



Recurso nº 843/2025

Resolución nº 1192/2025

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 3 de septiembre de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. J.R.S., en representación del SINDICATO SOLIDARIDAD Y UNIDAD DE LOS TRABAJADORES (SUT), contra los pliegos rectores del procedimiento relativo al “*Servicio de atención a los públicos en la Sede Principal del Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía (MNCARS)*”, expediente 202500000091, convocado por la Dirección del Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El día 20 de mayo de 2025, fue objeto de publicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de la licitación del contrato arriba nominado, junto con los pliegos por los que se rige dicha licitación, siendo el valor estimado del contrato de 1.125.994,8 euros.

Segundo. El 10 de junio de 2025, el sindicato recurrente interpuso el presente recurso especial en el que alega determinados defectos en los pliegos, en concreto, los imputa al pliego de prescripciones técnicas (en adelante, PPT). En síntesis:

1. Indeterminación del Objeto del Contrato.

Considera que los pliegos establecen que la mayoría de las tareas del servicio no son exclusivas de la empresa adjudicataria, sino que pueden ser compartidas con otros departamentos o contratistas (como seguridad o control de salas). A su juicio, esta cláusula de “*no exclusividad*” afecta a funciones esenciales como la validación de entradas, la información sobre ubicación de espacios, la colocación de señalética o la gestión de



formularios de quejas y sugerencias. Considera que estas cláusulas son abiertas y genéricas, sin delimitación funcional ni espacial, lo que impide conocer con certeza el alcance del contrato.

En consecuencia, entiende que el objeto del contrato carece de determinación clara, infringiendo el artículo 99 de 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 Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) y el artículo 1261 del Código Civil. Además, considera vulnerado el derecho de huelga previsto en el artículo 28.2 de la Constitución Española -CE-, al entender que la ambigüedad permite al Museo sustituir a los trabajadores en caso de ejercicio del derecho. Esta práctica ya fue objeto de condena judicial (aunque la sentencia no es firme).

2. Falta de Información sobre las condiciones de subrogación.

Afirma que, aunque los pliegos reconocen la obligación de subrogación conforme al convenio colectivo del sector de ocio educativo y animación sociocultural de la Comunidad de Madrid, no se proporciona la información completa y correcta exigida por la ley. En particular, considera errores:

- A nivel individual: fechas de antigüedad incorrectas o ausentes para varios trabajadores; omisión de trabajadores que forman parte del servicio; y, en el caso de trabajadores fijos-discontinuos, solo se indica la fecha del último llamamiento, omitiendo la antigüedad real.

- A nivel colectivo, entiende que existe una omisión del Acuerdo de Fin de Huelga de 13 de mayo de 2022, que tiene eficacia de convenio colectivo conforme al artículo 8.2 del Real Decreto-Ley 17/1977. Este acuerdo regula condiciones laborales específicas del servicio y debe ser incluido en los pliegos para que los licitadores puedan evaluar correctamente los costes laborales.

Solicita la anulación total de los pliegos y, subsidiariamente, la anulación de las cláusulas de “no exclusividad”, la corrección de los datos individuales de los trabajadores y la inclusión del “Acuerdo de Fin de Huelga” como condición laboral aplicable.



Tercero. El Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía (MNCARS) presentó alegaciones en defensa de la legalidad de los pliegos impugnados por el sindicato SUT, solicitando la desestimación íntegra del recurso.

En primer lugar, cuestiona la legitimación del sindicato recurrente, al entender que no acredita de forma suficiente cómo los pliegos lesionan directamente los intereses colectivos que representa.

En cuanto al fondo del recurso, considera que los pliegos describen con precisión las tareas del servicio (validación de entradas, orientación, gestión de quejas, etc.) y el objeto del contrato. Las cláusulas de “*no exclusividad*” no implican ambigüedad, sino que reflejan la colaboración funcional entre departamentos como seguridad o control de salas. Esta colaboración: es puntual y operativa, no supone reasignación permanente de funciones, responde a necesidades organizativas legítimas para garantizar la continuidad del servicio público cultural, se enmarca en el principio de autoorganización de la Administración General del Estado y en el deber de optimizar recursos públicos (art. 1 LCSP y art. 44 CE). Las cláusulas impugnadas no regulan ni autorizan la sustitución de trabajadores en caso de huelga. Son neutras y se refieren a la operativa ordinaria del Museo. No existe intención lesiva ni se acredita un “*clima propicio*” a la vulneración del derecho fundamental.

Mantiene que el pliego reconoce la obligación de subrogación conforme al convenio colectivo. Incluye listado de personal con categoría, tipo de contrato, jornada, antigüedad, salario y pactos aplicables. Los errores señalados por el sindicato serían atribuibles a la empresa saliente (SEDENA, S.L.) y se corregirán si procede. Además, continua el informe del órgano de contratación que, aunque no se menciona expresamente, el contenido del acuerdo fin de huelga se considera integrado en el convenio colectivo, aceptándose su inclusión expresa en futuras versiones del pliego.

El MNCARS solicita la desestimación íntegra del recurso interpuesto por el sindicato SUT y la confirmación de la validez de los pliegos, con las matizaciones indicadas.

Cuarto. La Secretaría del Tribunal dio traslado el 7 de julio de 2025, a los licitadores para que en el plazo de cinco días presentaran, en su caso, alegaciones, no habiendo ejercido dicho derecho ninguno de ellos.



FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para conocer del presente recurso conforme a lo dispuesto en el artículo 47.1 de la LCSP.

Segundo. El recurso ha sido interpuesto dentro del plazo legal, al haberse presentado dentro de los 15 días hábiles siguientes a la publicación de los pliegos, conforme al artículo 50.1.b) de la LCSP.

Tercero. El recurso se interpone en relación con un contrato de servicios cuyo valor estimado supera los umbrales previstos en el artículo 44.1.a) de la LCSP y contra un acto susceptible de recurso, conforme al artículo 44.2.a) de la LCSP.

Cuarto. El sindicato recurrente se encuentra legalmente legitimado para la interposición del recurso, pues todos los motivos que en él se esgrimen tienden a evitar 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, conforme al artículo 48, párrafo 2º, de la LCSP, tal y como se examinará al abordar cada uno de los dos motivos que sustentan el recurso.

Quinto. Entrando al fondo del recurso, y respecto a la pretendida indeterminación del objeto del contrato, este Tribunal considera que las cláusulas de “*no exclusividad*” no impiden identificar con claridad las prestaciones objeto del contrato. El artículo 99.1 de la LCSP comienza estableciendo que “*El objeto de los contratos del sector público deberá ser determinado*”.

En principio, el sindicato carecería de legitimación para discutir en abstracto el nivel de determinación del objeto, pero, en este caso, tal inconcreción se conecta con un intento de tutela del derecho fundamental de huelga, que entronca perfectamente con la libertad sindical a que las organizaciones sindicales tienen derecho (artículo 2.2, letra d, de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical).

En efecto, la tesis de la recurrente consiste en que la denunciada indeterminación del objeto, materializada a través de cláusulas de “*no exclusividad*” de determinadas funciones



a desempeñar por el personal que se adscriba a la ejecución del contrato, podría facilitar, llegado el caso de huelga de la adjudicataria (caso que ha acontecido recientemente), la sustitución de los trabajadores huelguistas por otros distintos.

Sin embargo, no corresponde a este Tribunal realizar juicios sobre futuros y eventuales incumplimientos del derecho fundamental de huelga que pudieran tener lugar durante la ejecución del contrato. El artículo 2, letra f) de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, establece *“Los órganos jurisdiccionales del orden social, por aplicación de lo establecido en el artículo anterior, conocerán de las cuestiones litigiosas que se promuevan “f) Sobre tutela de los derechos de libertad sindical, huelga y demás derechos fundamentales y libertades públicas (...).”*

Desde el punto de vista contractual, los pliegos describen con precisión las tareas del servicio (validación de entradas, orientación, gestión de quejas, etc.). Las cláusulas de *“no exclusividad”* no implican ambigüedad o indeterminación del objeto, que es lo que se denuncia, sino que reflejan la colaboración funcional entre departamentos como seguridad o control de salas. Esta colaboración responde a necesidades organizativas y se enmarca en el principio de autoorganización de la Administración General del Estado y en el deber de optimizar recursos públicos (art. 1 LCSP y art. 44 CE), estando dentro del amplio margen de discrecionalidad con el que cuenta la Administración para organizar sus servicios.

La colaboración funcional entre departamentos no desvirtúa el objeto contractual, siempre que no implique sustitución estructural de funciones. No se acredita que las cláusulas impugnadas tengan como finalidad o efecto la sustitución de trabajadores huelguistas, ni que vulneren el derecho de huelga. Todo ello sin perjuicio -claro está- de que en caso de fraude o incumplimiento puedan ejercerse las acciones oportunas ante el orden jurisdiccional competente para ello, esto es la jurisdicción social, como, por lo demás, se dice ha sucedido en el pasado. Por tanto, el motivo se desestima.

