



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 806/2025 C.A. Región de Murcia nº 41/2025

Resolución nº 1118/2025

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 24 de julio de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. J.T.C., en representación de D. M.S.O., y D. A.G.L., en calidad de trabajadores de la empresa BULLAS TURÍSTICA, S.A., representados por el SINDICATO CC.OO. DE LA REGIÓN DE MURCIA, contra los pliegos del procedimiento *“Concesión de las instalaciones y servicios del Camping Municipal de La Rafa en Bullas”*, con expediente 2693/2025, convocado por el Ayuntamiento de Bullas; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El Ayuntamiento de Bullas convocó, mediante anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público en fecha 20 de mayo de 2025, la licitación relativa al contrato arriba referido, con un valor estimado de 4.650.788,55 euros. En la misma fecha se publicaron los pliegos en la propia Plataforma.

Segundo. Estando disconforme con los citados Pliegos de la contratación, en fecha 4 de junio de 2025 se presentó en el Registro General de la AGE, escrito de interposición de recurso especial en materia de contratación, en el que se aducen los siguientes motivos de impugnación:

- Que el Ayuntamiento de Bullas, en lugar de asumir las consecuencias jurídicas de la Sentencia 8/2025 dictada en su contra, en fecha 10 de febrero de 2025 por el Juzgado de lo Social nº 8 de Murcia (PO 91/2024), que ha estimado íntegramente la demanda interpuesta por D. M.S.O., trabajador de la entidad Bullas Turística, S.A. (hasta ahora

prestadora del servicio) declarando la existencia de cesión ilegal de trabajadores conforme al artículo 43 del estatuto de los trabajadores entre Bullas Turística, S.A. y el Ayuntamiento de Bullas —esto es, la integración del personal afectado como trabajadores laborales del Ayuntamiento, con aplicación del convenio colectivo correspondiente—, ha optado por una vía formal de externalización a un tercero privado, cuya única finalidad aparente es eludir los efectos de dicha cesión ilegal y evitar futuras reclamaciones del resto de trabajadores. Proceder que constituye, conforme a la doctrina del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, un claro supuesto de fraude de ley y de vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y a la garantía de indemnidad.

- Que el contrato tiene finalidad fraudulenta, al tratar de externalizar la gestión del servicio para eludir la aplicación del convenio colectivo del Ayuntamiento al personal afectado por la externalización. Y es que las personas trabajadoras que han sido objeto de una cesión ilegal deben incorporarse en las condiciones laborales aplicables al personal del empleador real, es decir, a la plantilla del Ayuntamiento, con la correspondiente aplicación del Convenio Colectivo del personal laboral del Ayuntamiento de Bullas, y no el convenio sectorial de hostelería que se les ha venido aplicando por su relación formal con la sociedad instrumental del Ayuntamiento, que venía prestando el servicio.
- Que se ha incurrido en incumplimiento del deber de información al contratista sobre las obligaciones del adjudicatario, sobre la necesidad de subrogar al personal y preservar el convenio colectivo del personal laboral del Ayuntamiento, conforme al art. 130 LCSP; omitiéndose en el pliego de condiciones toda referencia al convenio colectivo del personal laboral del Ayuntamiento de Bullas, que —como ha quedado establecido judicialmente— debería ser el aplicable a los trabajadores afectados tras la declaración de cesión ilegal.
- Que se ha dado incumplimiento de las garantías necesarias para la externalización de la gestión de un servicio público de titularidad municipal, que venía siendo gestionado por una sociedad municipal instrumental: la necesaria evaluación de la viabilidad económico-financiera e impacto en la calidad de la prestación del servicio público; vulnerándose lo que establece el art. 85.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), que prevé que cuando un servicio público municipal gestionado por una sociedad mercantil local —como es el caso del camping municipal de Bullas gestionado por Bullas Turística, S.A.— va a ser externalizado a través de un contrato

con un operador económico privado, debe incorporarse al expediente de contratación una justificación sólida que analice comparativamente las alternativas de gestión.

- Que se ha dado vulneración de los derechos de información y consulta de los representantes de los trabajadores recogidos en los artículos 44.664.5 Estatuto de los Trabajadores, con fundamento en la Directiva 2002/14/CE.

Tercero. Consta informe del órgano de contratación, de fecha 10 de junio de 2025, oponiéndose a la estimación de este recurso con base en que el acuerdo impugnado no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24 de la Constitución, porque no existe un pronunciamiento judicial firme, sino que lo declarado inicialmente por el Juzgado ha de ser revisado por la Sala del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, en los términos del recurso de suplicación interpuesto por el Ayuntamiento frente a la Sentencia del Juzgado. Al margen de lo que, y puesto que se alude en el recurso a la vulneración del derecho de tutela judicial efectiva del artículo 24 de la Constitución, habría de ser, en su caso, en el ámbito del referido procedimiento judicial donde el recurrente hiciese valer la existencia de cualquier decisión municipal que pudiese obstaculizar la ejecución en su momento de lo resuelto por el órgano judicial.

Razona también el informe del órgano de contratación inexistencia de invocada vulneración de la garantía de indemnidad de los trabajadores de Bullas Turística, S.A., señalando que la eventual declaración de vulneración de la garantía de indemnidad de los recurrentes, en los términos previstos en el artículo 17 del Estatuto de los Trabajadores, corresponde a la jurisdicción social, en los términos previstos en el artículo 2 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, Reguladora de la Jurisdicción Social. Además de que la decisión municipal de modificar la actual forma de gestión del Camping de La Rafa, es anterior y resulta totalmente ajena a lo declarado por el Juzgado de lo Social nº 8 de Murcia en el Procedimiento Ordinario 91/2024, sin que exista relación causa-efecto entre aquella decisión y esta Sentencia. Se expone que el inicio de las actuaciones que tenían por objeto valorar, en primer término, a través de la correspondiente Memoria y Estudio de Viabilidad y acordar, en su caso, la modificación de la forma de gestión del Camping de La Rafa, es en todo caso anterior al dictado de la Sentencia de 10 de febrero de 2025, del Juzgado de lo Social nº 8 de Murcia en el Procedimiento Ordinario 91/2024.



Añade que no se ajusta a la realidad lo que manifiesta el recurrente, cuando señala que el Convenio colectivo del personal laboral del Ayuntamiento de Bullas *“debería ser aplicable a los trabajadores afectados”*, puesto que se trata, como se ha aclarado y aparece en el propio Pliego, de trabajadores adscritos al servicio de camping que viene prestando hasta la fecha Bullas Turística, S.A., siéndoles de aplicación en consecuencia el Convenio sectorial correspondiente (en este caso, el Convenio de hostelería), como se indica en el ANEXO VI del Pliego.

Cuarto. En fecha 19 de junio de 2025, la Secretaria general del Tribunal, por delegación de éste, resuelve la denegación de la solicitud de medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, de acuerdo con lo dispuesto en artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que el expediente pueda continuar por sus trámites.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para resolver el presente recurso de conformidad con lo establecido en el art. 46.4 LCSP, así como en el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia sobre atribución de competencias en materia de recursos contractuales, suscrito el 7 de noviembre de 2024, BOE de 18 de noviembre de 2024.

Segundo. Respecto de la legitimación de los recurrentes, a la vista del expediente, nos encontramos que el recurso lo interponen dos trabajadores de una sociedad instrumental del Ayuntamiento licitante - Bullas Turística, S.A.-, sociedad que venía prestando el servicio que ahora se licita; encontrándose representados por un sindicato y actuando en relación con sus derechos laborales, así como los de los trabajadores que van a ejecutar el contrato. Desde este punto de vista, hay que concluir en una aplicación generosa del principio pro accione que cuentan con la necesaria legitimación para recurrir, conforme al art. 48.2 LCSP que establece:

“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.”

Tercero. Se recurren los Pliegos del procedimiento de concesión de servicios cuyo valor estimado del contrato es superior a 100.000 euros, por lo que, conforme al art. 44.1 a) y 2 a) de la LCSP, el objeto del recurso especial se ha configurado correctamente.

Cuarto. El recurso se ha interpuesto en el plazo establecido en el artículo 50 LCSP.

Quinto. En cuanto al fondo del asunto, fundamentan los recurrentes su impugnación, como queda dicho, en primer lugar en que el Ayuntamiento de Bullas, en lugar de asumir las consecuencias jurídicas de la Sentencia nº 8/2025 dictada en su contra, en fecha 10 de febrero de 2025 por el Juzgado de lo Social nº 8 de Murcia (PO 91/2024), que ha estimado íntegramente la demanda interpuesta por D. M.S.O., recurrente y trabajador de la entidad Bullas Turística, S.A. (hasta ahora prestadora del servicio) declarando la existencia de cesión ilegal de trabajadores conforme al artículo 43 del estatuto de los trabajadores entre Bullas Turística, S.A. y el Ayuntamiento de Bullas —esto es, la integración del personal afectado como trabajadores laborales del Ayuntamiento, con aplicación del convenio colectivo correspondiente—, ha optado por una vía formal de externalización a un tercero privado, cuya única finalidad aparente es eludir los efectos de dicha cesión ilegal y evitar futuras reclamaciones del resto de trabajadores. Proceder que constituye, conforme a la doctrina del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, un claro supuesto de fraude de ley y de vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y a la garantía de indemnidad.

