

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN
PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 23 de enero de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de ESCUELA DE MUSICA CREATIVA S.L., contra los pliegos de condiciones que regirán el procedimiento de licitación del contrato denominado “*Servicio de gestión de la Escuela de Danza Ciudad de Móstoles*”, número de expediente C/068/CON/2024-087, licitado por el Ayuntamiento de Móstoles, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente.

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados en el DOUE el día 11 de noviembre de 2024 y en el perfil del contratante del Ayuntamiento de Móstoles, alojado en la PCSP el día 10 de noviembre de 2024, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación y sin división en lotes.

El valor estimado de contrato asciende a 426.234,48 euros y su plazo de duración será de cuatro años con posible prórroga por uno más.

En la presente licitación solamente ha presentado oferta la mercantil, Nuevo Ballet

Español.

Segundo. - En fase de licitación el recurrente solicitó información al órgano de contratación sobre el listado de personal a subrogar, de conformidad con el artículo 9 del VIII Convenio Colectivo de Enseñanza y Formación No Reglada, que es el aplicable a la contratación que nos ocupa y que especifica que, en los casos de adjudicación de la concesión del servicio público a una nueva empresa, la nueva empresa debe subrogarse en todos los derechos y obligaciones de los trabajadores con contrato en vigor y antigüedad mínima de tres meses en la empresa saliente.

Fruto de esta interpelación, con fecha 28 de noviembre de 2025 fueron modificados los pliegos de condiciones, incluyendo el listado de personal a subrogar según la empresa en este momento aun contratista.

Tercero. - El 12 de diciembre de 2025 tuvo entrada en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación, interpuesto por la representación de Escuela de Música Creativa, en el que solicita la modificación del presupuesto base de licitación para adecuar el mismo a los requerimientos técnicos en materia de personal al listado de trabajadores a subrogar.

El 23 de diciembre de 2025 el órgano de contratación remitió el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 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 del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP).

Cuarto. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por acuerdo sobre medidas provisionales adoptado por este Tribunal el 17 de diciembre de 2025, hasta que se resuelva el recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión.

Quinto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al único licitador, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndole un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones. En el plazo otorgado, no se han presentado alegaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público de la Comunidad de Madrid.

Segundo. - Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede abordar la legitimación de la recurrente que no presenta proposición.

Este Tribunal se ha venido pronunciando sobre la posibilidad de admitir o inadmitir un recurso especial en materia de contratación, cuando el recurrente al término del plazo de presentación de ofertas, no ha adoptado la categoría de licitador.

Valiendo por todas la Resolución 38/2024 de 1 de febrero se establece:

“Fundamenta su legitimación en “su relación material unívoca con el objeto de la pretensión que hace que la eventual estimación de la impugnación se traduzca en la obtención de un beneficio o la eliminación de una desventaja (cfr., por todas, Sentencia del Tribunal Constitucional, Sala Segunda, 52/2007, de 12 de marzo; Sentencia del Tribunal Supremo, Sala III, de 20 de mayo de 2008 -Roj STS 2176/2008)”.

Como recuerda el órgano de contratación los Tribunales de contratación han declarado reiteradamente la no legitimidad del recurrente que no presente proposición sino acredita una circunstancia impeditiva de la misma. Más recientemente, en Resoluciones 438/2023 de 21 de diciembre y 008/2024 de 11 de enero, este Tribunal, siguiendo la estela del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de Euskadi, ha comprendido dentro de esas circunstancias impeditivas los déficits en el presupuesto del contrato.

Este Tribunal tiene acordado como criterio interpretativo de la legitimación del recurrente no licitador el análisis exclusivamente del perjuicio que le causen las cláusulas de los pliegos de condiciones al recurrente, sin atender a la presentación o no de proposición.

Dicho criterio se basa fundamentalmente en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE de 28/11/2018, asunto C-328/17, ECLI: EU:C:2018:958) que se enmarca en el artículo 1.3 de la Directiva 89/665/CEE, sobre el procedimiento de recurso en contratación pública, que señala que “Los Estados miembros velarán por que, con arreglo a modalidades detalladas que ellos mismos podrán determinar, los procedimientos de recurso sean accesibles, como mínimo, a cualquier persona que tenga o haya tenido interés en obtener un determinado contrato y que se haya visto o pueda verse perjudicada por una presunta infracción”.

La propia jurisprudencia citada del TJUE entiende legitimado al operador económico que no ha presentado oferta si impugna cláusulas de los pliegos que le impiden dicha presentación incluyendo no solo las condiciones de solvencia de la empresa o aptitudes para contratar, sino también aquellas cláusulas que le impidan presentar una oferta viable y justificada. Se entiende que concurre esta circunstancia si impugna el presupuesto, pues no parece razonable exigir obligar a someterse a un presupuesto que se alega no viable como condición necesaria para poder recurrir, que es lo que ocurre si el recurso es desestimado y ha licitado, no pudiendo retirarse del procedimiento sin pérdida de garantía provisional o penalización”.

Por todo ello, consideramos que en este concreto caso, el recurrente al amparo de lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP está legitimado para la interposición de recurso especial en materia de contratación contra los pliegos de condiciones, al considerar que sus derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se han visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso y que le han podido impedir la presentación de oferta adecuada y justificada.

Asimismo, se acredita la representación del firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues los pliegos de condiciones fueron puestos a disposición de los interesados en la licitación una vez modificados, el 28 de noviembre de 2024 e interpuesto el recurso, en este Tribunal, el

12 de diciembre de 2024, por tanto, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. - El recurso se interpuso contra los pliegos de condiciones en el marco de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2 a) de la LCSP.

Quinto. - Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

Inicialmente el recurrente solicitó al órgano de contratación el listado de personal a subrogar, ya que del propio expediente de contratación se pone de manifiesto que el convenio colectivo aplicable es el VIII Convenio Colectivo de Enseñanza y Formación No Reglada y que en su artículo 9 especifica que, *“en los casos de adjudicación de la concesión del servicio público a una nueva empresa, la nueva empresa debe subrogarse en todos los derechos y obligaciones de los trabajadores con contrato en vigor y antigüedad mínima de tres meses en la empresa saliente.* “No constando ni en los pliegos de condiciones ni en ningún otro documento y o anexo la información que establece el artículo 130 de la LCSP.

Modificados los pliegos de condiciones e incluido dicho anexo, el recurrente manifiesta su disconformidad con el contenido del documento, en base a que existe una falta de conformidad del número de trabajadores y sus costes reales con el presupuesto base de licitación determinado en el PCAP.

Expresamente se detecta un error en el sumatorio de los conceptos "costes laborales" y "otros conceptos". Mientras que el pliego indica un total de 89.545,06 euros, el cálculo correcto asciende a 92.545,06 euros (84.845,06 + 7.700,00), evidenciándose una diferencia de 3.000 euros.

Los costes generales de estructura (13 %) y el beneficio industrial (6 %) al haber sido calculados sobre una base incorrecta han afectado negativamente a la viabilidad económica del contrato. Al haberse realizado sobre una base errónea, los valores resultantes no reflejan correctamente los costes reales asociados al contrato.

Considera que los costes generales de estructura deberían ascender a 12.030,86 euros ($92.545,06 \times 0,13$) y a partir de dicha cifra calcular los gastos generales y el beneficio industrial.

Como segundo motivo de recurso, indica que el listado de personal a subrogar no coincide con los requerimientos del PPT en personal para la ejecución del contrato.

Concreta que ni el director del servicio ni el subdirector aparecen recogidos en el listado de personal a subrogar, lo que conlleva a una incertidumbre sobre la estructura del personal que ejecutará el servicio.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El Ayuntamiento de Móstoles, una vez admitido el error de no haber incluido en los pliegos de condiciones el listado de personal a subrogar y habiéndolo rectificado, centra su informe al recurso, en la organización del servicio y en la validez del presupuesto base de licitación.

En segundo lugar, la falta de correspondencia entre la información de los trabajadores afectados y los pliegos alegados por el recurrente, manifiesta el Ayuntamiento que en virtud de la potestad de autoorganización y autonomía que le otorga la legislación vigente, es el propio Ayuntamiento a quien le corresponde definir la estructura y la organización de los sus servicios.

No existiendo obligación alguna a perpetuar anteriores servicios u organizaciones anteriores. Solo el interés público será quien determine la prestación de servicios y su alcance.

Invoca distinta doctrina que avala la posición adoptada.

En cuanto al segundo motivo de recurso, esto es, el erróneo cálculo del presupuesto base de licitación, manifiesta que: *“respecto a los errores en el cálculo del presupuesto base de licitación, en concreto en el cálculo de los costes directos e indirectos, señalar que el presupuesto tiene carácter orientativo, ya que conforme al artículo 100.1 de la LCSP “por presupuesto base de licitación se entenderá el límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación”, por lo que el presupuesto definitivo del contrato vendrá definido por la propuesta del adjudicatario”.*

Sexto. - Consideraciones del Tribunal.

Este Tribunal, tiene una consolidada doctrina por la que exige al órgano de contratación que cumpla con lo estipulado en los artículos 100, 101, 102 y 130 de la LCSP, al fijar el importe de licitación de un contrato de acuerdo con los precios de mercado; pero siendo esto así, hay que indicar que el presupuesto base de licitación no está obligado a adecuarse a los costes laborales de la empresa saliente, pues en tal caso, quedaría al arbitrio de la anterior adjudicataria la fijación del valor estimado y del presupuesto del contrato.

En consecuencia, las listas de personal a subrogar informan el personal incluido y su antigüedad, pero no determinan directamente el cálculo del coste del contrato.

La circunstancia de tener la obligación de subrogar a un determinado número de trabajadores, derivada del convenio colectivo de aplicación no significa que ese mismo número de trabajadores deba ser empleado en la ejecución del nuevo contrato, puesto que son las prestaciones exigidas por el PPT las que van a determinar la mano de obra necesaria y por consiguiente el precio a ofertar.

Este criterio, queda reflejado en numerosas Resoluciones de este Tribunal, valga por todas Resolución n.º 052/2022 de 3 de febrero que establece:

“Por último y en cuanto a la necesidad de subrogar a todo el personal que venía prestando el servicio, como ya ha señalado este Tribunal en diversas ocasiones, entre otras en la Resolución 524/21 de 18 de noviembre y la 184/2020 de 23 de julio, “la LCSP supone un cambio de paradigma en cuanto a la vinculación del presupuesto de licitación a las exigencias derivadas de las normas imperativas laborales.

Cuando el coste de los salarios forme parte del valor de mercado del contrato por ser parte sustancial del precio del contrato deben tenerse en cuenta en la determinación del presupuesto.

De otra parte, existiendo personal a subrogar por determinación convencional o legal, en caso de sucesión de empresa, debe considerarse su coste a la hora de fijar el presupuesto.

La circunstancia de tener la obligación de subrogar a un determinado número de trabajadores, derivada del convenio colectivo de aplicación, no significa que ese mismo número deba ser empleado en la ejecución del contrato puesto que son las prestaciones exigidas por el PPT las que van a determinar la mano de obra necesaria y por consiguiente el precio a ofertar.

(...) No obstante, la subrogación de trabajadores no implica el traslado mimético de los costes de la plantilla existente a la nueva contrata, que supondría esclerotizar la contratación administrativa independientemente de las necesidades concretas de la Administración en cada momento en contra del principio de eficiencia y los principios de estabilidad presupuestaria y control del gasto que se consignan en el art. 1.1 del LCSP.

El principio de eficiencia obliga a la mejor consecuencia de los objetivos con el menor coste posible”. En ese sentido, la Resolución 189/2020 de 13 de agosto, recoge el criterio mantenido con carácter general estableciendo que “Como ha mantenido este Tribunal en anteriores ocasiones, el órgano de contratación debe cumplir con lo estipulado en los artículos 100, 101, 102 y 130 de la LCSP, al fijar el importe de licitación de un contrato, pero no está obligado a adecuarlo a los costes laborales de la empresa saliente, pues en tal caso, quedaría al arbitrio de la actual adjudicataria la fijación del valor estimado y del presupuesto del contrato. En consecuencia, las listas de personal a subrogar informan el personal incluido y su antigüedad, pero no determinan directamente el cálculo del coste del contrato. Los licitadores deberán hacer el cálculo económico teniendo en cuenta además de las personas a subrogar, los salarios de las distintas categorías de trabajadores según el convenio aplicable y las horas o prestaciones previstas en el Pliego.

A partir de ahí pueden organizar el servicio de la mejor manera”. Igualmente, la Resolución 104/2018 de 11 de abril, determina que “Cuestión distinta de la subrogación es el cálculo de los trabajadores necesarios para la prestación de los servicios objeto del contrato. Ese cálculo no deriva de la subrogación o no de los trabajadores actuales, sino de los requisitos de la prestación establecidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas. Evidentemente, ese cálculo se debe trasladar a la oferta económica correspondiente”

Asimismo, el Informe 1/2021, de 18 de febrero, sobre la determinación del presupuesto de licitación cuenta del adjudicatario del contrato debe subrogarse en determinadas relaciones laborales, de la Junta Consultiva de la Comunidad de Madrid que establece al respecto: “En el supuesto de que, al licitar un contrato, la Administración efectúe un redimensionamiento del personal existente en el anterior contrato, al considerar que no resultan precisos en el nuevo contrato todos los efectivos personales del anterior y, por tanto, el número de trabajadores a subrogar es mayor que el personal necesario para prestar el servicio objeto de licitación, el nuevo adjudicatario tiene el deber de subrogarse en la totalidad de la plantilla que comunica el contratista saliente.

No obstante, una vez que los trabajadores subrogados pasen a formar parte de la plantilla de la nueva empresa, ésta podrá adscribirlos o no al correspondiente contrato o a cualquier otra actividad y establecer sus condiciones de trabajo, dentro del ámbito de la facultad de dirección empresarial”.

El Tribunal comprueba que existe en el expediente de licitación un informe que emite una técnica de cultura del Ayuntamiento, sobre la justificación del valor estimado del contrato del servicio de gestión de la Escuela de Danza Ciudad de Móstoles suscrito por la Técnico de cultura el 15 de octubre de 2024, que realiza un estudio de costes tanto directos como indirectos y especialmente en relación a los costes laborales.

En este documento que forma parte del expediente de licitación se calcula cada uno de los sueldos de cada categoría, en relación a las horas de prestación de servicios y teniendo en cuenta los salarios establecidos en el convenio colectivo sectorial.

Así consta en el estudio económico mencionado:

“Director

Según el convenio y las tablas salariales:

Titulado no docente: 16.176,72 €

CPP: $447,97 \text{ €} \cdot 12 \text{ meses} = 5.375,64 \text{ €}$

Complemento de dedicación (<25% o menos de la jornada total anual) $34,46 \text{ €} \cdot 12 \text{ meses} = 413,52 \text{ €}$

Complemento específico: $3.031,59 \text{ €} / \text{año}$

La suma de todas estas cuantías supone un coste total por las retribuciones anuales de $24.997,47 \text{ €}$.

Al realizar tareas de seguimiento y administrativas, se considera que únicamente dedicaría un 20% de la jornada completa, unas 10 horas a la semana, lo que corresponde a una cuantía de $4.999,49 \text{ €}$

Subdirector

Según el convenio y las tablas salariales:

Titulado no docente: $16.176,72 \text{ €}$

CPP: $447,97 \text{ €} \cdot 12 \text{ meses} = 5.375,64 \text{ €}$

Complemento de dedicación (Si tienen el 50 % o más de la jornada anual) $113,80 \text{ €} \cdot 12 \text{ meses} = 1.365,60 \text{ €}$

Complemento específico: $2.842,33 \text{ €} / \text{año}$

La suma de todas estas cuantías supone un coste total por las retribuciones anuales de $25.760,29 \text{ €}$.

La jornada semanal según el PPT se establece en 33 horas semanales. El número de semanas del curso corresponde a 43 semanas, de las que se descuenta 2 semanas en Navidad y 1 en Semana Santa, por lo que suponen 40 semanas efectivas. El número de horas por curso efectivas serán 33 horas / semanales por 40 semanas de trabajo efectivo, lo que supone un número total de horas de trabajo de 1.320 horas.

Según el art. 18 del Convenio colectivo para los Grupos II, III la jornada anual es de 1.715 horas, además hay que añadir a la hora de realizar el cómputo para puestos de trabajo funcionales 200 horas sobre el cómputo anual establecido para su grupo, siendo la jornada anual completa de 1.915 horas.

Según estos valores, la jornada a realizar por el/la subdirector/a sería de 68,93 % de la jornada completa. De la misma manera habría que reducir las retribuciones anuales según este porcentaje, alcanzando unas retribuciones anuales de $17.756,57 \text{ €}$

Auxiliar Administrativo

Según el convenio y las tablas salariales:

Oficial administrativo 2ª: $14.230,70 \text{ €}$

Complemento de dedicación (si tienen menos del 50 % y más del 25 % de la jornada anual) $56,91 \text{ €} \cdot 12 \text{ meses} = 682,92 \text{ €}$

La suma de todas estas cuantías supone un coste total por las retribuciones anuales de $14.913,62 \text{ €}$.

La jornada semanal según el PPT se establece en 16 horas semanales. El número de semanas del curso corresponde a 43 semanas, de las que se descuenta 2 semanas en Navidad y 1 en Semana Santa, que son 40 semanas efectivas.

El número de horas por curso efectivas serán 16 horas / semanales por 40 semanas de

trabajo efectivo, siendo el número total de horas de trabajo de 640 horas.

Según el art. 18 del Convenio colectivo para los Grupos II, III la jornada anual es de 1.715 horas.

Según estos valores, la jornada a realizar por el/la auxiliar administrativo/a sería de 37,32 % de la jornada completa. De la misma manera habría que reducir las retribuciones anuales según este porcentaje, lo que supone unas retribuciones anuales de 5.565,76 €

Personal Docente

Según el convenio y las tablas salariales:

Profesor/a titular: 16.176,72 €

Complemento de dedicación (Si tienen el 50 % o más de la jornada anual) 113,80 € · 12 meses = 1.365,60 €

La suma de todas estas cuantías supone un coste total por las retribuciones anuales de 17.542,32 €.

La jornada semanal según el PPT se establece en 60 horas semanales entre los 4 profesores, más 18 horas semanales de preparación de las clases. El número de semanas del curso corresponde a 41 semanas, de las que se descuenta 2 semanas en Navidad y 1 en Semana Santa, lo que suponen 38 semanas efectivas. El número de horas por curso efectivas serán 78 horas / semanales por 38 semanas de trabajo efectivo, siendo el número total de horas de trabajo de 2.964 horas.

Según el art. 18 del Convenio colectivo para el Grupo I la jornada anual es de 1.446 horas.

Según estos valores, la jornada a realizar por el/la personal docente sería de 204,98 % de la jornada completa, un 51,24% por cada trabajador.

De la misma manera habría que calcular las retribuciones anuales según este porcentaje, lo que supone unas retribuciones anuales de 35.958,25 € para los cuatro profesionales.

El coste laboral total de estos cuatro grupos profesionales será de 64.280,07 €. A estos importes hay que sumar los costes empresariales de Seguridad Social, estimados en un 32%, cuantía que asciende a 20.569,62 €.

La suma de estos dos importes serán los costes laborales totales, que ascienden a 84.849,70€

Existen otros conceptos en relación a los costes directos que se estiman en los siguientes conceptos y cuantías:

- Guitarrista: el sueldo por un mes de 141,63 euros por jornada de trabajo x 10 sesiones ≈1.500 €”

Concluyendo con el siguiente cuadro que es trasladado al PCAP en su cláusula 5.1.

DESGLOSE PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN		
CONCEPTO		IMPORTE
Costes directos	Material	4.700 €
	Costes laborales	84.849,70 €
	Total	89.549,70 €
Gastos generales de estructura (≈13 % costes)		11.635,94 €
Beneficio industrial (≈6 % costes)		5.372,98 €
TOTAL		106.558,62 €
IVA (21 %)		22.377,31 €
PRESUPUESTO ANUAL		128.935,93 €

Comprobado por este Tribunal, a partir de los datos del estudio económico, no existe error aritmético alguno en el total de los costes laborales que se han determinado en 84.849,70 euros.

En cuanto al desglose del presupuesto base de licitación, es criterio de este Tribunal reflejado entre otras, en la Resolución n.º 003/2019, de 9 de enero, que el desglose del presupuesto afectara especialmente a los contratos de servicios, siendo el fin último de este desglose el que se refleje un correcto cálculo de los costes de personal o costes laborales.

Por todo ello consideramos correcto y conforme a los artículos 100 y 101 de la LCSP el cálculo del presupuesto base de licitación y del valor estimado del contrato.

Por tanto, procede desestimar el recurso interpuesto

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

Primero. - Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por

la representación legal de ESCUELA DE MUSICA CREATIVA S.L., contra los pliegos de condiciones que regirán el procedimiento de licitación del contrato denominado “*Servicio de gestión de la Escuela de Danza Ciudad de Móstoles*”, número de expediente C/068/CON/2024-087, licitado por el Ayuntamiento de Móstoles.

Segundo. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal el 17 de diciembre de 2024.

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 de la LCSP.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, 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 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.

EL TRIBUNAL