

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

En Madrid, a 13 de marzo de 2025

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de NAVALAFUENTE DE CARAVANING, S.L, (en adelante NAVALAFUENTE) contra los pliegos que han de regir la licitación del contrato de concesión de servicios para la “Gestión del servicio de camping municipal”, licitado por el Ayuntamiento de Navalafuente, Expediente CCSERV.1.2024, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente.

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** - Mediante anuncio publicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 22 de enero de 2025, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado del contrato asciende a 1.836.000 euros y su plazo de duración será de diez años.

A la presente licitación se han presentado dos empresas, entre las que no se

encuentra la recurrente.

**Segundo.** - El 8 de febrero de 2025 tuvo entrada en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación, interpuesto por la representación de NAVALAFUENTE contra los pliegos que han de regir la licitación del contrato de referencia.

**Tercero.** - El 12 de febrero 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 del Tribunal de adopción de Medidas Cautelares n.º 026/2025, de fecha 18 de febrero 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 resto de interesados, 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.** – La recurrente justifica su legitimación en los siguientes términos:

*“La compareciente goza de legitimación para recurrir por actuar en representación de la Sociedad de la que es apoderada, y que tiene la condición de interesada en el expediente por dos motivos: como actual adjudicatario del servicio y como posible licitadora del procedimiento de contratación que nos ocupa, al que presentará oferta una vez resuelto el presente recurso, dado que de hacerlo antes de la impugnación de los pliegos, en base al artículo 139 de la LCSP, supondría “la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas y condiciones, sin salvedad o reserva alguna.”*

En las medidas cautelares adoptadas por este Tribunal 18 de febrero de 2025 se decía:

*“En este caso y como establece el apartado 4 del artículo 49 de la LCSP “Salvo que se acuerde lo contrario por el órgano competente, la suspensión del procedimiento que pueda acordarse cautelarmente no afectará al plazo concedido para la presentación de ofertas o proposiciones por los interesados”.*

*Dado que el plazo de presentación de ofertas finalizó el día 17 de febrero de 2025 y con el fin de evitar la continuación del procedimiento antes de que se resuelva el recurso interpuesto, este Tribunal considera conveniente adoptar la medida cautelar de suspensión del procedimiento de licitación”.*

En consecuencia, nos encontramos ante un supuesto en que se recurren los pliegos por una empresa que no ha presentado oferta a la finalización del plazo concedido al efecto, por lo que procede analizar su legitimación.

Este Tribunal tiene acordado como criterio interpretativo de la legitimación del recurrente no licitador el análisis del perjuicio que le causen al recurrente las cláusulas de los pliegos impugnadas, 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.

El TACRC en su Resolución 1391/2023, de 27 de octubre dice:

*“Sin embargo, en la relación de licitadores que se ha incorporado al expediente remitido a este Tribunal (documento nº 3 del expediente), cerrada a la fecha del plazo de finalización de presentación de proposiciones, no consta que se haya presentado la recurrente.*

*Por otra parte, en el recurso no se alega que alguna de las infracciones que se denuncian en los pliegos o en el anuncio de licitación, le hayan impedido a la recurrente presentar oferta o hayan limitado significativamente las posibilidades de hacerlo o, en su caso, estén incursas en causa de nulidad de pleno Derecho”.*

En consecuencia, la legitimación en estos supuestos debe analizarse caso por caso.

Los motivos del recurso son los siguientes:

- 1- Error en el cálculo del valor estimado del contrato, habiendo considerado la Administración como tal el canon a satisfacer por el adjudicatario, en lugar del establecido legalmente: “importe *neto de la cifra de negocios*” durante la ejecución del contrato, incluido sus prórrogas.
- 2- El Pliego no estipula la forma de valoración, ponderación o establecimiento de subcriterios en los criterios automáticos cualitativos, lo que no garantiza la objetividad de la Administración en la selección del contratista, así como la igualdad de trato entre los licitadores y la transparencia del procedimiento.

3- Vulneración del principio de transparencia. El Pliego no transmite a los licitadores la información veraz sobre la explotación actual del negocio, sino una estimación inventada que impide que los mismos puedan estimar un cálculo correcto de su rentabilidad y del riesgo operacional.

En base a la doctrina expuesta, se admite la legitimación para los motivos primero y tercero en cuanto limitan significativamente la presentación de una oferta fundada por el recurrente.

No sucede lo mismo respecto al segundo motivo referido a la valoración de los criterios de adjudicación, ya que la cláusula ni le impide presentar oferta, ni presentarla en condiciones de igualdad respecto al resto de licitadores.

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 el 22 de enero de 2024 e interpuesto el recurso, en el registro de este Tribunal, el 8 de febrero de 2025, 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 concesión de servicios cuyo valor estimado es inferior a 3.000.000 euros. El acto no es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.c) y 2 a) de la LCSP.

No obstante, la recurrente alega que en cuanto al cumplimiento de los umbrales, que el Ayuntamiento de Navalafuente ha considerado como valor estimado del contrato (1.836.000 euros) el canon que ha de satisfacer el adjudicatario, en lugar del establecido legalmente: “importe *neto de la cifra de negocios*” durante la ejecución del contrato, incluido sus prórrogas.

Por tanto, procede analizar, en primer lugar, si el cálculo del valor estimado realizado por el órgano de contratación es ajustado a Derecho, que constituye, además el primer motivo del recurso.

El PCAP en su ANEXO I. CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL CONTRATO. PLIEGO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES. Apartado B.2. VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO, dice:

*“El valor estimado del contrato se define en el presente supuesto como el importe total mínimo e inicial que percibirá el Ayuntamiento de Navalafuente sin los incrementos que se puedan ofrecer por las concesionarias y sin incluir el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), sin perjuicio de lo que pudiera aprobarse en cualquier modificación legislativa posterior en materia del IVA. Por tanto, dicho importe contemplará el presupuesto base de licitación, las eventuales prórrogas del contrato y/o modificaciones previstas del mismo (en todo caso).”*

	CANON
CANON ANUAL	183.600,00 €
CANON CONTRATO 10 AÑOS	1.836.000,00 €
CANON PRORROGA 5 AÑOS	918.000,00 €
IMPORTE TOTAL CONTRATO	2.754.000,00 €

*Estas cantidades son una previsión inicial puesto que el canon se actualizará anualmente con incremento del IPC correspondiente a la mensualidad de inicio del año inmediatamente anterior”.*

Considera, por tanto, que el valor estimado del contrato asciende a 2.754.000 euros, si bien en el anuncio de licitación aparece un importe de 1.836.000 euros.

El artículo 101.1 b) de la LCSP, respecto al cálculo del valor estimado establece que:

*“En el caso de los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios, el órgano de contratación tomará el importe neto de la cifra de negocios, sin incluir el Impuesto sobre el Valor Añadido, que según sus estimaciones, generará la empresa concesionaria durante la ejecución del mismo como contraprestación por las obras y los servicios objeto del contrato, así como de los suministros relacionados con estas obras y servicios”.*

Respecto al concepto “importe neto de la cifra de negocios”, este Tribunal se pronunció en su Resolución 313/2020, de 19 de noviembre, en los siguientes términos: “(...) la valoración estimada del contrato infringe la LCSP en su determinación, confundándose el importe neto de la cifra de negocios con el resultado esperado tras deducir a los ingresos o cifra de negocio los gastos. El “importe neto de la cifra de negocios” no es el beneficio (facturación menos costes) (...) La dicción del artículo 101.2 de la LCSP transcrita no supone que haya que deducir como coste esos gastos, sino que el valor estimado no puede ser inferior a la suma de todos esos costes. (...) El “importe neto de la cifra de negocios” es concepto referido en el Plan General de Contabilidad (Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad) comprendiendo el importe de las ventas y de las prestaciones de servicios y del resto de ingresos procedentes de las actividades ordinarias, sin incluir los importes por descuentos o bonificaciones. (...)”.

En este sentido puede citarse el Informe 13/2018, de 30 de mayo de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, al señalar lo siguiente:

“De acuerdo con el art. 101.1, b) LCSP:

«1. A todos los efectos previstos en esta Ley, el valor estimado de los contratos será determinado como sigue: [...]

b) En el caso de los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios, el órgano de contratación tomará el importe neto de la cifra de negocios, sin incluir el Impuesto sobre el Valor Añadido, que según sus estimaciones, generará la empresa concesionaria durante la ejecución del mismo como contraprestación por las obras y los servicios objeto del contrato, así como de los suministros relacionados con estas obras y servicios».

Este precepto no es un creación original del legislador español, sino que está relacionado con la previsión del artículo 8 de la ya citada Directiva 23/2014, de concesiones, de acuerdo con la cual: «el volumen de negocios total de la empresa concesionaria generados durante la duración del contrato, excluido el IVA, estimado por el poder adjudicador o la entidad adjudicadora, en contrapartida de las obras y servicios objeto de la concesión, así como de los suministros relacionados con las obras y los servicios».

*Por otra parte, esta regulación es plenamente concordante con lo que venían afirmando los órganos consultivos competentes en materia de contratación administrativa.*

*(....)*

*El valor estimado del contrato no se establece en función del canon a pagar por el contratista o de una eventual subvención al funcionamiento a aportar por la administración, sino en función del valor del negocio, lo que obliga a estimar el volumen de facturación, por el tiempo previsto de duración del contrato, más las eventuales aportaciones de la Administración en suministros eléctricos u otros”.*

El importe neto de la cifra de negocios, no se contempla como el importe total mínimo e inicial que percibirá el Ayuntamiento de Navalafuente, como lo cuantifica el órgano de contratación, sino como el importe de las ventas y de las prestaciones de servicios y del resto de ingresos procedentes de las actividades ordinarias, sin incluir los importes por descuentos o bonificaciones.

La recurrente alega que, sobre las cuentas anuales del ejercicio 2023 del actual adjudicatario, presentadas en el Registro Mercantil, y el Impuesto de Sociedades del último ejercicio, año 2023, se puede apreciar que el importe neto de la cifra de negocios es: 989.722 euros. Luego el cálculo del valor estimado del contrato se realizará sobre 989.722 EUROS, que multiplicado por el número de años de duración del contrato incluido sus prórrogas asciende a la cantidad de 14.845.830 euros.

Por su parte, el órgano de contratación alega que a los efectos del valor estimado del contrato el mismo ha quedado fijado en 2.754.000 euros, y a los efectos de justificar la naturaleza de dicho valor se ha considerado la imposibilidad de obtener un resultado objetivo en la fijación del importe neto de la cifra de negocios debido a la mala fe y la negligencia de la empresa recurrente, que además pretende ahora desvirtuar la cifra de negocios cuando ha negado al Ayuntamiento la información que le fue solicitada al respecto.

Añade que los errores que se plantean como causas del recurso especial para la contratación derivan directamente de la actuación obstructora de la empresa



recurrente puesto que ya en el mes de abril se le remitió requerimiento por parte del Ayuntamiento de Navalafuente para que aportara información sobre el servicio en virtud de lo dispuesto en el artículo 285 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público y al objeto de preparar los Pliegos de Contratación, Estudios de Viabilidad e Informe Técnico Económico, correspondientes al camping que hasta la actualidad ha gestionado dicha empresa y en consonancia con ello les solicitaron que les facilitaran la siguiente documentación empresarial correspondiente a los Costes de Explotación de la Gestión.

De hecho, se le han practicado 3 requerimientos de información que no han sido atendidos por su parte, según consta en el expediente CCSERV/1/2024 : uno en fecha 30/4/2024, otro en fecha 4/6/24 y otro el 16/10/24, en todos ellos y sin justificación alguna la empresa alegante se negó a entregar la documentación al Ayuntamiento manifestando, tal y como se acredita en el expediente adjunto, que no eran necesarios para el desarrollo del informe, y para la fijación de sus cuantías a tal punto que ha sido imposible obtener la información relativa a los distintos gastos que se generan en la actividad. Y lo que resulta más grave, no entregaron ninguno de los documentos que ahora acompaña para sostener la falta de coherencia con los gastos reales de la actividad buscando con ello simplemente retrasar la publicación de los pliegos e incurriendo con ello en una actitud fraudulenta, que en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 del Código Civil debería dar lugar por sí sola a la desestimación de las alegaciones.

Analizadas las alegaciones de las partes, este Tribunal puede comprender las dificultades que ha podido tener el órgano de contratación a la hora de recabar del actual prestador del servicio la documentación necesaria para determinar el importe neto de la cifra de negocios, en los términos expuestos anteriormente, para el cálculo del valor estimado del contrato, pero esta circunstancia no exime al órgano de contratación de cumplir las previsiones del artículo 101.1 b) de la LCSP, utilizando indebidamente el importe total mínimo e inicial que percibirá el Ayuntamiento de

Navalafuente. Todo ello, sin que este Tribunal entre a valorar los cálculos realizados al respecto por la recurrente.

En consecuencia, el valor estimado del contrato no es ajustado a Derecho, por lo que procede la estimación de este motivo del recurso, que lleva aparejada la anulación de los pliegos.

## **Quinto. – Segundo motivo del recurso. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.**

### **1. Alegaciones de la recurrente**

A) El pliego está transmitiendo a los licitadores información que no es veraz, faltando a la verdad, al suscribir en reiteradas ocasiones que se reflejan los datos económicos facilitados por el actual adjudicatario, cuando no es cierto. La estimación que se hace en los pliegos sobre costes e ingresos de la explotación no refleja la realidad del negocio, y con ello impide que los licitadores puedan calcular correctamente su rentabilidad, y el riesgo operacional que asumen, lo que puede traer consecuencias graves no solo para el adjudicatario que resulte, sino también para la administración.

A su juicio, esto supone una infracción del principio de transparencia que implica que todas las condiciones y modalidades del procedimiento de licitación estén formuladas de forma clara, precisa e inequívoca en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones.

El previo estudio de viabilidad económico-financiera que ha realizado la Administración, está recurrido. No haber efectuado un estudio de viabilidad económico financiero fiable con análisis pormenorizado de los datos reales facilitados por el actual concesionario, sino un estudio sin ningún rigor técnico, cuyos datos estimados e inventados por el redactor han sido trasladados a los Pliegos de Condiciones, a pesar

de las alegaciones efectuadas por esta parte en el trámite de audiencia es lo que provoca las manifiestas irregularidades que pasamos a analizar.

El documento es meramente formal y no refleja la realidad, al no tener en cuenta los datos de la explotación del actual adjudicatario, recogiendo expresamente el mismo su escasa importancia y relevancia por recaer en el adjudicatario el “riesgo operacional”.

El artículo 285.2 de la LCSP dispone: *“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”.*

El artículo prevé que el estudio debe contener entre otros: *“...j) El valor actual neto de todas las inversiones, costes e ingresos del concesionario, a efectos de la evaluación del riesgo operacional, así como los criterios que sean precisos para valorar la tasa de descuento”.*

De manera pormenorizada alega las siguientes deficiencias:

1- Los pliegos no han incluido la obligación de los licitadores de subrogarse en los contratos laborales de los trabajadores actuales del camping, con expresa vulneración de lo dispuesto en el artículo 130 de la LCSP.

La subrogación del personal opera *“ope legis”*, porque se dan los requisitos del artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores, para la existencia obligada de sucesión empresarial.

Cuando se produce un cambio de empresa contratista, la obligación de la nueva adjudicataria (empresa entrante) de subrogar a los empleados de la anterior

adjudicataria (empresa saliente) adscritos a la ejecución del contrato puede tener, distintas procedencias. En este caso se ha producido una sucesión de empresas del artículo 44.2 del Estatuto de los Trabajadores, sucesión de empresas «clásica». Para que se produzca este tipo de sucesión de empresas del artículo 44 ET se deberá transmitir una empresa, un centro de trabajo o una unidad productiva autónoma (44.1 ET). Este último concepto ha sido definido en el 44.2 ET que define el concepto de unidad productiva autónoma como «*una entidad económica que mantenga su identidad, entendida como un conjunto de medios organiza dos a fin de llevar a cabo una actividad económica, esencial o accesoria*» (44.2 ET).

El órgano de contratación no ha trasladado al Pliego la información facilitada por el actual concesionario, a pesar de manifestar que sí lo ha realizado, falseando los datos e induciendo a error a los licitadores, apreciándose que son estimaciones de los redactores que no se ajusta a la realidad.

La diferencia entre el cálculo estimado anual de costes laborales en el Pliego de prescripciones técnicas y la realidad calculada con los costes laborales del ejercicio 2024 de gastos de personal del actual adjudicatario, es de:

#### COSTE REAL ACTUAL

Salarios	Seguridad Social	Coste total personal
261.731,77	101.718,34	346.372 €

#### COSTE SIGNIFICADO EN EL PLIEGO DE CONDICIONES

Salarios	Seguridad Social	Coste total personal
175.125,88 €	57.791,54 €	232.917,42 €

La importante diferencia a la baja es la nada despreciable cantidad de 113.454,58 €.

La valoración que se ha realizado en los Pliegos de los costes laborales no ha tenido en cuenta, ni los establecidos en el convenio sectorial de referencia y de aplicación, ni los costes reales actuales, en los que el nuevo adjudicatario se debe subrogar, o

cuanto menos debe constar como coste real de la explotación. Porque la falta de identificación correcta del marco laboral, comporta, que el cálculo del valor estimado, del coste económico y del cálculo del precio del contrato sean erróneos y el resultado será el incumplimiento del art. 122 LCSP: *“la obligatoriedad del adjudicatario de cumplir las condiciones salariales de los trabajadores conforme al Convenio Colectivo sectorial de aplicación”*, puesto que no están correctamente significadas.

Además, los gastos de personal se incrementan por las siguientes circunstancias, puestas de manifiesto al Ayuntamiento antes de la elaboración de los Pliegos:

Por un lado, el bar-restaurante actualmente no se explota directamente por el concesionario, sino mediante contrato de arrendamiento con una tercera persona, que es vecina del pueblo. La explotación no resulta rentable, pero es necesaria para cumplir con el Decreto 3/1993 de 28 de octubre, sobre campamentos de turismo de la Comunidad de Madrid.

Por otro lado, no se ha tenido en cuenta la necesaria contratación temporal de cuatro socorristas para la piscina en la temporada de verano exigidos por la normativa legal.

## **2. Alegaciones del órgano de contratación**

Respecto de los costes laborales, señala, que falta a la verdad la empresa recurrente cuando manifiesta que opera la obligación de subrogar al personal en virtud del artículo 44.1 del Estatuto de los Trabajadores, puesto que aquí debemos hacer una clara alusión a la diferencia entre la sucesión empresarial y los acuerdos subrogatorios convencionales.

Es un hecho no controvertido que determinados convenios Colectivos (v.g. Seguridad Privada, Limpieza Pública Viaria, Limpieza de Edificios y Locales, entre muchos otros) que regulan actividades en las que el principal medio de producción es el trabajo de

las personas, tienen recogido entre su articulado la obligación de subrogar trabajadores en el caso de sucesión de contratatas.

No es así en el Convenio de Hospedaje que es el que regula la presente actividad, no existe una norma convencional que imponga la obligación de subrogar entre contratatas por lo cual esta situación podría derivarse de la regulación del art. 44.1 del Estatuto de los Trabajadores, y al respecto de la sucesión de empresas supone que *“el cambio de titularidad de una empresa, de un centro de trabajo o de una unidad productiva autónoma no extinguirá por sí mismo la relación laboral, quedando el nuevo empresario subrogado en los derechos y obligaciones laborales y de Seguridad Social del anterior...”*, se considerará que existe sucesión de empresa cuando la transmisión afecte a una entidad económica que mantenga su identidad, entendida como un conjunto de medios organizados a fin de llevar a cabo una actividad económica, esencial o accesoria.

El concepto tradicional, que implicaba la transmisión de un conjunto de medios materiales que mantenían la unidad y permitían continuar la explotación, se ha visto superado a la luz de la normativa europea y la jurisprudencia del TJUE (Directiva 2001/23/CE) para incluir el concepto de sucesión de plantilla. La sucesión de plantilla se da en aquellos casos en que los medios materiales no son relevantes y la actividad descansa principalmente en la mano de obra (limpieza, vigilancia y seguridad, servicios informáticos...).

En el presente caso, el Pliego no reconoce la obligación de subrogar. Se solicitó a la empresa saliente la información del personal, con objeto por parte del Consistorio Municipal de examinar la posibilidad de establecer esta obligación en los pliegos, sin embargo esta condición no pudo lograrse, debido nuevamente a la negativa de la empresa a suministrar contratos, funciones y salarios del personal que les fueron requeridos, por este motivo, no existe de forma automática obligación de resolver contratos o indemnizar por la empresa entrante siempre que la misma tenga suficiente

conocimiento de la naturaleza de su contrato y de las obligaciones que como empresa asume por el art. 44.1 E.T.

### **Sexto. - Consideraciones del Tribunal**

Vistas las alegaciones de las partes, procede traer colación el artículo 130 de la LCSP: *“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”.*

El Tribunal Supremo, en su sentencia 847/2019 sostiene que: *“la obligación o no de subrogar a los trabajadores vendrá o no impuesta por las disposiciones legales o con eficacia normativa, tal es el caso de los convenios colectivos, en cada caso aplicables, y no por el propio Pliego, que en ningún caso puede por sí imponer esa medida por*

*tener un contenido estrictamente laboral. También tiene declarado este Tribunal que la cláusula de subrogación empresarial excede del ámbito subjetivo propio de los pliegos —Administración contratante y adjudicatario—, en la medida en que dicha cláusula supondría establecer en un contrato administrativo estipulaciones que afectan a terceros ajenos al vínculo contractual, como son los trabajadores de la anterior empresa adjudicataria. Desde un punto de vista objetivo, dicha cláusula impondría al contratista obligaciones que tienen un contenido netamente laboral (la subrogación en los derechos y obligaciones del anterior contratista respecto al personal que esté destinado a la prestación del servicio) y que forman parte del status del trabajador, de cuyo cumplimiento o incumplimiento no corresponde conocer ni a la Administración contratante ni a la jurisdicción contencioso-administrativa, sino a los órganos de la jurisdicción social”.*

El TACRC se pronuncia en términos similares en su resolución 607/21, de 21 de mayo:

*“La subrogación de los trabajadores ha dado lugar a gran número de recursos y resoluciones del Tribunal y de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, cuya cita resultaría inagotable (poniendo como ejemplo la Resolución nº 308/2016). La doctrina establecida -dejando al margen singularidades- se puede sintetizar del siguiente modo:*

*1º. La obligación de subrogación no nace del contrato administrativo, sino de la legislación laboral o convenio colectivo del sector.*

*2º. En esos supuestos, el anterior artículo 120 TRLCSP – actual 130 LCSP obliga a dar la información suficiente para que los licitadores puedan, en condiciones de transparencia e igualdad, confeccionar sus ofertas.*

*3º. La previsión de subrogación prevista en la legislación laboral o convenios no vincula a la Administración a la hora de definir el contenido de la prestación a contratar”.*

En el caso que nos ocupa, dado que como afirma el órgano de contratación, el convenio aplicable no prevé la subrogación de trabajadores, no tenía obligación de solicitar la documentación recogida en el artículo 130 de la LCSP. El órgano de contratación señala que la requirió al actual prestatario del servicio, a efectos de incluirla como obligación en los pliegos, pero que no fue facilitada, por lo que no la



incluyó. A este respecto conviene advertir, como hemos señalado en la doctrina citada, que no cabe establecer la obligación de subrogación “*ex pliegos*”.

En cuanto a la posible aplicación del artículo 44 del ET, en cuanto a la sucesión de empresa, este Tribunal carece de competencias para determinar su aplicación al caso que nos ocupa, debiendo analizarse, en su caso, ante la jurisdicción de lo social.

Respecto al coste real actual y el coste indicado en el pliego de condiciones, hay que señalar que la recurrente realiza unos cálculos del coste actual del año 2024, sin que este Tribunal pueda realizar comprobación de donde procede.

No obstante, dado que los pliegos han de ser anulados, en caso de nueva redacción, el órgano de contratación debería comprobar la realidad de los mismos.

En consecuencia, se desestima la pretensión de la recurrente para este motivo.

## **Séptimo. - Tercer motivo del recurso. Alegaciones de las partes**

### **1-Alegaciones de la recurrente**

El ayuntamiento ha incluido en el pliego de prescripciones técnicas, en el punto 3.1 en la relación de infraestructuras existentes y de propiedad del ayuntamiento, bienes que son de propiedad de la actual adjudicataria, a sabiendas, lo que supone una falacia para los licitadores.

Manifiesta que:

*“Así: El sistema de video vigilancia y la conexión de Internet. Y en el apartado b) se hace mención a: “ Local anejo, en el que existe: Bar-cafetería, Comedor, Cocina y Terraza exterior de verano”.*

*Y en el apartado 3.3 Objetivos y descripción del servicio se incide en que “cuenta con todos los servicios propios de su actividad respecto de los bienes anteriormente*

*detallados. Además, tiene instalada una red WI-FI ..". Y no hace constar que los mismos no se encuentran ni amueblados, ni dotados de equipamiento alguno, por ser todo el mobiliario y equipamiento necesario para realizar la actividad de propiedad del actual adjudicatario".*

Además, no incluye la obligada cláusula sobre compromiso de adquisición de bienes del anterior adjudicatario, para que el Ayuntamiento no incurra en incumplimiento con el anterior adjudicatario y el Pliego redactado en su día por el propio Ayuntamiento, que es ley del contrato entre ambos, y así se valora en momento posterior a la adjudicación. Dicha omisión incide directamente en la valoración económica de la concesión.

## **2 Alegaciones del órgano de contratación**

Según se manifiesta por la empresa alegante, el anterior Pliego de condiciones de fecha 29 de octubre de 2008 en su apartado 5º "*Directrices de gestión del servicio*", establece varias obligaciones que deben trasladarse a la nueva adjudicación que resulte en su día de la concesión. En concreto:

- A) *"Para las futuras licitaciones, posteriores a ésta, el ganador de las siguientes plicas deberá comprometerse a adquirir los bienes muebles y medios de producción del gestor saliente por un justo precio, autorizado por el Ayuntamiento de Navalafuente, en caso de desacuerdo económico".*
- B) *"Todos los bienes muebles que sean necesarios para la explotación del servicio que no sean entregados por el Ayuntamiento serán de cuenta del adjudicatario pudiendo al término del contrato retirarlos".*

Pues bien, ninguna información se ha trasladado por parte de la actual adjudicataria en relación con dichos bienes o su precio, y teniendo en consideración que la valoración debe autorizarse por el Ayuntamiento para que surja la obligación para la empresa entrante, es lógico considerar que el Ayuntamiento debe conocer tanto los bienes muebles y medios de producción a transmitir, como sus precios originales y estado, de forma que no cumpliendo su obligación la empresa saliente, ninguna obligación debe asumir el Ayuntamiento o la empresa entrante al respecto, pudiendo retirar la actual adjudicataria únicamente los bienes muebles susceptibles de ser

retirados sin desperfectos de las instalaciones, y todo ello sin perjuicio de los incumplimientos en que ha incurrido la actual adjudicataria respecto del estado y mantenimiento de las instalaciones a que venía obligada por dicho Pliego y que se le reclamarán a la conclusión del mismo, como son v.g. el suelo de las pistas deportivas que es de cemento, la inexistencia de parques infantiles y de adultos, entre otras muchas que se acreditaron en la visita por el Ayuntamiento a las instalaciones y que se valorarán al finalizar el contrato.

### **Octavo. - Consideraciones del Tribunal**

Uno de los principios fundamentales de la contratación es el de la buena fe entre las partes en las relaciones contractuales.

Por ello, dado que se va a proceder a la anulación de los pliegos, en base a la estimación del primer motivo del recurso, el actual prestatario del servicio debería suministrar la información pertinente para que el órgano de contratación, de manera diligente, la incorpore al expediente de contratación, de modo que los potenciales licitadores puedan disponer de toda la información para realizar su oferta, y por ello este Tribunal, en este momento procedimental no puede comprobar los extremos alegados.

### **Noveno. - Tercer motivo del recurso. Alegaciones de las partes**

#### **1-Alegaciones de la recurrente**

El ayuntamiento en el pliego de prescripciones técnicas efectúa “a título ilustrativo” un cálculo inventado sobre los costes de la explotación que dicen actuales, pero insiste no se corresponden con la realidad del negocio en funcionamiento con manifiesto desprecio a la verdad y llevando a equivocación a los participantes en la licitación.

En la página 22 del pliego se establecen los “COSTES DE EXPLOTACIÓN”. Y con manifiesto desprecio a la verdad, indica que los gastos considerados para la determinación económica del contrato se han consignado teniendo en consideración los declarados por la actual empresa adjudicataria en relación con cada uno de los elementos que constituyen el objeto del presente contrato y que vienen a determinarse en del pliego, teniendo en cuenta los datos existentes del camping.

Pero la realidad de la documentación facilitada, y de las cuentas anuales depositadas en el Registro Mercantil e Impuesto de Sociedades, es otra diferente. Realidad que además se ha puesto de manifiesto reiteradamente ante el Ayuntamiento, la última vez en el trámite de audiencia de aprobación del estudio económico ante el Ayuntamiento, manteniéndolo el Ayuntamiento unos datos con manifiesto desprecio a la realidad.

Por otro lado, alega que no queda claro si todas las obras que se indican en los Pliegos se deben de acometer y si se van a valorar como mejoras o no. Y si esto es así, el tipo de contrato debería ser otro diferente.

Son incongruentes las indicaciones que el Ayuntamiento realiza tanto en el punto: 3.4.- OBRAS E INVERSIONES A REALIZAR POR EL ADJUDICATARIO DURANTE EL CONTRATO. Y en el punto siguiente cuando dice: 3.5.- OBRAS E INVERSIONES RECOMENDADAS AL ADJUDICATARIO DURANTE EL CONTRATO. Y en el 3.6.- PLAZOS DE LAS OBRAS E INVERSIONES OBLIGATORIAS DEL ADJUDICATARIO DURANTE EL CONTRATO.

En el punto 3.4 se estudia el supuesto coste de urbanización del camping cuando se determina que *“no se puede incluir la partida debido a lo indeterminado de su contenido y especialmente en consideración a que el Pliego de condiciones Técnicas no impone ni exige la nueva urbanización de superficies, y la cuantía económica desvirtuaría los resultados de esta información”*.

Con el estudio de la urbanización se da a entender que es posible la obtención de nuevas parcelas del camping, cuando de acuerdo con la autorización de la Dirección General de Turismo las parcelas actuales son las únicas posibles.

Además, la valoración es incorrecta y da lugar a confusión. Contemplan los pliegos la posible urbanización de 76.198 m<sup>2</sup> restantes a los 138.321 m<sup>2</sup> ya urbanizados, cuando dicha cantidad de 76.198 m<sup>2</sup> es la que se corresponde precisamente con el 30 % de la superficie del camping destinada por disposición legal a viales interiores, zonas verdes (respetando la vegetación autóctona del paraje, evitando con ello alterar el entorno ecológico), zonas deportivas y otros servicios de uso común, de acuerdo con el art. 20 del Decreto 3/1993, de 28 de enero de campings de la Comunidad de Madrid.

Por lo que se efectúa una previsión de posible urbanización sobre una superficie que no es susceptible de ser urbanizada legalmente. Y se pregunta ¿Es una obligación impuesta en el contrato realizar la urbanización? Y continúa indicando que sin embargo, ninguna valoración existe en la previsión de costes e ingresos que se realiza por la Administración, en el pliego, relativa a las obras de mejora, reparación e inversión que se indican como obligatorias, en el apartado citado 3.4.

Además, existe una continua y clara incongruencia que da lugar a confusión en los licitadores, sobre qué obras e inversiones son obligatorias realizar. Por ejemplo, los bungalows. En el apartado 3.4 OBRAS E INVERSIONES A REALIZAR POR EL ADJUDICATARIO DURANTE EL CONTRATO se incluye: “.5.- *Inversión en nuevos alojamientos turísticos con equipación de aire acondicionado, TV, antena parabólica, calefacción, menaje de cocina, cubertería, microondas, aseo completo, ropa de cama y mobiliario interior y exterior. ...*”, sin embargo, en el apartado 3.5 obras o inversiones recomendadas al adjudicatario se vuelven a incluir los mismos bungalows.

## **2. Alegaciones del órgano de contratación**

En sus alegaciones, en el cuadro comparativo de inversiones, se hace mención a 400.000 euros en bienes muebles pero no se contiene ni su descripción, ni su valoración, en consecuencia, ninguna referencia se puede hacer en el informe respecto de datos que no son obligatorios para la nueva adjudicataria, debido precisamente a la inacción de la actual adjudicataria quien incumpliendo sus obligaciones no ha suministrado dicha información al Ayuntamiento con el objeto de que los pliegos garanticen este derecho.

No puede responsabilizarse a la redacción del Informe de la falta de regulación de datos que son imposibles de conocer por la redactora y por el propio Consistorio Municipal, y en ningún caso y bajo ninguna premisa legal o jurídica de conformidad con la LCSP, se puede dar en el ámbito de la contratación administrativa la valoración de un lucro cesante en un contrato. La situación que se describe en el escrito de alegaciones, deja traslucir de forma clara, que la actual adjudicataria se considera propietaria de pleno derecho de la explotación y pretende hacer valer una suerte de traspaso económico de fondo de negocio que no se contempla en la normativa administrativa para ningún supuesto, por lo cual no cabe su incorporación a este informe de ninguna forma.

Al hablar de urbanización en campings se refieren a la creación de caminos, instalaciones de puntos de riego y de mantenimiento o ampliación de las actuales parcelas de las cuales desconocemos la ubicación y tamaños, no obstante, en nuestro informe manifestamos que el coste de dicha urbanización supondría un gasto demasiado elevado que no se prevé en ningún caso como obligatorio, de forma que se informa de dicha posibilidad a las nuevas adjudicatarias pero no se impone por parte del Ayuntamiento coste alguno para urbanizar y en consonancia a lo anterior el nuevo pliego no contiene obligación alguna al respecto el contenido relativo a la posibilidad de urbanizar tiene un valor meramente informativo.

Del mismo modo ocurre con los bungalows y mobil-homes, el Ayuntamiento no impondrá a la nueva adjudicataria la obligación de su instalación, si bien en el

momento en que se instalen pasarán a ser propiedad del Ayuntamiento, con el fin de garantizar la optimización de futuros contratos, siendo este el principal motivo que justifica la decisión de que la duración del contrato sea por 10 años extensible por otros cinco.

De hecho, el Ayuntamiento no impondrá en los pliegos su instalación, ni el tipo, ni el estado de los mismos, y mucho menos los costes inherentes a su instalación, pero sí determina que una vez instalados pasarán a ser propiedad del Ayuntamiento, sin establecer obligaciones con respecto a su estado, tamaño o calidades, es decir, si dicha instalación se realiza respecto de elementos que ya estén en propiedad de la empresa adjudicataria, los plazos de amortización se ajustarán a las disposiciones fiscales, y si fuera una adquisición ex novo se podrá acordar su amortización acelerada según normativa de la Ley de Sociedades.

No es este el único concurso en el que los elementos de explotación pasan a ser propiedad del Ayuntamiento, siendo ésta una ventaja que se le puede exigir a cualquier adjudicataria partiendo de la falta de exigencia respecto de su número y de la duración del contrato que se realiza por 10 años ampliables por otros 5.

### **Décimo. - Consideraciones del Tribunal**

Dado que, en su caso, debe procederse a una nueva redacción de los pliegos al proceder su anulación, el órgano de contratación debe incorporar las aclaraciones referidas en sus alegaciones respecto a la no obligatoriedad de las inversiones en la urbanización en campings y en los bungalows y mobil-homes, circunstancia, que a la vista de las alegaciones de la recurrente, puede no ser suficientemente clara.

En este sentido, en aras al principio de transparencia, debe quedar en los pliegos meridianamente claro lo que son inversiones obligatorias para el adjudicatario del contrato, de modo que pueda realizar su oferta con conocimiento de sus obligaciones.

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

## ACUERDA

**Primero.** – Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de NAVALAFUENTE DE CARAVANING, S.L, contra los pliegos que han de regir la licitación del contrato de concesión de servicios para la “*Gestión del servicio de camping municipal*”, licitado por el Ayuntamiento de Navalafuente, Expediente CCSERV.1.2024., e inadmitir el recurso respecto al motivo segundo del recurso por falta de legitimación del recurrente para dicha impugnación.

**Segundo.** - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal el 18 de febrero de 2025 mediante acuerdo MCC nº 26/2025.

**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.

**Cuarto.** - De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

**NOTIFÍQUESE** la presente resolución a las 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