Sexto. En relación con la información sobre subrogación, la legitimación del sindicato resulta radicada en que aquí, a su entender, los incumplimientos denunciados podrían ocasionar que la licitadora entrante tuviera que subrogar más personal, o en condiciones



más gravosas, que las que son objeto de información publicada, lo que incrementa el riesgo de impagos o conflictos laborales.

El artículo 130.1 de la LCSP establece que *“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”.

Del precepto resulta que, cuando se den los presupuestos de aplicación (existencia de subrogación) se produce una obligación para la empresa contratista “saliente” de suministrar al órgano de contratación los datos reflejados en el citado precepto sobre los trabajadores a los que afectaría la subrogación laboral y, en correspondencia, la obligación de dicho órgano de facilitar en los pliegos la información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afecte dicha subrogación. Y, para posibilitar lo anterior, se exige a la empresa saliente proporcionar la información a requerimiento de la Administración.



Del anterior precepto resulta que el órgano de contratación cumple con publicar la información exigida que le haya sido efectivamente facilitada por el contratista saliente, sin que puedan exigirse jurídicamente ulteriores indagaciones o una comprobación de los datos aportados, conforme expusimos en detalle en la resolución 1137/2024, de 26 de septiembre de 2024. Lo anterior se constata con la previsión del apartado 5 del mismo artículo 130 de la LCSP, que contempla acción directa del contratista entrante frente al saliente cuando, una vez producida la subrogación los costes laborales, estos resulten superiores a los que se desprendieran de la información facilitada por este al órgano de contratación.

El sindicato recurrente denuncia imprecisiones en estos datos, tanto a título individual (fechas de antigüedad incorrectas o ausentes para varios trabajadores; omisión de trabajadores que forman parte del servicio; y, en el caso de trabajadores fijos-discontinuos, solo se indica la fecha del último llamamiento, omitiendo la antigüedad real), como colectivo (omisión del acuerdo de fin de huelga de 13 de mayo de 2022, que tiene eficacia de convenio colectivo conforme al artículo 8.2 del Real Decreto-Ley 17/1977).

En relación con los datos individuales que la recurrente clasifica entre erróneos y los incorrectos nada puede reprocharse a la Administración, sin perjuicio de las consecuencias que deban derivarse de tal eventual error en las relaciones entre el contratista entrante y el saliente, a las que hemos aludido con anterioridad.

No obstante lo anterior, consideramos con el sindicato recurrente que resulta exigible la constancia, en su condición de pacto colectivo en vigor, del acuerdo de fin de huelga de 13 de mayo de 2022, como, por otra parte, ha admitido el MNCARS.

En efecto, el órgano de contratación en su informe al recurso manifiesta que *“Los errores señalados por el recurrente en las antigüedades de ciertos trabajadores son imputables, en el caso de que sea así, a la información aportada por la empresa actualmente adjudicataria del contrato, SEDENA S.L. En su caso, **se solicitará una actualización teniendo en cuenta las matizaciones llevadas a cabo por el sindicato recurrente**” y que “Efectivamente, aunque no se mencionó de forma expresa el “Acuerdo de fin de huelga de*



*13 de mayo de 2022” por entender que su contenido ya está consolidado en el convenio colectivo, **si se tendrá en cuenta su mención expresa en el futuro”.***

A la luz de lo anterior se estima en parte este motivo al objeto de que:

-Se proceda a incluir dentro de las condiciones de subrogación al Acuerdo de fin de huelga de 13 de mayo de 2022, en su condición de pacto colectivo en vigor.

-Dado que el órgano de contratación ha mostrado una correcta diligencia en solicitar a la actual prestadora del servicio, a la vista de lo manifestado en el recurso, una actualización de los datos reflejados en el PPT a los efectos del artículo 130 LCSP, sí a la vista de dicha actualización se produjera, en su caso, alguna modificación de los datos ya facilitados, se proceda a facilitar un nuevo listado con las consiguientes rectificaciones.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Estimar en parte el recurso interpuesto por D. J.R.S., en representación del SINDICATO SOLIDARIDAD Y UNIDAD DE LOS TRABAJADORES (SUT), contra los pliegos rectores del procedimiento relativo al “*Servicio de atención a los públicos en la Sede Principal del Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía (MNCARS)*”, expediente 202500000091, convocado por la Dirección del Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía, acordando su anulación con el alcance y los efectos establecidos al final del fundamento jurídico sexto de esta resolución y los que se determinan, con carácter general, en el artículo 57.2 LCSP, disponiendo, asimismo, la retroacción de las actuaciones contractuales al momento anterior a la aprobación del pliego impugnado.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f



y 46.1 de la Ley 29 / 1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES