



Recurso nº 1299/2024 C.A. Región de Murcia 78/2024

Resolución nº 1579/2024

Sección 1ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 12 de diciembre de 2024

VISTO el recurso interpuesto por D. M.F.D.M., en representación de la FEDERACIÓN DEL HÁBITAT DE COMISIONES OBRERAS, contra el anuncio y los pliegos de la licitación, convocada por el Ayuntamiento de Los Alcázares, para contratar el servicio de *“Recogida de residuos sólidos urbanos, limpieza viaria y de playas en el Término Municipal de Los Alcázares”* (Exp. 16237/2023), este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. El 5 de septiembre de 2024, en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), y el mismo día, a las 13:30 horas, en el Perfil del Contratante alojado en la Plataforma de Contratación del Sector público (PCSP), se publica el anuncio del contrato de servicio de recogida de residuos sólidos urbanos, limpieza viaria y de playas en el Término Municipal de Los Alcázares, expediente 16237/2023, licitado por el citado Ayuntamiento. Los pliegos se alojaron para su descarga en la PCSP el mismo 5 de septiembre, a las 13:32 horas.

El contrato, calificado como de servicios, clasificación CPV:

- 90600000, servicios de saneamiento y limpieza en áreas urbanas o rurales y relacionados con ellos,
- 44613600, contenedores sobre ruedas,
- 44613700, contenedores de basura,
- 44613800, contenedores para residuos,



- 45000000, trabajos de construcción,
- 90511000, servicios de recogida de desperdicios,
- 90511100, servicios de recogida de desperdicios sólidos urbanos,
- 90511200, servicios de recogida de desperdicios domésticos,
- 90511300, servicios de recogida de basuras,
- 90511400, servicios de recogida de papel,
- 90512000, servicios de transporte de desperdicios,
- 90513200, servicios de eliminación de desperdicios sólidos urbanos,
- 90610000, servicios de limpieza y barrido de calles,
- 90612000, servicios de barrido de calles,
- 90680000, servicios de limpieza de playas, y
- 90690000, servicios de limpieza de pintadas,

Tiene un valor estimado de 47.936.993,9 euros, estando sujeto a regulación armonizada, licitándose por procedimiento abierto, tramitación ordinaria, presentación de la oferta electrónica. El contrato no está dividido en lotes.

En el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), por lo que aquí importa, se señala cuanto sigue.

“CLÁUSULA 1. OBJETO DEL CONTRATO.

El presente Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, en adelante (PCAP), tiene por objeto definir los pactos y condiciones definidoras de los derechos y obligaciones que asumirán las partes del contrato en lo relativo a la prestación de los servicios de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos, limpieza viaria y de playas y gestión del punto limpio “Ecoparque” del municipio de Los Alcázares (Murcia).

El servicio se realizará ajustándose a las características, requerimientos, objetivos y otras condiciones establecidas en el presente Pliego y en el Pliego de Prescripciones Técnicas, en adelante (PPT).



(...)

Constituye el objeto del presente contrato la prestación de los siguientes servicios públicos:

- *Servicio de recogida y transporte de residuos urbanos, lavado de contenedores y gestión del punto limpio “Ecoparque” del término municipal.*
- *Servicio de limpieza de los viarios públicos del término municipal.*
- *Servicio de limpieza de playas del término municipal.*

(...) **CLÁUSULA 12. SUBROGACIÓN DEL PERSONAL.**

El adjudicatario del presente contrato tanto al inicio como durante la vigencia de este deberá cumplir las obligaciones que deriven de la legislación laboral y las que imponga el Convenio colectivo en vigor que le sean de aplicación.

El adjudicatario tendrá que subrogar, a partir del momento en que se inicie la ejecución del contrato el personal adscrito al servicio actual de recogida de residuos limpieza viaria y ecoparque del municipio, de acuerdo con la información que sobre este personal y condiciones contractuales detalladas el Anexo VII del presente Pliego.

El Convenio colectivo de aplicación para este contrato es el Convenio Colectivo Regional de Limpieza Pública Viaria de la Región de Murcia (código de Convenio n.º 30000925011981) y la Tabla Salarial para el año 2023 publicado en el BORM nº42 del martes 21 de febrero de 2023.

El contratista deberá cumplir, bajo su exclusiva responsabilidad, las disposiciones vigentes en materia laboral, de seguridad social y de seguridad e higiene en el trabajo, y de prevención de riesgos laborales, conforme a lo dispuesto en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, sobre Prevención de Riesgos Laborales, y sus normas reglamentarias y de desarrollo, así como lo dispuesto en las disposiciones, convenios, y cuanta normativa laboral proceda en relación



con la subrogación de trabajadores. El incumplimiento de estas obligaciones por parte del contratista no implicará responsabilidad alguna para esta Administración.