Ahora bien, sin perjuicio de que como afirma el órgano de contratación, la Sentencia del Juzgado de lo social no es firme, pues ha sido recurrida en suplicación, es lo cierto que teniendo personalidades jurídicas diferenciadas la Sociedad instrumental y el Ayuntamiento, la consecuencia derivada de la declaración de existencia de cesión ilegal de trabajadores conforme al art. 43 ET es que “4. *Los trabajadores sometidos al tráfico prohibido tendrán derecho a adquirir la condición de fijos, a su elección, en la empresa cedente o cesionaria. Los derechos y obligaciones del trabajador en la empresa cesionaria*

serán los que correspondan en condiciones ordinarias a un trabajador que preste servicios en el mismo o equivalente puesto de trabajo, si bien la antigüedad se computará desde el inicio de la cesión ilegal".

Por tanto, licitar el servicio como contrato de concesión, si los trabajadores aquejados de esa cesión ilegal optan por adquirir la condición de fijos o indefinidos no fijos en el Ayuntamiento, y no en la Sociedad que venía prestando el servicio, sería una maniobra inidónea para la inejecución de la Sentencia, puesto que sencillamente, los referidos trabajadores no adquirirían en virtud de su opción por ser fijos o indefinidos del Ayuntamiento, la condición de trabajadores subrogables para el licitador a quien se adjudicara el procedimiento de licitación que estamos analizando. Y de ese modo, los derechos de los trabajadores que hubieran hecho esa opción, quedarían incólumes. Por lo que no se aprecia que la contratación encubra fraude de Ley para evitar los efectos de la sentencia citada.

Sexto. No mejor suerte que el analizado en el fundamento de derecho anterior, deben correr los dos siguientes motivos de impugnación hechos valer, consistentes en que el contrato tiene finalidad fraudulenta, al tratar de externalizar la gestión del servicio para eludir la aplicación del convenio colectivo del Ayuntamiento al personal afectado por la externalización. Y es que las personas trabajadoras que han sido objeto de una cesión ilegal deben incorporarse en las condiciones laborales aplicables al personal del empleador real, es decir, a la plantilla del Ayuntamiento, con la correspondiente aplicación del Convenio Colectivo del personal laboral del Ayuntamiento de Bullas, y no el convenio sectorial de hostelería que se les ha venido aplicando por su relación formal con la sociedad instrumental del Ayuntamiento, que venía prestando el servicio.

Así, si finalmente los Trabajadores optan por adquirir la condición de fijos -o indefinidos no fijos- en el Ayuntamiento y no en la Sociedad Bullas Turística, S.A., se desvincularían del contrato que nos ocupa, y por tanto, les sería de aplicación el Convenio Colectivo -en la determinación del cual este Tribunal no puede entrar- que corresponda. Por lo expuesto, cabe desestimar el motivo.

Y en cuanto a la invocación de que se ha incurrido en incumplimiento del deber de información al contratista sobre las obligaciones del adjudicatario, sobre la necesidad de subrogar al personal y preservar el convenio colectivo del personal laboral del Ayuntamiento, conforme al art. 130 LCSP; omitiéndose en el pliego de condiciones toda referencia al convenio colectivo del personal laboral del Ayuntamiento de Bullas, que — como ha quedado establecido judicialmente— debería ser el aplicable a los trabajadores afectados tras la declaración de cesión ilegal; hay que puntualizar si el trabajador opta por vincularse a la empresa instrumental, no sería aplicable el convenio del personal del Ayuntamiento. Pero es que, además, nuestro ordenamiento jurídico prevé una consecuencia diferente a la de la nulidad del Pliego para el caso en que fueran superiores los costes salariales a los que ha de comunicar el actual prestador del servicio al amparo del art. 130 LCSP.

Y es que este precepto señala en su apartado 5 que *“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”*.

Asimismo, en este caso se ha cumplido por el órgano de contratación con el deber que le impone el artículo 130 LCSP, a la vista de lo recogido en la cláusula 13.7 del PCAP en relación con el anexo IV del mismo, que comprende el listado de trabajadores adscritos al servicio que se licita, indicando categoría profesional, antigüedad, tipo de contrato, salario y costes de seguridad social. Entiende el Tribunal que le asiste la razón al órgano de contratación cuando expone que *“Ni siquiera en el caso del trabajador cuya demanda ha sido estimada por el Juzgado (D. M.S.O.), puede considerarse que le resulte de aplicación el Convenio aplicable a los empleados municipales, puesto que, como se ha justificado, existe una resolución judicial dictada en la instancia cuya efectividad se encuentra suspendida, a resultas de lo que determine en su momento la Sala del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia; de forma que, al tiempo de publicarse el anuncio de la licitación este trabajador se encuentra sujeto al Convenio Colectivo del sector de la hostelería que aparece indicado en el Anexo VI del Pliego”*.

En conclusión, sin que haya adquirido aún firmeza la Sentencia nº 8/2025 del Juzgado de lo Social nº 8 de Murcia, debido al recurso de suplicación interpuesto por el Ayuntamiento de Bullas, la información facilitada en cuanto a la subrogación y al convenio colectivo aplicable se corresponde con la actual situación contractual del trabajador. A la misma conclusión debe llegarse en relación con la situación de D. A.G.L., en este caso puesto que aún no ha recaído Sentencia, según reconoce el propio recurrente, la demanda judicial sobre cesión ilegal de trabajadores se encuentra pendiente de señalamiento para 25 de febrero de 2026, tramitándose ante el Juzgado de lo Social nº 9 de Murcia (PO 73/2024). Por lo expuesto, el motivo debe desestimarse.

Séptimo. El siguiente motivo de impugnación esgrimido se refiere al incumplimiento de las garantías necesarias para la externalización de la gestión de un servicio público de titularidad municipal, que venía siendo gestionado por una sociedad municipal instrumental: la necesaria evaluación de la viabilidad económico-financiera e impacto en la calidad de la prestación del servicio público; vulnerándose lo que establece el art. 85.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), que prevé que cuando un servicio público municipal gestionado por una sociedad mercantil local — como es el caso del camping municipal de Bullas gestionado por Bullas Turística, S.A.— va a ser externalizado a través de un contrato con un operador económico privado, debe incorporarse al expediente de contratación una justificación sólida que analice comparativamente las alternativas de gestión.

En relación con este motivo procede su desestimación, pues el artículo 85.2 en la redacción que cita el recurrente, se refiere al procedimiento para la justificación de la elección entre las distintas formas de gestión directa contempladas en el precepto, mientras que el apartado B) de dicho artículo se remite, en lo atinente a la gestión indirecta, *“a las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre”*. La actual LCSP, en su artículo 285, apartado segundo señala, 2. *En los contratos de concesión de servicios la tramitación del expediente irá precedida de la realización y aprobación de un estudio de viabilidad de los mismos o en su caso, de un estudio de viabilidad económico-financiera, que tendrán carácter vinculante en los supuestos en que concluyan en la inviabilidad del proyecto. (...) Comprobado que figura*



en el expediente, “*Memoria y estudio de viabilidad para el cambio de la forma de gestión del servicio público municipal de camping del Ayuntamiento de Bullas*”, fechado en marzo de 2025, donde se explicitan los motivos que sustentan el cambio de gestión, fundamentalmente la necesidad de una gestión profesionalizada y el acometimiento de inversiones, estudio de ingresos y gastos, y las previsiones de viabilidad del servicio, se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en la LCSP.

Octavo. Por último, sostiene que ha concurrido vulneración de los derechos de información y consulta de los representantes de los trabajadores recogidos en los artículos 44.6 y 64.5 Estatuto de los Trabajadores, con fundamento en la Directiva 2002/14/CE.

Este motivo ha de ser desestimado.

Pues el derecho a la información reconocido en el artículo 44.6 del ET a juicio del Tribunal, como los reconocidos en el precepto citado, artículo 64.5 del ET al comité de empresa, se ejercen asimismo frente a la empresa empleadora de los trabajadores, en nuestro caso, la sociedad municipal, ente distinto del órgano de contratación, el Ayuntamiento convocante del expediente, sin que este tribunal observe afectación al procedimiento de contratación administrativa. Motivos cuya denuncia, como se reconoce en el escrito de recurso, son exigibles ante la jurisdicción social.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. J.T.C., en representación de Don M.S.O., y D. A.G.L., en calidad de trabajadores de la empresa BULLAS TURÍSTICA, S.A., representados por el SINDICATO CC.OO. DE LA REGIÓN DE MURCIA, contra los pliegos del procedimiento “*Concesión de las instalaciones y servicios del Camping Municipal de La Rafa en Bullas*”, con expediente 2693/2025, convocado por el Ayuntamiento de Bullas.

Segundo. 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 de dos meses, a contar desde el día siguiente al de 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

LOS VOCALES