tribunal que recuerda la necesidad de introducir correctamente los costes de la SS en el referido presupuesto, así como el informe 4/2018 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, y el informe 26/2023 de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña.

Concluye que el cálculo inadecuado del presupuesto por no contemplar los costes de la SS infringe, manifiestamente, lo dispuesto en el artículo 100.2 de la LCSP y la doctrina anteriormente citada, con el consecuente efecto de anulación del anuncio y los pliegos en virtud de los artículos 40 de la LCSP y 48 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

Alega, asimismo, que la bonificación de las cuotas de la SS forma parte de las contingencias internas de cada empresa. Al respecto señala que, de la literalidad del artículo 100.2 de la LCSP, no se desprende que el presupuesto varíe en función de la condición que ostentan las entidades licitadoras y, mucho menos, de si estas gozan de cualquier tipo de incentivo, en este caso, una bonificación en las cuotas de la SS en virtud del Real Decreto Legislativo 1/2013 del texto refundido de la Ley General de los derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

Argumenta que esta normativa aplicable a los CEE debe considerarse ajena en lo que se refiere al límite máximo de gasto que puede comprometer al órgano de contratación en virtud del contrato, pues tal y como se ha expuesto, los incentivos en favor de las entidades licitadoras no tienen la consideración de coste del servicio. De lo contrario, el presupuesto se desviaría de su función de servir como un techo de gasto que garantiza la cobertura completa de los costes necesario para la prestación del servicio. Invoca la Resolución nº 39/2024, de 1 de febrero de 2024, y la Resolución 1362/2024, de 31 de octubre, ambas del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Sentado lo anterior, cabría tener en cuenta que: i) la bonificación que pudiera resultar de aplicación a las empresas licitadoras con la condición de CEE de Iniciativa Social (en adelante, CEEIS) es una circunstancia ajena al órgano de contratación, y; ii) la bonificación no va destinada a beneficiar a la Administración contratante para mejorar el presupuesto, sino a la actividad empresarial de los licitadores. Por ello, la bonificación de las cuotas de la SS que pudieran aplicarse a las entidades licitadoras es una contingencia propia, inherente y exclusiva de la actividad empresarial del CEEIS dada su naturaleza y las políticas de empleo aplicables.



Indica que resulta llamativo que el órgano de contratación justifique la falta de inclusión de las cuotas de la SS suponiendo -erróneamente- que los CEEIS pueden bonificarse dichas cuotas en su totalidad, esto es, al ciento por cien (100%), resultando ello una suposición errónea puesto que el porcentaje de bonificación que los referidos centros pueden aplicarse por contratar a personas con discapacidad es variable en función del número de trabajadores y el grado de discapacidad. Igualmente, puntualiza que sorprende que el órgano de contratación parta de esta errónea suposición consistente en considerar que todos los CEE pueden aplicarse la bonificación al 100%, cuando en el listado del personal a subrogar no consta la información sobre la discapacidad de los trabajadores afectados por la subrogación.

En definitiva, concluye que la bonificación que pudiera resultar aplicable a las entidades interesadas en participar en la licitación es variable y no exime al órgano de contratación de incluir y desglosar los costes de la SS de los trabajadores afectados por la subrogación en el PBL conforme requiere el artículo 100.2 de la LCSP y la doctrina administrativa reclamando la nulidad de los pliegos por tal motivo.

Segundo. - Sobre la falta de información de la discapacidad de los trabajadores afectados por la subrogación.

Expone que la cláusula 2.1.9 del PPT, contempla la información de los trabajadores que se verían afectados por la subrogación con indicación expresa del convenio aplicable, la categoría profesional, la antigüedad, el tipo de contrato, la jornada, el vencimiento del contrato, los pactos en vigor y el salario bruto anual. Al respecto, indica que el 70% de la plantilla de los CEEIS debe estar compuesta por personas con discapacidad, cuyo grado debe ser igual o superior al 33 %.

Alega que, pese a ser un contrato reservado para los referidos centros, los pliegos no proporcionan información alguna sobre la discapacidad del personal a subrogar, manifestando que, si omiten esta información, las empresas licitadoras asumirían el riesgo de que en el eventual supuesto de que resulten adjudicatarias y, antes de iniciar el servicio, comprueben que no hay trabajadores con discapacidad a subrogar, pudiendo incumplir el porcentaje del 70% de trabajadores con discapacidad y, por consiguiente, la pérdida de la condición de CEEIS.

Tras reproducir la literalidad de los apartados 1 y 2 del artículo 130 de la LCSP invoca la Resolución 1579/2024, de 12 de diciembre del Tribunal administrativo Central de Recursos Contractuales, de la que se desprende que la obligación de subrogación del personal, cuando viene impuesta por norma legal o convenio colectivo, no es una exigencia del órgano de contratación, sino de las partes negociadoras del convenio. Es decir, es una obligación que resulta indisponible para el órgano de contratación que, además, va acompañada del deber de informar en los pliegos acerca de las condiciones laborales de los trabajadores, a fin de que los licitadores puedan evaluar correctamente los costes de la subrogación y formular sus ofertas en igualdad de condiciones.

En este sentido, señala que este deber de información, de carácter formal, convierte al órgano de contratación en un mero intermediario entre la empresa saliente y los licitadores, garantizando así la transparencia y concurrencia del procedimiento. Además, indica que el artículo 130.4 de la LCSP refuerza esta obligación con la imposición de penalidades, en caso de incumplimiento por parte de la empresa contratista, lo que evidencia la importancia de esta información para la licitación. Al respecto, menciona nuestra Resolución 41/2024, de 26 de enero, así como la Resolución 168/2023, de 14 de diciembre, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, y la Resolución 216/2022 de 2 de junio, del Tribunal administrativo de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid.

Concluye que, en aplicación del artículo 130 de la LCSP, la omisión de la información relativa a la discapacidad de los trabajadores vulnera los principios de transparencia y concurrencia de los artículos 1 y 132 de la LCSP, al impedir que las empresas interesadas en concurrir a la licitación puedan preparar las ofertas con plenas garantías



y conocimiento de todas las características y circunstancias que afectan al contrato, lo que vicia de legalidad los pliegos y determina su anulación según lo previsto en los artículos 40 de la LCSP y 48 de la LPAC.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

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

2.1 Niega la discrecionalidad técnica y defiende la presunción de acierto y veracidad de la Administración en la elaboración de los pliegos, al no existir carencia absoluta del coste de la SS por venir contemplado en el estudio de costes e incorporar toda la información que prevé el artículo 130 de la LCSP.

2.2 Con relación a la falta de inclusión del coste de la SS como parte del coste laboral del contrato, invoca la condición de los CEEIS – a los que está reservado el contrato- cuyas características son, por un lado, que su plantilla debe estar constituida por un mínimo de 70% de personas con discapacidad igual o superior al 30%; y, además que reciben como apoyo una bonificación del 100% de la cuota de la SS.

Esgrime que la Circular 1/2025 de la Dirección General de Contratación de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos es una norma interna, con la finalidad de garantizar una aplicación homogénea en Andalucía, de conformidad con el artículo 98.2 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, y, por tanto, no se aplica a una entidad local. En cualquier caso, considera que, como indica la mencionada circular, solo se pueden admitir los costes que son necesarios, razonables técnica y económicamente imputables, no siendo necesario en este caso incluir un mayor coste de seguridad social que no soportan dichas empresas, al ser su plantilla en su mayoría personas con discapacidad.

Defiende que *“En cuanto a la incorporación de la Seguridad Social a cargo de la empresa, el presupuesto base de licitación recoge en el apartado costes trabajadores unos salarios brutos anuales y un incremento del 10,32% correspondiente a permisos, licencias, absentismo y otros aumentos de los costes que supondría unos costes salariales totales 455.911,70 euros, lo que supone el 10,32% unos costes de 42.648,74 euros (por encima de los 12.202,85 euros que paga la actual adjudicataria en seguridad social). En definitiva, teniendo en cuenta que en el presupuesto base de licitación se debe incluir expresamente los costes salariales, entre los cuales se encuentran las cuotas de la Seguridad Social, no se pueden incluir más que las que son y se encuentran dentro de la partida de 42.648,74 euros ya señalada.(...)”*

*(...)Por lo tanto, el presupuesto base de licitación detallado en el estudio de costes **se ha calculado a tanto alzada, recogiendo una estimación de los costes salariales teniendo en cuenta los servicios a prestar detallados en el pliego de prescripciones técnicas particulares aprobado y el personal a subrogar facilitado por la actual adjudicataria con fecha 28 de agosto de 2025, con la particularidad de que es un centro especial de empleo que tiene, entre otras, las características de que al menos el 70 % de la plantilla son personas con discapacidad, sin revelar las personas que tienen discapacidad y la bonificación en la seguridad social.** Por lo tanto, el estudio recoge otros aumentos de los costes por un importe de 42.648,74 euros (por encima de los 12.202,85 euros que paga la actual adjudicataria de seguridad social), **por lo que es ajustado a los precios de mercado el presupuesto base de licitación que incluye dentro de otros aumentos de los costes el importe de seguridad social de la actual adjudicataria conforme al artículo 100 de la LCSP”** (la negrita no es nuestra)*

Manifiesta que la bonificación que pudiera resultar de aplicación a la SS no es ajena al órgano de contratación por las características propias de los CEE, al ser un contrato reservado, y porque no suponen ningún coste para este tipo de empresas. Indica, al respecto, que, en consonancia con la Resolución 902/2025, de 12 de junio de 2025, que la recurrente señala, la bonificación es una ventaja que no depende de un hecho hipotético (todos los



posibles licitadores cumplen con que, al menos, el 70 % de la plantilla son personas con discapacidad porque es un contrato reservado) sino que la futura adjudicataria siempre tendrá parte de su plantilla con bonificación de costes de la SS.

Finalmente indica que, la actual adjudicataria ha señalado, tras el requerimiento efectuado por la Administración, que el coste de SS para su empresa (otras empresas no pudieran tener las mismas bonificaciones parciales o totales) asciende a 12.202,84 € al año, según el personal facilitado en el último listado de subrogación. Insiste en que el estudio recoge otros aumentos de los costes por un importe de 42.648,74 euros (por encima de los 12.202,85 euros que paga la actual adjudicataria de seguridad social), concluyendo que es ajustado a los precios de mercado el PBL que contempla -dentro de otros aumentos de los costes- el importe de SS conforme al artículo 100 de la LCSP, sin señalar una cantidad exacta por depender de los trabajadores que vayan a ejecutar el nuevo contrato pero superior en todo caso a la facilitada por la actual adjudicataria.

2.3 Con relación a la falta de información de la discapacidad de los trabajadores afectados por la subrogación, alega que la cláusula 2.1.9 del PPT contempla la información de los trabajadores facilitado por la actual adjudicataria con fecha 28 de agosto de 2025. Al respecto señala que *“la actual adjudicataria ha actualizado el documento de personal a subrogar recogiendo el tipo de contrato y todos los datos que comprende el artículo 130.1 de la LCSP indicando que el listado de personal entregado a los efectos del procedimiento de licitación incluye todos los datos exigidos por el citado artículo 130, garantizando el cumplimiento de las obligaciones de información necesarias para permitir la posible subrogación de dicho personal cumpliendo con la normativa vigente en materia de protección de datos personales, concretamente el Reglamento (UE) 2016/679 (RGPD) y la Ley Orgánica 3/2018, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales que señala que la condición de persona con discapacidad constituye un dato de salud especialmente protegido”*.

El informe del órgano reconoce que, aun estando de acuerdo en que la información relativa a la discapacidad de la plantilla podría formar parte de los pliegos, no habiéndola facilitado la actual adjudicataria, se considera que la documentación publicada en el perfil del contratante recoge el contenido que prescribe el artículo 130 de la LCSP, y, por tanto, se ajusta a lo señalado por el referido artículo garantizando que los posibles licitadores puedan conocer los costes laborables y formular su oferta.

Finalmente, señala que actualmente se está ejecutando el contrato a un precio de 484.962,92 euros, IVA incluido del 21 % estimándose que, para prestar el servicio era necesario un total de 702,5 horas semanales, mientras que en la actual licitación, el presupuesto base de licitación es de 629.127,80 euros, IVA incluido del 21 % y se estima que para prestar el servicio será necesario un total de 39.559,20 horas anuales de donde infiere que PBL calculado está muy por encima del precio que se está pagando por el servicio por lo que se ajusta a precios de mercado.

SEXTO. Fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal.

Expuestas las alegaciones de las partes, procede su examen.

El **primer motivo del recurso** exige analizar si se han infringido las previsiones contenidas en el artículo 100.2 de la LCSP respecto de la determinación del PBL siendo el punto de fricción la no inclusión -dentro de los costes salariales- del porcentaje correspondiente a las cuotas de la SS de los trabajadores de la plantilla afectados por la subrogación.

La recurrente alega, en esencia, que los costes de la SS deben figurar dentro de los costes salariales, y que la bonificación de las cuotas de SS a favor de los CEEIS constituye un beneficio y un incentivo a la contratación, pero



no incide en las necesidades de la Administración que, si bien contrata un servicio, no contrata los trabajadores cuya cuota de la SS es objeto de bonificación.

El órgano de contratación, por su parte, en el informe al recurso, se opone y defiende la corrección del cálculo del PBL en el pliego impugnado alegando que en su elaboración se han tenido en cuenta, aparte de los servicios detallados en el PPT, los datos facilitados por la actual adjudicataria de fecha 28 de agosto de 2025, así como las características del contrato reservado que se licita. Al respecto, insiste en que el estudio de costes contempla en el apartado “costes trabajadores” unos salarios brutos anuales y un incremento del 10,32% correspondiente a permisos, licencias, absentismo y otros aumentos de los costes -que supondría unos costes salariales totales de 455.911,70 euros-, lo que representa un importe de 42.648,74 euros en concepto de costes por encima de la cantidad que actualmente abona la adjudicataria por los costes de SS, concluyendo que el PBL es ajustado a los precios de mercado.

A fin de abordar la cuestión litigiosa, con carácter previo, conviene acudir a las siguientes previsiones del clausulado del pliego objeto de la presente impugnación, así como la restante documentación contractual obrante en el expediente administrativo remitido (en adelante, EA).

- La cláusula 4.1 del PCAP prevé que *“El contrato al que se refiere el presente Pliego tiene por objeto el servicio público de Limpieza general de edificios públicos municipales, reservado a Centros Especiales de Empleo”*.

- La cláusula 5.1 bajo la rúbrica *“Aplicación general”* dispone lo siguiente:

“Para el cálculo del presupuesto base de licitación y del valor estimado del contrato se ha tenido en cuenta los cálculos realizados por el Estudio económico, que forma parte del expediente de contratación y al que me remito, en el que se detallan los costes directos e indirectos relacionados con el objeto del contrato teniendo en cuenta, entre otros, la estimación de jornadas necesarias para ejecutarlo teniendo en cuenta permisos, licencias, absentismo y otros aumentos de los costes (...)”

- El apartado 2 de la citada cláusula prevé que *“El presupuesto base de licitación del presente contrato, determinado mediante el sistema de tanto alzada y elaborado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 100 de la LCSP, asciende a la cantidad de 629.127,80 €, IVA incluido por importe de 109.187,47 €, cantidad que corresponde al periodo de duración del contrato y que ha sido calculado en función de la estimación de jornadas necesarias para prestar el servicio y demás costes que se detallan en el análisis económico(...)”*

- El estudio económico de costes, obrante en el EA (páginas 20 a 26), por lo que aquí nos interesa, dispone lo siguiente:

“El presente estudio se centra en el análisis tanto de los costes directos como indirectos del servicio municipal de limpieza general de edificios públicos municipal (reservado a centros especiales de empleo) teniendo en cuenta la estimación de horas necesarias para prestar el servicio detalladas en el pliego de prescripciones técnicas particulares.

Con objeto de evitar que la utilización de modos de expresión no sexista no ocasione una dificultad perturbadora añadida a la lectura y comprensión del presente estudio, se hace constar expresamente que cualquier término genérico referente a trabajador, a los distintos perfiles profesionales y usuarios, debe entenderse en sentido comprensivo de ambos sexos.

Como precedente a este contrato, se tiene en cuenta el contrato para la prestación por procedimiento abierto del de servicio de limpieza general de edificios (Gex 2019/12538).



Para la realización de este estudio se tienen en cuenta los datos facilitados por la adjudicataria actual, que se encuentran en el expediente, y en los que se señala que existe personal a subrogar.

Es especialmente relevante en la ejecución de este contrato de servicios la mano de obra que deberá utilizar la empresa que resulte adjudicataria, por lo que a efectos del cálculo del presupuesto base de licitación se tiene especialmente en cuenta los costes laborales derivados del XVI Convenio colectivo general de centros y servicios de atención a personas con discapacidad (código de convenio n.º 99000985011981, publicado en BOE n.º 86 de 9 de abril de 2025). Las personas trabajadoras de los centros especiales de empleo tendrán una jornada laboral máxima anual de 1720 horas.

El Real Decreto 87/2025, de 11 de febrero, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2025 establece el salario mínimo interprofesional en 16.576 euros anuales.

Forma parte del expediente el listado de personal a subrogar facilitado por la actual empresa adjudicataria del servicio.

No procede la desagregación de género, al no establecerse en el Convenio Colectivo de aplicación, diferencias de salarios por razón de género y en consonancia con lo establecido, entre otras, en la Resolución 1333/2019 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

(...)

Para el cálculo del presupuesto base de licitación y del valor estimado del contrato, se realiza en una estimación del número de horas de servicio, de trabajadores y de material necesario para la ejecución del contrato conforme al pliego de prescripciones técnicas particulares, dando a lugar que se calcula a tanto alzada y no por precios unitarios.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 100, 101 y 116.4.d) de la LCSP, se detallan a lo largo de este estudio los conceptos que integran el presupuesto base de licitación y el valor estimado del contrato.

Se desglosan a continuación los siguientes costes:

A) Costes directos:

1) Coste trabajadores:

Para el cálculo de los costes salariales se ha tenido en cuenta los costes correspondientes a las personas trabajadoras adscritas al contrato, al existir personal a subrogar, y exigidas, con carácter mínimo, en los pliegos para la totalidad de la prestación del servicio que especifica personal y horas. Es relevante, que el servicio se reserva a Centros Especiales de Empleo que reciben una serie de apoyo como es la bonificación del 100% de la cuota de la Seguridad Social. En concreto, según el pliego de prescripciones técnicas para prestar los servicios los trabajadores tendrán que realizar un total de 39.559,2 horas anuales.

Trabajadores *	Salario bruto anual
1	16.576,00 €
2	17.176,00 €
3	17.295,92 €
4	16.576,00 €
5	16.936,00 €
6	16.576,00 €
7	16.576,00 €
8	17.295,92 €



9	16.576,00 €
10	16.756,00 €
11	16.756,00 €
12(74,03%)	12.404,47 €
13	16.756,00 €
14 (73,38%)	12.295,55 €
15	17.836,00 €
16	16.756,00 €
17 (65,51%)	10.976,86 €
18	17.295,92 €
19	17.295,92 €
20	17.295,92 €
21	17.295,92 €
22	17.295,92 €
23	17.295,92 €
24	14.584,42 €
Encargado	22.782,30 €
Coste salarial	413.262,96 €

**Cuando no se indique cantidad, corresponde con el 100%.*

Al coste señalado habría que incrementar un 10,32% correspondiente a permisos, licencias, absentismo y otros aumentos de los costes que supondría unos costes salariales totales 455.911,70 euros”. (la negrita no es nuestra, el subrayado sí)

- Interesa también acudir a lo dispuesto en la cláusula 27 del PCAP “*Subrogación de trabajadores*” que dispone lo siguiente:

“En cumplimiento de lo previsto en el artículo 130 LCSP; y tras requerimiento efectuado a la empresa actualmente adjudicataria del servicio, se informa a los interesados de que existe una norma legal, convenio colectivo o acuerdo de negociación colectiva de eficacia general que impone al adjudicatario la obligación de subrogarse como empleador en las relaciones laborales que el anterior prestador del servicio viniera desarrollando.

La información relativa a la subrogación del personal existente, facilitada por la empresa actual que presta el servicio, se incluye en la prescripción 2.1.9 del Pliego de Prescripciones Técnicas.

En consecuencia, mediante su publicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público se facilitará a los licitadores el listado de trabajadores/as adscritos al servicio facilitado por la actual contratista, con la información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores/as a los que afecta la subrogación, necesaria para permitir una exacta evaluación de los costes laborales que implicara tal medida, así como las condiciones pactadas con la representación de los trabajadores/as. Dicha información se facilita en cumplimiento de lo previsto en el artículo 130 LCSP (...)



-La cláusula 2.1.9 del PPT dispone:

“A efectos de presentar oferta, la empresa que está realizando actualmente el servicio objeto de este contrato ha facilitado la siguiente información a los efectos de la obligación de subrogación del personal existente en la instalación a la fecha de la firma del contrato de acuerdo a lo establecido en el artículo 44 “Subrogación de las Personas Trabajadoras” del Convenio Colectivo de Limpieza de Locales y Edificios de la Provincia de Córdoba (2025-2026) (...)”

En la referida cláusula se inserta la siguiente tabla que recoge el número de trabajadores afectados por la subrogación (30) con indicación del convenio colectivo; la categoría profesional; la fecha de antigüedad; el tipo de contrato; el porcentaje de jornada; el vencimiento del contrato; los pactos en vigor; el salario bruto anual y un apartado dedicado a observaciones.

Nº	CONVENIO	CATEGORÍA PROFESIONAL	FECHA DE ANTIGÜEDAD	TIPO DE CONTRATO	% DE JORNADA	VENCIMIENTO DEL CONTRATO	PACTOS EN VIGOR (incluido en total SBA)	SALARIO BRUTO ANUAL	OBSERVACIONES
1	1*	TECNICO AUXILIAR	14/05/2020	INDEFINIDO TIEMPO PARCIAL	100			16576,00	Afectado por Art.19
2	1*	TECNICO AUXILIAR	24/03/2020	INDEFINIDO TIEMPO COMPLETO	100		600	17176,00	
3	1*	TECNICO AUXILIAR	05/09/2014	INDEFINIDO TIEMPO PARCIAL	100			17295,92	Afectado por Art.19
4	1*	TECNICO AUXILIAR	15/10/2019	INDEFINIDO TIEMPO PARCIAL	100			16576,00	Afectado por Art.19
5	1*	TECNICO AUXILIAR	03/09/2019	INDEFINIDO TIEMPO PARCIAL	100			16936,00	Afectado por Art.19
6	1*	TECNICO AUXILIAR	03/09/2021	INDEFINIDO TIEMPO PARCIAL	100			16576,00	Afectado por Art.19
7	1*	TECNICO AUXILIAR	30/12/2019	INDEFINIDO TIEMPO PARCIAL	100			16576,00	Baja IT desde 30/07/25 - Afectado por Art. 19
8	1*	TECNICO AUXILIAR	02/09/2014	INDEFINIDO TIEMPO COMPLETO	100			17295,92	
9	1*	TECNICO AUXILIAR	20/08/2020	INDEFINIDO TIEMPO PARCIAL	100			16576,00	Afectado por Art.19
10	1*	ENCARGADO DE APOYO	10/09/2014	INDEFINIDO TIEMPO COMPLETO	100			22782,30	
11	1*	TECNICO AUXILIAR	06/09/2022	INDEFINIDO TIEMPO PARCIAL	100			16756,00	Afectado por Art.19
12	1*	TECNICO AUXILIAR	06/09/2022	INDEFINIDO TIEMPO PARCIAL	100			16756,00	Afectado por Art.19
13	1*	TECNICO AUXILIAR	27/03/2023	INDEFINIDO TIEMPO PARCIAL	74,03			12404,47	
14	1*	TECNICO AUXILIAR	28/06/2023	INDEFINIDO TIEMPO PARCIAL	100			16756,00	Afectado por Art.19
15	1*	TECNICO AUXILIAR	06/11/2023	INDEFINIDO TIEMPO PARCIAL	73,38			12295,55	
16	1*	TECNICO AUXILIAR	09/04/2024	INDEFINIDO TIEMPO PARCIAL	100		1080	17836,00	Afectado por Art.19
17	1*	TECNICO AUXILIAR	28/08/2024	INDEFINIDO TIEMPO COMPLETO	100			16756,00	
18	1*	TECNICO AUXILIAR	02/10/2024	INDEFINIDO TIEMPO PARCIAL	65,51			10976,86	
19	1*	TECNICO AUXILIAR	16/01/2010	INDEFINIDO TIEMPO COMPLETO	100			17295,92	
20	1*	TECNICO AUXILIAR	09/09/2014	INDEFINIDO TIEMPO PARCIAL	100			17295,92	Afectado por Art.19
21	1*	TECNICO AUXILIAR	04/08/2025	DURACIÓN DETERMINADA TIEMPO PARCIAL	100	05/09/2025		16756,00	Afectado por Art.19
22	1*	TECNICO AUXILIAR	30/06/2025	DURACIÓN DETERMINADA TIEMPO COMPLETO	100	30/08/2025		16756,00	
23	1*	TECNICO AUXILIAR	30/06/2025	DURACIÓN DETERMINADA TIEMPO PARCIAL	100	05/09/2025		16756,00	Afectado por Art.19
24	1*	TECNICO AUXILIAR	05/09/2014	INDEFINIDO FIJO/DISCONTINUO	100			17295,92	Afectado por Art.19
25	1*	TECNICO AUXILIAR	06/04/2015	INDEFINIDO FIJO/DISCONTINUO	100			17295,92	Baja IT desde 15/01/25 (F-D) - Afectado por Art.19
26	1*	TECNICO AUXILIAR	06/04/2015	INDEFINIDO FIJO/DISCONTINUO	100			17295,92	Afectado por Art.19
27	1*	TECNICO AUXILIAR	30/06/2025	DURACIÓN DETERMINADA TIEMPO COMPLETO	100	03/10/2025		16756,00	
28	1*	TECNICO AUXILIAR	30/06/2025	DURACIÓN DETERMINADA TIEMPO PARCIAL	100	05/09/2025		16756,00	Afectado por Art.19
29	1*	TECNICO AUXILIAR	07/01/2015	INDEFINIDO FIJO/DISCONTINUO	100			17295,92	Baja IT desde 14/05/24 (F-D) - Afectado por Art.19
30	1*	TECNICO AUXILIAR	07/01/2021	INDEFINIDO FIJO/DISCONTINUO	100			16756,00	Afectado por Art.19

(1*)	CONVENIO COLECTIVO: Código 99000985011981
(2*)	ABSENTISMO: 10,32 % (cálculo realizado en base a los últimos 365 días)

Pues bien, planteados en los términos expuestos el debate, y a la vista de los antecedentes destacados, estamos en condiciones de resolver la presente controversia.

El artículo 100.2 de la LCSP, al regular el PBL dispone: «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 forme 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.»

Hemos de tener en consideración en el enfoque de la cuestión litigiosa que, en cuanto a la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, ha de indicarse, como tantas otras veces, que sobre la presente cuestión es reiterado el criterio de este Tribunal respecto a que el cálculo de las personas trabajadoras necesarias para la ejecución de los servicios objeto del contrato no deriva 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, 225/2023 de 28 de abril y 325/2024 de 9 de agosto, entre 8 otras muchas).



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 los mismos efectivos con los 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, una vez que opere la subrogación con la nueva entidad adjudicataria, es posible que determinadas personas trabajadoras de forma voluntaria no se subroguen con el nuevo empleador, o que éste a algunas de las subrogadas las asigne a otras funciones o que, en algunos casos, incluso proceda a prescindir de sus servicios.

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.

Asimismo, se ha de indicar que es doctrina consolidada de este Tribunal y del resto de órganos de revisión de decisiones en materia contractual, que el poder adjudicador goza de un ámbito de libertad y discrecionalidad en la configuración del objeto del contrato. Al respecto en la Resolución 344/2021 de 23 de septiembre, confirmada entre otras en la 440/2024 de 4 de octubre, en la 32/2025 de 20 de enero y en la mencionada 383/2025 de 27 de junio, todas de este Tribunal, se señalaba lo siguiente: *«En el sentido expuesto, es doctrina acuñada por este Tribunal (v.g. Resoluciones 401/2020, de 19 de noviembre y 8/2021, de 21 de enero, por citar algunas de las más recientes) que el órgano de contratación goza de discrecionalidad en la configuración de la prestación y de sus características técnicas, siempre y cuando las mismas encuentren adecuado fundamento y justificación en las necesidades y fines perseguidos por la contratación proyectada. Como señalábamos en nuestra Resolución 401/2020, de 19 de noviembre, reiterando a su vez doctrina previa de este Órgano, “es el órgano de contratación el que, conocedor de las necesidades administrativas que demanda la Administración y conocedor también del mejor modo de satisfacerlas, debe configurar el objeto del contrato atendiendo a esos parámetros, sin que esta discrecionalidad en la conformación de la prestación a contratar pueda ser sustituida por la voluntad de los licitadores y sin que la mayor o menor apertura a la competencia de un determinado procedimiento de adjudicación tenga que suponer en sí misma una infracción de los principios de competencia, libre acceso a las licitaciones e igualdad y no discriminación, cuando encuentra su fundamento en las necesidades o fines a satisfacer mediante la contratación de que se trate, como sucede en el caso enjuiciado. (...)».*

Como, asimismo señala el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (v.g., entre otras muchas, en las Resoluciones 244/2016, 362/2022 y 812/2022), que el contrato debe ajustarse a los objetivos que la Administración contratante persigue para la consecución de sus fines, correspondiendo a esta apreciar las necesidades a satisfacer con el contrato y siendo la determinación de su objeto una facultad discrecional de la Administración, sometida a la justificación de la necesidad de la contratación y a las limitaciones de los artículos 28.1 y 99 de la LCSP. Por ello, señala el citado Tribunal que la pretensión de la recurrente no puede sustituir a la voluntad de la Administración en cuanto a la configuración del objeto del contrato y a la manera de alcanzar la satisfacción de los fines que persigue. Y concluye que no deben olvidarse, pues, las amplias facultades del órgano de contratación a la hora de la determinación y conformación del objeto contractual, gozando de un amplio margen de discrecionalidad para determinar los requisitos de la prestación que se pretende contratar.

En el supuesto que nos ocupa, la recurrente cuestiona que no se hayan incluido los costes de la SS en los salariales, extremo éste que ha podido ser constatado por este Tribunal. El órgano de contratación aduce que se trata de un contrato reservado y, por tanto, que opera la bonificación del 100% de la cuota de la SS. Por otra parte, justifica la estimación de costes salariales “a tanto alzado” teniendo en cuenta los servicios a prestar, y el



personal a subrogar facilitado por la actual adjudicataria con la particularidad de que, siendo un CES, tiene, al menos, el 70% de personas con discapacidad y la bonificación en SS.

Pues bien, ciertamente, nos encontramos ante un contrato reservado según lo dispuesto en la cláusula 4.1 del PCAP. Los contratos reservados son un mecanismo de política social constituyendo un pilar de la contratación pública, orientada a fines estratégicos, que se regulan, entre otros preceptos de la LCSP, en la disposición adicional cuarta que dispone lo siguiente:

“1. Mediante Acuerdo del Consejo de Ministros o del órgano competente en el ámbito de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, se fijarán porcentajes mínimos de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o de determinados lotes de los mismos a Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y a empresas de inserción reguladas, respectivamente, en el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobada mediante Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, y en la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, que cumplan con los requisitos establecidos en dicha normativa para tener esta consideración, o un porcentaje mínimo de reserva de la ejecución de estos contratos en el marco de programas de empleo protegido, a condición de que el porcentaje de trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social de los Centros Especiales de Empleo, de las empresas de inserción o de los programas sea el previsto en su normativa de referencia y, en todo caso, al menos del 30 por 100.

En el referido Acuerdo del Consejo de Ministros o del órgano competente en el ámbito de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, se fijarán las condiciones mínimas para garantizar el cumplimiento de lo establecido en el párrafo anterior.

2. En el anuncio de licitación deberá hacerse referencia a la presente disposición.

3. En los procedimientos de contratación en los que se aplique la reserva que establece esta disposición adicional no procederá la exigencia de la garantía definitiva a que se refiere el artículo 107 de esta Ley, salvo en los casos en los que el órgano de contratación, por motivos excepcionales, lo considere necesario y así lo justifique motivadamente en el expediente”.

En el supuesto que examinamos el contrato figura reservado en su totalidad a los CEEIS, y consecuentemente tal característica o condición intrínseca puede y debe ser tenida en cuenta para el cálculo del PBL, como sostiene el órgano de contratación en su informe. Ahora bien, dicha condición *per se* no justifica que, en el supuesto que se somete a nuestra revisión, no figure incluido en el correspondiente desglose de los costes salariales (reproducido con anterioridad) ninguna cantidad en concepto de las cotizaciones obligatorias a la Seguridad Social. Entre otras cosas, porque, como señala la recurrente, el porcentaje de bonificación del que pueden beneficiarse los CEEIS puede variar en función del número de personas con discapacidad, e incluso el porcentaje en cada caso puede oscilar y no alcanzar el 100% que es el porcentaje de exención del que parte el órgano de contratación en su cálculo.

En efecto, si acudimos a lo dispuesto en el artículo 2, apartado 3 de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre para el crecimiento y el empleo, tras la modificación operada en virtud del Real Decreto ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas, se establece lo siguiente:

“No obstante lo establecido en el apartado anterior, cuando se trate de trabajadores con discapacidad, que reúnan los requisitos a que se refiere su último párrafo, contratados por un centro especial de empleo, mediante un contrato indefinido o temporal, incluidos los contratos formativos, se aplicarán las bonificaciones del 100 por 100 de la cuota empresarial a la Seguridad Social, incluidas las de accidentes de trabajo y enfermedad profesional y las



cuotas de recaudación conjunta”. El apartado anterior se refiere a los trabajadores que tengan reconocido un grado de minusvalía igual o superior al 33 por 100, o la específicamente establecida en cada caso.

Así, hemos de tener en cuenta que las bonificaciones del 100% se aplican solamente a los trabajadores que tengan reconocida un grado de discapacidad igual o superior a dicho porcentaje. Repárese que, conforme a lo dispuesto en el artículo 14 del Real decreto ley antes citado -relativo a las bonificaciones por la contratación indefinida de personas con capacidad intelectual límite-, la contratación indefinida de personas con capacidad intelectual límite dará derecho a una bonificación en la cotización, en los términos establecidos en el artículo 10, de 128 euros/mes durante cuatro años. Dicho precepto prevé que *“Las bonificaciones se aplicarán respecto del importe de las aportaciones empresariales a la cotización a la Seguridad Social por contingencias comunes y por contingencias profesionales, así como a la cotización por los conceptos de recaudación conjunta de desempleo, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional, teniendo como límite, en cualquier caso, el 100 por cien del importe de dichas aportaciones”*.

Por otra parte, el órgano de contratación se escuda también, para justificar, la no inclusión de los costes de cotizaciones obligatorias de la SS, en la elaboración del PBL a partir de los datos facilitados por la actual adjudicataria, en su condición de CEE, que tiene, al menos, el 70% de la plantilla con discapacidad.

Pues bien, este argumento no puede acogerse en la medida que, como hemos señalado antes, y este Tribunal ha puesto de manifiesto en multitud de ocasiones, 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).

Así pues, es fácilmente constatable la similitud entre la tabla que contiene la información facilitada por la actual adjudicataria y que se reproduce en la cláusula 2.1.9 del PPT con la tabla que incorpora los costes salariales que se limita a indicar solamente el salario bruto anual de los 24 trabajadores que se indican, aparte del encargado (en la tabla del personal a subrogar figuran 30 trabajadores)

Es más, el propio órgano de contratación en su informe llega a reconocer que el estudio económico recoge “otros aumentos de costes” por un importe de 42.648, 74 euros (cantidad que se sitúa por encima de los 12.202, 85 euros que paga la actual adjudicataria de SS) lo que viene a suponer un reconocimiento implícito de que existen costes de cotización obligatoria, resultando de ello que la no inclusión de ningún coste de cotización impide constatar si el PBL se adecua o no a los precios de mercado, como exige el artículo 100.2 de la LCSP, debiendo estimarse, por tanto, el motivo de impugnación en los términos analizados.

Resta por abordar la cuestión que plantea el **segundo motivo del recurso**, y que tiene por objeto determinar si se ha producido o no la infracción del artículo 130 de la LCSP alegada por la recurrente ante la falta de información sobre la discapacidad de los trabajadores afectados por la subrogación.

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, 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.

En el supuesto objeto de nuestro análisis, no resulta extremo controvertido, que, a la luz del artículo 44 del convenio colectivo de limpieza de locales y edificios de la provincia de Córdoba (2025-2026) publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de 16 de julio de 2025, opera la obligación de subrogación circunscribiéndose la controversia al alcance de dicha información a suministrar, o dicho en otros términos, a la omisión de determinada información del personal a subrogar, en concreto, de la discapacidad de los trabajadores afectados por la subrogación a la que la recurrente anuda la infracción del artículo 130 de la LCSP.

A tal efecto, la información que ha de facilitarse en cumplimiento del artículo 130 de la LCSP se contiene -como anteriormente hemos reproducido-, en la cláusula 2.1. 9 del PPT con indicación del convenio, categoría profesional, fecha de antigüedad; tipo de contrato; % de jornada; vencimiento del contrato; pactos en vigor; salario bruto anual; y un apartado dedicado a observaciones.

Por otra parte, consta en el EA (páginas 185 y 186) el contenido del requerimiento de fecha 25 de noviembre de 2025 efectuado por el órgano de contratación a la empresa actual contratista para que en el plazo de dos días hábiles presentara “**el coste de seguridad social anual de cada trabajador a subrogar y determine los trabajadores que son destinatarios del Real Decreto 469/2006 a efectos de determinar las unidades de apoyo, teniendo en cuenta que el artículo 130 de la LCSP determina el contenido mínimo obligatorio a facilitar, pero que el órgano**



de contratación puede solicitar más información sobre las condiciones de trabajo si de las circunstancias concurrentes se desprende como necesaria para permitir una exacta evaluación de los costes laborales en la ejecución del contrato que se está licitando". (la negrita no es nuestra)

Figura en el EA la respuesta facilitada por la empresa adjudicataria actual (páginas 193 EA) con el contenido que obra en actuaciones, y en el que justifica la omisión del coste de seguridad social de cada trabajador por considerarlo exacerbado a tenor del artículo 130 de la LCSP con mención de doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, e indicando que el coste de seguros sociales en cualquier caso asciende a 12.202,84 euros. Asimismo, indica, respecto de la Unidad de Apoyo para cumplir con el Real Decreto 469/2006 que la Junta de Andalucía desarrolla en la Orden de 27 de noviembre de 2023, que se necesitaría, al menos, un Técnico de Unidad de Apoyo y un Encargado de Unidad de Apoyo, ya que los trabajadores recogidos por la mencionada norma son menos de 15.

Finalmente, obra en el EA (páginas 195 a 197) la petición de concreción del porcentaje de personas con discapacidad efectuada por el órgano de contratación a la empresa saliente, y, por otro lado, la respuesta de esta negándose a facilitar el dato amparándose en la Ley Orgánica de protección de Datos personales y garantía de los derechos digitales al considerar que la condición de discapacidad constituye un dato de salud especialmente protegido.

El órgano de contratación reconoce en el informe al recurso que, aun cuando la información sobre la discapacidad de la plantilla afectada por la subrogación pudiera formar parte del pliego, en todo caso, la información facilitada y publicada en el perfil de contratante recoge toda la información que contempla el artículo 130 de la LCSP al señalar que el coste de seguros sociales asciende a 12.202,84 euros al año, según el personal facilitado en el último listado de subrogación. Asimismo, alega que, en caso de la información proporcionada por la empresa saliente no fuera veraz, operaría el apartado 5 del artículo 130 de la LCSP de tal manera que la empresa adjudicataria entrante tendría acción de repetición contra el anterior contratista (empresa saliente).

Planteados en estos términos el debate, conviene indicar que el alcance en que debe comprenderse esta obligación por el órgano de contratación ha sido ampliamente tratado 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 ese sentido, concluimos que el órgano de contratación, para cumplir con la obligación formal que impone el artículo 130 de la LCSP, 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. Tal información ha sido facilitada y así se ha reflejado en los pliegos con la finalidad de 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.

En el supuesto que examinamos, según se ha constatado tal información ha quedado incorporada a los pliegos, como hemos indicado, sin que esté obligado el poder adjudicador a recabar más información del contratista –ni a facilitársela a los licitadores- que la que impone el artículo 130. LCSP, sin perjuicio de que el precepto no impide que el órgano de contratación pueda recabar y facilitar más información sobre las condiciones de los contratos de trabajo si de las circunstancias concurrentes se desprende como necesaria para permitir una exacta evaluación de los costes laborales en la ejecución del contrato que se está licitando.

Así ha actuado el órgano de contratación, incorporando a los pliegos la información que le ha sido facilitada por la adjudicataria y requiriéndole más información sobre el porcentaje de discapacidad de la plantilla afectada, que, sin embargo, no ha sido facilitada por aquella.

Llegados a este punto consideramos que no puede prosperar el motivo de impugnación alegado. En este sentido, y como hemos indicado en otras Resoluciones nuestras como la 81/2024, de 23 de febrero, la obligación impuesta por el artículo 130 de la LCSP es de carácter puramente formal, por lo que compete al órgano de contratación recabar dicha información, como ha sucedido en el supuesto que nos ocupa, pero si dicha información es errónea o insuficiente, la empresa entrante podría repetir contra la saliente, sin que pueda achacarse al órgano de contratación las consecuencias de ello, puesto que sería exacerbado dicha imposición.

Así, lo sosteníamos en la Resolución citada en la que nos pronunciábamos en los siguientes términos:

“(…)A la vista del precepto legal transcrito, la alegación de la recurrente debe desestimarse. Como ya señalamos en nuestra Resolución 134/2021, de 8 abril, << (...) la obligación del órgano de contratación es meramente formal, de modo que no asume responsabilidad alguna frente al futuro adjudicatario por las consecuencias de una información insuficiente que, en el supuesto analizado y obviando lo indicado en el punto primero, quedaría circunscrita a la fecha de vencimiento de muy pocos contratos, pues la mayoría son de carácter indefinido. Al respecto, el Informe 61/19 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado señala un criterio que este Tribunal comparte y que se expone a continuación: “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(...)">>

A mayor abundamiento, en el supuesto aquí analizado, el listado de personal subrogable de la cláusula 2.1 9 del PPT recoge el contenido mínimo del artículo 130 del texto legal, con la salvedad del porcentaje de trabajadores con discapacidad, por lo que procede desestimar el motivo de impugnación en los términos analizados.

En consecuencia, con base en las consideraciones realizadas, procede estimar parcialmente el recurso interpuesto.

SÉPTIMO. Sobre los efectos de la estimación parcial 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 parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED] contra el anuncio de licitación, pliegos y demás documentación contractual que ha de regir el procedimiento de adjudicación del contrato de servicios denominado «Servicio de limpieza general de edificios municipales (reservado a Centros Especiales de Empleo)» (Expediente 22031/2025) convocado por el Ayuntamiento de Montilla (Córdoba), 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 169/2025, de 3 de diciembre de 2025.

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.