En los supuestos en los que la subrogación de trabajadores sea de aplicación, el contratista está obligado al cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 130.1 párrafo segundo de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, así como facilitar igualmente información de los datos sobre posibles deudas pendientes en concepto de pago de salarios y cuotas de Seguridad Social, litigios pendientes de la materia, y aquella información que influye en la determinación de los costes de subrogación.

El contratista está obligado a facilitar a la entidad contratante la información que por ésta le sea solicitada, a los efectos de cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 130 de la LCSP, en los supuestos en los que la subrogación sea de aplicación.

En todo caso, en relación al régimen de subrogación deberá estarse a lo dispuesto en el artículo 130 de la LCSP.

El incumplimiento por el contratista de la obligación prevista en el artículo 130 de la LCSP, dará lugar a la imposición de penalidades dentro de los límites establecidos en el artículo 192 de la LCSP.

Si una vez producida la subrogación los costes laborales fueran superiores a los que se desprendieran de la información facilitada por el antiguo contratista al órgano de contratación, el contratista tendrá acción directa contra el antiguo contratista.(...)”

Asimismo, en el pliego de prescripciones técnicas (PPT) se señala lo siguiente.

“ 1.1. OBJETO DEL CONTRATO..



(...) El servicio de limpieza de playas incluye los trabajos, tanto manuales como mecánicos para la limpieza y recogida de residuos de las playas y de las zonas de influencia de las mismas, para mantenerlas en perfecto estado y para su utilización durante todo el año, manteniendo las condiciones higiénico sanitarias idóneas, al igual que las instalaciones que hay en las mismas, en la totalidad de las playas del término municipal de Los Alcázares. Incluye el servicio de recogida, carga y transporte de hojas muertas de algas verdes, rojas y pardas del municipio de acuerdo con las determinaciones establecidas en este pliego.

(...) 3.7.2.13. LIMPIEZA DE VERTIDOS CLANDESTINOS O INCONTROLADOS.

El adjudicatario tendrá entre sus obligaciones la de recoger y transportar a vertedero o gestor autorizado los residuos de cualquier tipo que hayan sido vertidos en cualquier espacio que no esté pensado para ello como solares (municipales o privados), zonas naturales (pinadas, cauces, etc.), cunetas, etc. y que sean detectadas por la empresa o bien solicitado desde el Ayuntamiento.

Este servicio se considera de carácter no regular, es decir puede producirse la necesidad o no de su prestación. Dicho servicio de carácter excepcional podrá ser realizado, a solicitud del Ayuntamiento y sin contraprestación económica adicional según se ha descrito en el apartado 2.6.14 del presente pliego.

Para ello las empresas licitadoras propondrán los equipos específicos para esta tarea y desarrollarán su plan de trabajo.”

Segundo. El 25 de septiembre de 2024, a las 15:05 horas, se presenta en el Registro Electrónico General de la AGE dirigido a este Tribunal recurso especial en materia de contratación presentado por la FEDERACIÓN DEL HÁBITAT DE COMISIONES OBRERAS, contra el anuncio y los pliegos, con el siguiente *petitum*, que se “*acuerde la anulación de los actos recurridos*”

Igualmente solicita la medida provisional de suspensión del procedimiento.



Tercero. En la tramitación de este recurso, se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, lo prescrito por 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 por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se prueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC).

Cuarto. El órgano de contratación remite el expediente y su informe el 30 de septiembre. En él consta que, a fecha de la remisión, no se había presentado a la licitación ninguna proposición.

Quinto. Mediante Resolución de 9 de octubre de 2024 la secretaria del Tribunal, por delegación de éste, acordó la concesión de la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, sin que esta afecte al plazo de presentación de ofertas, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de manera que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución de los recursos la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO.

Primero. El recurso se interpone ante este Tribunal que, sin perjuicio de apreciar la concurrencia de los demás requisitos de procedibilidad, es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3.1.a), 2.a) y 3.a), y 46.4 de la LCSP, y 22.1.1º del RPERMC, así como la Cláusula Tercera del Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, suscrito el 13 de noviembre de 2020, sobre atribución de competencias de recursos contractuales, publicado en el BOE de 21 de noviembre de 2020, al ser el contratante una entidad local de aquella Comunidad Autónoma.

Segundo. Los actos recurridos son el anuncio y los pliegos de un contrato de servicios de valor estimado superior a cien mil euros.



Los actos y el contrato al que se refiere son recurribles conforme al artículo 44.1.a) y 44.2.a) de la LCSP.

Tercero. En aplicación del artículo 48 de la LCSP ha de analizarse si la entidad recurrente ostenta legitimación activa para la interposición del recurso.

Establece dicho precepto establece.

“Podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos e intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso.

Estarán también legitimadas para interponer este recurso, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación. En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados.”

Reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo manifiesta que el interés legítimo abarca todo interés material o moral que pueda resultar beneficiado con la estimación de la pretensión ejercitada, siempre que no se reduzca a un simple interés por la pura legalidad, en cuanto presupone que la resolución a dictar puede repercutir, directa o indirectamente, de un modo efectivo y acreditado, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien recurre o litiga.

En relación con la legitimación de las organizaciones sindicales, procede acudir al criterio sentado por este Tribunal en numerosas Resoluciones, como las números 534/2018, de 1 de junio, y 201/2022, de 10 de febrero, en la que, tras exponer la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el reconocimiento a los sindicatos de un interés legítimo en la impugnación de resoluciones y actos administrativos que les confiere legitimación para el

acceso a la jurisdicción, se afirma que la aplicación de la citada doctrina al recurso especial nos lleva a entender que la legitimación del sindicato recurrente sólo será admisible si los motivos de impugnación de los pliegos esgrimidos por el sindicato tienen una relación directa e incuestionable con la defensa de los intereses corporativos de los trabajadores, sin que pueda admitirse dicha legitimación en el caso de que los motivos del recurso rebasen este ámbito o se refieran a cuestiones relativas a la competencias del órgano de contratación para definir el objeto y características del contrato.

En el presente supuesto, el sindicato reclamante impugna, siguiendo el orden de su recurso, la relación incorrecta de los trabajadores susceptibles de subrogación, la inclusión de la prestación de recogida de biomasa en el contenido del contrato no está recogida en el convenio colectivo aplicable, y la inclusión en el servicio de solares de titularidad privada, no determinados, para recoger todo tipo de residuos.

En cuanto a este último punto, su impugnación se fundamenta por la organización sindical en que podría dar lugar a tener que realizar trabajos en entornos no seguros, y que incluye una previsión incierta sobre el volumen de trabajo que se asume por la contrata, lo que puede ocasionar un aumento de la plantilla.

Pues bien, tal impugnación carece de relación directa con la defensa de los intereses corporativos de los trabajadores que han de prestar el servicio, pues se refiere a la competencia del órgano de contratación para definir el objeto y características del contrato, por lo que el sindicato recurrente carece de legitimación para impugnar tal extremo.

Ello por cuanto son consideraciones prospectivas e hipotéticas, que no resultan de la redacción de los pliegos, y que, bien se refieren a posibles riesgos laborales, que se resolverían por aplicación de las normas imperativas que los regulan, bien a posibles incrementos de plantilla, lo que afecta a la potestad de organización del trabajo el empresario adjudicatario, pero en modo alguno a las condiciones laborales de los trabajadores que hayan de prestar el servicio.

En este sentido planteada la reclamación en un sentido potencial o hipotético, como ha establecido el Tribunal Supremo en su Sentencia num.317/2024, de 27 de febrero:



“(...) la decisión de inadmisión puede producirse por la falta de legitimación activa para accionar o para interponer un recurso, esto es, por la ausencia de derecho o interés legítimo en relación con la pretensión que se pretende articular. (...) el interés legítimo se caracteriza como una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnados), de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro pero cierto, debiendo entenderse tal relación referida a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real (no potencial o hipotético). Se trata de la titularidad potencial de una ventaja o de una utilidad jurídica, no necesariamente de contenido patrimonial, por parte de quien ejercita la pretensión, que se materializaría de prosperar ésta. O, lo que es lo mismo, el interés legítimo es cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación pretendida (SSTC 252/2000 , de 30 de octubre, FJ 3; 173/2004 , de 18 de octubre, FJ 3; y 73/2006 , de 13 de marzo, FJ 4). En consecuencia, para que exista interés legítimo, la actuación impugnada debe repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso (STC 45/2004 , de 23 de marzo, FJ 4)”.

Procede inadmitir el recurso en cuanto al último motivo de impugnación, si bien está legitimada la recurrente para impugnar los demás aspectos del pliego objeto de su recurso, por afectar a las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación.

Cuarto. La publicación del anuncio de la licitación y la inserción de los pliegos para su descarga se produjo el 5 de septiembre de 2024, interponiéndose el recurso el 25 de septiembre.

De conformidad con los artículos 50.1.b) y 51 LCSP, atendiendo al cómputo de plazos de los artículos 30 y 31 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP), el recurso debe reputarse interpuesto en tiempo y forma.

Quinto. Comenzaremos por analizar la petición de acceso al expediente y la práctica de prueba solicitadas por la recurrente.

Respecto a la primera en concreto solicita que al amparo del art.56 LCSP en relación con el art.52 del mismo texto se les de acceso al expediente. No consta acreditado en el expediente ni la petición ni la cumplimentación del citado tramite por el órgano de contratación. Al respecto conviene traer a colación el carácter instrumental del acceso al expediente, reiteradamente mantenido por el Tribunal, en cuanto no tiene otra finalidad que permitir al recurrente que considera que la información contenida en la notificación del acto recurrido, por sí misma, no le permite formular un recurso fundado, obtener la información necesaria para formularlo. Este carácter instrumental del acceso al expediente de contratación ha sido declarado reiteradamente por este Tribunal (Resoluciones 921/2023 de 13 de julio, 1317/2023 de 11 de octubre o 103/2024 de 1 de febrero, por citar las más recientes).

Por lo que a la prueba se refiere, solicita que para el caso de que se nieguen hechos relevantes para la decisión del presente recurso, se acuerde la apertura de periodo de prueba regulado en el art.56.4 LCSP. De acuerdo con el citado precepto:

“4. Los hechos relevantes para la decisión del recurso podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en derecho. Cuando los interesados lo soliciten o el órgano encargado de la resolución del recurso no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija, podrá acordarse la apertura del período de prueba por plazo de diez días hábiles, a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes.

El órgano competente para la resolución del recurso podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada”.

Se trata de una petición genérica, solo para el caso de que se nieguen hechos relevantes, sin especificar los medios de prueba de los que pretende hacerse valer para la acreditación de su pretensión, por lo que debe rechazarse dicho trámite, no considerando necesario el Tribunal acordar el mismo al obrar en el expediente y en la documentación aportada por la recurrente suficientes elementos de juicio para resolver el recurso.

Sexto. En cuanto a las alegaciones de la recurrente para las que se admite el recurso, estas son las siguientes.

Que en el listado del Anexo VII existen errores que enumera, que en el pliego se prevé que el servicio este dotado de treinta y siete jornadas completas durante todo el año, siendo así que en la actualidad la plantilla del servicio es mayor que de esa cifra, por lo que la recurrente se opone a que se ofrezca a la empresa entrante asumir un volumen de empleo menor del que en realidad se encontrará a su llegada. Añadiendo la exclusión de las condiciones más beneficiosas mantenidas por la plantilla del servicio en base a acuerdos de empresa, en particular un acuerdo de 10 de diciembre de 2019.

En segundo lugar, la inclusión de recogida de biomasa en el contenido de la contrata, funciones externas a la actividad propia del sector (pag 6 PPT). Actividad que no se encuentra entre las labores de los operarios de limpieza viaria ni de los operarios de limpieza de playas , existiendo un Convenio Colectivo propio para la recuperación y reciclado de residuos y materias primas secundarias (BOE 25/7/2022) servicio que alega la recurrente ya ha sido licitado por la Comunidad Autónoma para que una empresa realice la retirada de biomasa de la costa y el litoral de la laguna del mar menor (Expediente 16007/2024 retirada de biomasa vegetal y limpieza de áreas marítimas del mar menor años 2024-2026- art 5 PPT.

De contrario, y respecto de dichos motivos, señala el ente contratante cuanto sigue.

Respecto de los errores en la relación de trabadores subrogados, y la aplicación de beneficios establecido en acuerdos de empresa, ha de estarse al artículo 130 de la LCSP, de modo que, conforme a él, el PCAP recoge el convenio colectivo de aplicación, y la información facilitada por el actual contratista atinente a las condiciones laborales de los trabajadores subrogables.

Además, de acuerdo a aquel precepto legal y la doctrina tanto de este Tribunal, citando la Resolución n.º 961/2022, de 28 de julio de 2022, como de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (Dictamen de la JCCA recaído en el expediente 61/19), 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, pues el órgano de

contratación es ajeno a la relación laboral y no tiene obligación de conocer sus pormenores, ni tampoco de comprobar que los datos que se le dan por el contratista son ciertos, pues no asume una obligación de contrastación activa de la información suministrada.

Señala así mismo que las treinta y siete jornadas completas durante todo el año se corresponden con la plantilla equivalente a tiempo completo, y se justifica en el estudio económico del servicio, publicado en la PCSP.

Lo cierto es que el recurso deducido no insinúa que el PCAP haya omitido la obligación del contratista de respetar los derechos laborales de los trabajadores, responder de sus salarios, inclusive los impagados a los trabajadores afectados por subrogación, así como de las cotizaciones a la Seguridad Social devengadas, ni se aduce ningún otro extremo de obligado legalmente exigible, siendo que las consideraciones deducidas por el recurrente no concretan cuál sería, pretendidamente, la norma infringida por medio de los pliegos y la convocatoria de licitación, evidenciándose que se trata de manifestaciones no subsumibles en ningún motivo impugnatorio legalmente establecido.

Respecto del segundo motivo de impugnación referido a la limpieza de biomasa de las playas, señala que el convenio colectivo del sector Limpieza Pública Viaria (BORM de 5 de marzo de 2022) contempla la limpieza de playas, y que el objeto del contrato concertado por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia no se solapa con la limpieza de playas que, para los municipios ribereños a la costa, resulta de obligado cumplimiento al amparo del artículo 115.d) de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, las competencias municipales, en los términos previstos por la legislación que dicten las Comunidades Autónomas, abarca el mantenimiento de las playas y lugares públicos de baño en las debidas condiciones de limpieza, higiene y salubridad.

El contrato suscrito por la Comunidad Autónoma tiene como propósito *“sanear y retirar la biomasa del borde litoral con carácter previo a la colocación de las redes de medusas con el objetivo de evitar situaciones de estancamiento de las aguas que puedan favorecer aún más la eutrofización de las mismas”*, mientras que el contrato al que se refiere el recurso, alusivo a la limpieza de playas, tiene como propósito asegurar las condiciones de seguridad

de uso de las playas, lo que no es el objeto del contrato suscrito por la Comunidad Autónoma de Murcia, encaminado a contribuir a la mejora de la calidad de las aguas.

El recurso confunde dos conceptos diferentes:

- Residuo vegetal, son pequeños restos vegetales, generalmente producidos por la jardinería, la poda, la agricultura y limpieza viaria, sin excluir cualquier otro origen.
- Biomasa se refiere a un tipo de energía útil en términos energéticos formales que, mediante la energía radiante del sol y agua, transforma a los residuos vegetales en materia orgánica; la energía química de la biomasa puede recuperarse quemándola directamente o transformándola en combustible.

En ningún extremo de la licitación que es objeto de recurso se establece la producción de biomasa sea objeto del contrato que, únicamente, atiende a la retirada de residuos, inclusive restos vegetales.

Séptimo. Resolveremos cada argumento de impugnación por separado, empezando por el referido a la relación de trabajadores subrogables incorporada al PCAP.

Para ello hemos de partir de lo que dispone el artículo 130 de la LCSP, que regula la Información sobre las condiciones de subrogación en contratos de trabajo.

“1. 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.

2. Lo dispuesto en este artículo respecto de la subrogación de trabajadores resultará igualmente de aplicación a los socios trabajadores de las cooperativas cuando estos estuvieran adscritos al servicio o actividad objeto de la subrogación.

Cuando la empresa que viniese efectuando la prestación objeto del contrato a adjudicar fuese un Centro Especial de Empleo, la empresa que resulte adjudicataria tendrá la obligación de subrogarse como empleador de todas las personas con discapacidad que vinieran desarrollando su actividad en la ejecución del referido contrato.

3. 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.

4. El pliego de cláusulas administrativas particulares contemplará necesariamente la imposición de penalidades al contratista dentro de los límites establecidos en el artículo 192 para el supuesto de incumplimiento por el mismo de la obligación prevista en este artículo.



5. En el caso de que una vez producida la subrogación los costes laborales fueran superiores a los que se desprendieran de la información facilitada por el antiguo contratista al órgano de contratación, el contratista tendrá acción directa contra el antiguo contratista.

6. Asimismo, y sin perjuicio de la aplicación, en su caso, de lo establecido en el artículo 44 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, el pliego de cláusulas administrativas particulares siempre contemplará la obligación del contratista de responder de los salarios impagados a los trabajadores afectados por subrogación, así como de las cotizaciones a la Seguridad social devengadas, aún en el supuesto de que se resuelva el contrato y aquellos sean subrogados por el nuevo contratista, sin que en ningún caso dicha obligación corresponda a este último. En este caso, la Administración, una vez acreditada la falta de pago de los citados salarios, procederá a la retención de las cantidades debidas al contratista para garantizar el pago de los citados salarios, y a la no devolución de la garantía definitiva en tanto no se acredite el abono de éstos.”

En relación a este precepto -y de sus precedentes en la legislación de contratación pública- hemos dicho que la obligación del adjudicatario de subrogarse en las relaciones laborales vigentes con el contratista, que en el momento de convocarse una licitación se halle ejecutando un contrato con el mismo objeto, no surge del artículo 44 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre (en adelante ET), pues la situación es la de una Administración que finaliza un contrato con una empresa y celebra otro distinto con la que resulte adjudicataria y no hay subrogación empresarial entre dos empresas, cedente y sucesora de la actividad, sino de la exigencia del convenio colectivo que afecta al sector de actividad de que se trate.

Por ello señalamos que la obligación del adjudicatario de subrogarse en las relaciones laborales vigentes con el contratista que en el momento de convocarse una licitación se halle ejecutando un contrato con el mismo objeto, surge, normalmente, como una exigencia del convenio colectivo que afecta al sector de actividad de que se trate.



En todo caso, la Administración contratante no es partícipe de las relaciones laborales del adjudicatario del contrato. Ambas relaciones jurídicas, la contractual administrativa, y la laboral, son distintas y separadas, tanto subjetiva como objetivamente.

Así, la relación administrativa vincula a la Administración con el contratista adjudicatario de la licitación, y se refiere exclusivamente al cumplimiento de las prestaciones objeto del contrato, mientras que la relación laboral vincula a los trabajadores con su empleador o empresario, que es el contratista adjudicatario, y versa sólo sobre la relación de prestación de servicios entre ambos.

Así, como dice la Resolución número 1173/2020, la relación jurídico laboral que liga, en virtud de convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general, al contratista, en su condición de empleador, con sus trabajadores, relación que incluye la obligación convencional de subrogación en caso de sucesión entre empresas contratista que se impone a éstas. Dicha relación jurídica es de naturaleza laboral, y los conflictos en relación con ella se sustancia en el orden jurisdiccional social.

No existe pues relación jurídica alguna entre los poderes adjudicadores contratantes y los trabajadores del contratista, lo que se traduce en la completa ajenidad del poder adjudicador respecto de la relación laboral que liga al contratista con sus trabajadores o, lo que es lo mismo, en la ausencia de responsabilidad por el incumplimiento por los empresarios contratados de las obligaciones que como empleadores tienen para con sus trabajadores.

Es, partiendo de la estanqueidad entre ambas relaciones jurídicas y la inexistencia por tanto de obligaciones laborales exigibles a la Administración contratante respecto de los trabajadores subrogados, que hemos interpretado lo dispuesto en el artículo 130 de la LCSP.

Así hemos señalado (por todas, Resolución números 353/2020, de 5 de marzo, 396/2020, de 12 de marzo, 46/2023, de 26 de enero, y 1383/2023, de 27 de octubre) que el referido artículo recoge una de las previsiones que la LCSP -bien en transposición de las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, bien yendo más allá que lo que aquellas exigen- ha introducido, con objeto de

reforzar el cumplimiento por los contratistas y subcontratistas de las normas laborales y convenios colectivos suscritos con sus trabajadores (así artículos 35.1.n, 48, 100.2, 101.2, 102.3, 116.4, 130, 149.4, 201, 202, 211.i, 212.1 y 215.4).

Conforme al artículo 1 de la LCSP, las normas de contratación del Sector Público tienen por objeto establecer el régimen jurídico aplicable a la preparación, adjudicación, efectos, cumplimiento y extinción de los contratos públicos, conforme a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores, asegurando un uso eficiente del gasto público, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa.

En fin, como señala el mismo artículo, si bien a la contratación pública se incorporarán de manera transversal criterios sociales y medioambientales, estos han de guardar siempre relación con el objeto del contrato.

Así, por tanto, lo que prima en la contratación pública es la satisfacción del interés general -a las que sirven por imperativo constitucional las Administraciones y demás entes del sector público-, mediante la conclusión y cumplimiento de los contratos con arreglo a las normas y principios que los rigen.

Es por ello, que las obligaciones que la LCSP impone a los poderes adjudicadores respecto de la relación jurídica laboral que liga a los contratistas y, en su caso, a los subcontratistas con sus trabajadores han de ser interpretadas siempre de conformidad con la satisfacción de ese objetivo principal, respecto del cuál aquellas obligaciones son accesorias y subordinadas.

Por ello, el establecimiento por la LCSP de mecanismo de información y control del cumplimiento de aquellas obligaciones en la ejecución del contrato no convierte al órgano de contratación en la autoridad laboral ni, menos aún, en un órgano jurisdiccional del orden social, pues es a aquellos órganos, no al de contratación, a quienes el Ordenamiento atribuye la función de velar por el debido cumplimiento de las normas laborales y de Seguridad social.



En fin, de tales mecanismos y medidas no se infiere que la relación jurídica que liga al contratista o subcontratista con sus trabajadores se confunda con la contractual entre el poder adjudicador y el contratista, pues, como hemos dicho, son diferentes tanto por los sujetos vinculados como por su contenido.

Partiendo, como se ha dicho, que la obligación de subrogar a los trabajadores, cuando se produce una sucesión entre contratistas en la prestación de un servicio, se impone en los convenios colectivos aplicables, no al contratante sino a los empresarios y trabajadores que negociaron y concluyeron el convenio, siendo aquella obligación y su cumplimiento ajenos al contrato público, la LCSP atribuye al órgano de contratación el deber de informar en el pliego sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afecte la subrogación, que resulten necesarias para permitir una exacta evaluación de los costes laborales que implicará tal medida, a fin de que los licitadores puedan formular correctamente su oferta.

El artículo 130.1 LCSP determina el contenido mínimo y, por ende, obligatorio de dicha información, así ha de contener los listados del personal objeto de subrogación, con referencia al convenio colectivo de aplicación, 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 norma impone dicho contenido obligatorio tanto al órgano de contratación que ha de confeccionar los pliegos como a la empresa contratista que viene prestando el servicio, pues aquella tiene la obligación de facilitar la información al órgano de contratación, deber que el apartado 4 del artículo 130 LCSP refuerza con la exigencia de consignar en el pliego la imposición de penalidades al contratista para el caso de su incumplimiento.

Hay, por tanto, una ligazón perfecta entre la información que suministra el contratista que presta el servicio al órgano de contratación y la que éste ha de reflejar en los pliegos, y ello porque la LCSP parte de la separación entre las obligaciones laborales de los contratistas para con sus trabajadores y el contrato administrativo, por lo que el órgano de contratación,

que es ajeno a la relación laboral, no tiene obligación de conocer sus pormenores y, por tanto, tampoco de comprobar que los datos que se le dan por el contratista son ciertos.

Así el deber de información se configura como una obligación puramente formal, en que el órgano de contratación actúa como un mero *nuntius* o intermediario en el suministro de los datos que la conforman, entre el contratista que presta el servicio y los licitadores que concurren al futuro contrato.

Ello se manifiesta en la responsabilidad por la falta de certeza en la información suministrada, que no recae en el órgano de contratación sino, conforme señalan los apartados 5 y 6 del artículo 130 de la LCSP, sobre el antiguo contratista, frente al que el nuevo contratista tendrá acción directa si los costes laborales fueran superiores a los que se desprendían de aquella información, como tampoco recae responsabilidad alguna sobre el poder adjudicador contratante por el incumplimiento de las obligaciones laborales del contratista para con los trabajadores subrogados, pues al que le incumbe responder de los salarios impagados a dichos trabajadores y de las cotizaciones a la Seguridad Social devengadas es al antiguo contratista, sin que tampoco el nuevo contratista, en ningún caso, asuma dichas obligaciones por el mero hecho de la subrogación, como expresamente dispone el precepto de la LCSP.

Añade a aquella obligación formal el artículo 130.4 y 6 de la LCSP dos de carácter formal y otra de carácter material.

Así el PCAP ha de contemplar necesariamente la imposición de penalidades al contratista dentro de los límites establecidos en el artículo 192 de la LCSP para el supuesto de incumplimiento por él de la obligación de suministrar información prevista en el artículo 134.1 LCSP, al igual que ha de reflejar expresamente la obligación del contratista durante la vida del contrato de responder de los salarios impagados a los trabajadores afectados por la subrogación, así como de las cotizaciones a la Seguridad Social devengadas, deudas de las que, como dijimos, no responde la entidad contratante ni el nuevo contratista, pues son ajenas a la nueva relación contractual que para la prestación del servicio se constituya.



Partiendo de lo dicho, la obligación formal de recabar del antiguo contratista información sobre las condiciones de subrogación de los trabajadores y de facilitarla una vez obtenida a los licitadores, acaba ahí.

No le es exigible al órgano de contratación verificar o contrastar la información recibida, ni responder de su certeza o suficiencia. Tampoco está obligado el poder adjudicador a recabar más información del contratista –ni a facilitársela a los licitadores- que la que impone el artículo 130.1 de la LCSP, sin perjuicio de que el precepto no impide -por ello lo hace con carácter facultativo no imperativo-, 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.

De otra parte, la existencia de una obligación laboral de subrogación, que vincula sólo a las partes en el convenio colectivo, y que es ajena a la relación administrativa contractual, no limita la competencia del órgano de contratación para configurar el contenido y objeto del contrato administrativo, para satisfacer las necesidades a las que el contrato responde, en la forma que estime conveniente. De modo que, si para satisfacer las nuevas necesidades no es necesaria la totalidad de la plantilla que prestaba sus servicios en la anterior contratación, o se reduce la jornada laboral necesaria para la prestación del servicio, puede establecerse así en los pliegos, con independencia de las obligaciones que, para las empresas saliente y entrante en la prestación del servicio, deriven del convenio colectivo que establece la subrogación y del resto de la normativa laboral.

Llegados a este punto, del informe de la entidad contratante resulta que aquella requirió a la actual contratista del servicio un listado con la información necesaria actualizada en cumplimiento del referido artículo 130.1 de la LCSP, información que le fue comunicada al Ayuntamiento, y posteriormente también se remitió a la Entidad Local nueva comunicación con correcciones.

Consta en el referido Anexo VII la información relativa al personal objeto de subrogación desagregada por los siguientes conceptos: categoría laboral, tipo de contrato, jornada, fecha de antigüedad del trabajador, fecha de vencimiento del contrato, salario bruto anual

de cada trabajador, y los pactos en vigor aplicables a los trabajadores. Se hace constar igualmente que el salario bruto anual es el correspondiente al año 2023. Igualmente se da información sobre el convenio colectivo aplicable.

En definitiva, la entidad contratante ha cumplido con lo dispuesto en el artículo 130.1 de la LCSP al requerir y trasladar la información facilitada por el contratista, con el grado de detalle exigido por aquella norma, de modo que permite a los licitadores una exacta evaluación de los costes laborales que implicará tal medida de subrogación.

Debe pues desestimarse el recurso en este punto.

Octavo. Por último, nos referiremos al motivo de impugnación del sindicato al PCAP, por cuanto incluye el servicio de limpieza y recogida de residuos de las playas de las zonas de influencia de las mismas, cuando dicha actividad no se encuentra recogida dentro de las labores de los operarios de limpieza viaria ni de los operarios de limpieza de playas, y no existe un convenio colectivo propio para la recuperación y reciclado de residuos y materias primas secundarias, y que dicho servicio ha sido licitado por la Comunidad Autónoma para que una empresa de dicho sector de recogida de biomasa realice la retirada de la biomasa de la costa y litoral de la laguna del Mar Menor.

Tal motivo de impugnación debe ser rechazado.

Como quedo dicho las relaciones jurídicas de contratación administrativa, que liga al poder adjudicador con el contratista, y laboral, que liga al contratista con sus trabajadores son por completo ajenas e independiente.

Por esa razón, dijimos en el fundamento anterior que dicha relación laboral no limita la competencia del órgano de contratación para configurar el contenido y objeto del contrato administrativo, para satisfacer las necesidades a las que el contrato responde, en la forma que estime conveniente, pues la Administración publica sirve con objetividad al interés general (ex artículo 103.1 de la Constitución Española), y este prima sobre cualquier interés particular, incluido el de los trabajadores del contratista.

Por ello dicha potestad de configuración del contrato no queda, no puede quedar, limitada por el contenido de los convenios colectivos, de modo que si el ente contratante desea contratar una determinada prestación, el hecho de que un convenio colectivo no contemple entre las funciones de los trabajadores la realización de dicha prestación, no impide incluirla, pues queda en el ámbito del contratista adjudicatario disponer los medios personales y materiales necesarios para satisfacer el objeto del contrato, y, por tanto, cumplir la normativa legal o convencional que disciplina las relaciones laborales de sus trabajadores.

Además, como resulta del informe de la entidad contratante, no resulta ser cierto lo aducido por la organización recurrente, pues el convenio colectivo del sector Limpieza Pública Viaria (BORM de 5 de marzo de 2022) contempla la limpieza de playas.

Respecto a duplicidad contractual que invoca el recurrente, el informe del órgano de contratación aduce que el servicio licitado por el CARM denominado: "RETIRADA DE BIOMASA VEGETAL Y LIMPIEZA DE AREAS MARÍTIMAS DEL MAR MENOR AÑOS 2024-2026", es un servicio de retirada de algas sobre las zonas marítimas ofrecido por el CARM a Entidades Locales y en coordinación con las misma, en la que las Entidades Locales deben retirar dichas algas de las zona seca de arena, tal y como recoge el artículo 115.d de la Ley 22/1988, de 28 de Julio, de Costas. El servicio del CARM realiza una retirada de algas sobre las zonas someras -orilla- de la ribera del Mar Menor y en la que las Entidades Locales no poseen ninguna competencia. Ambas recogidas, persiguen un objetivo en común, el mantenimiento de la integridad ecológica del ecosistema del Mar Menor.

Por tanto, resulta claro que el objeto del contrato concertado por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia no se solapa con la limpieza de playas por los municipios ribereños a la costa.

Procede desestimar el motivo y con ello el entero recurso.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,



ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada en el día de la fecha **ACUERDA**:

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. M.F.D.M., en representación de la FEDERACIÓN DEL HÁBITAT DE COMISIONES OBRERAS, contra el anuncio y los pliegos de la licitación, convocada por el Ayuntamiento de Los Alcázares, para contratar el servicio de *“Recogida de residuos sólidos urbanos, limpieza viaria y de playas en el Término Municipal de Los Alcázares”*.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta 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.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES