

**Recurso nº 355/2025**  
**Resolución nº 394/2025**

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

En Madrid, a 25 de septiembre de 2025

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de las trabajadoras afectadas y del sindicato COMISIONES DE BASE (CO.BAS), contra los pliegos del contrato denominado *“gestión del centro de emergencia para mujeres víctimas de violencia de género, sus hijos menores de edad y personas dependientes de la mujer, en la Comunidad de Madrid: centro de emergencia nº2”*, licitado por la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales con número de expediente 0022/2026 (A/SER-022964/2025), este Tribunal ha adoptado la siguiente

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** - Mediante anuncios publicados el 23 de julio de 2025 en el Portal de la Contratación de la Comunidad de Madrid y en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto, sujeto a regulación armonizada, con pluralidad de criterios de adjudicación y sin división en lotes.

El valor estimado del contrato asciende a 2.514.456,60 euros y su plazo de duración será de veintidós meses.

A la presente licitación ha presentado oferta un licitador.

**Segundo.** - Por la Mesa de contratación, en sesión celebrada el 8 de septiembre de 2025, convocada para la apertura y calificación administrativa de la documentación contenida en el archivo electrónico 1, se da cuenta de la oferta presentada por la FUNDACIÓN PADRE GARRALDA HORIZONTES ABIERTOS, así como de la presentación de recurso especial en materia de contratación contra los pliegos de la licitación, por lo que se acuerda no proceder al descifrado del sobre nº 1 hasta la resolución del mismo.

**Tercero.** - El 8 de agosto de 2025, la representación legal de las trabajadoras afectadas por la subrogación en la nueva licitación y del Sindicato CO.BAS, interpone recurso especial en materia de contratación ante el Registro de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad de Madrid, que tiene entrada en este Tribunal el día 11 de agosto de 2025. En dicho escrito se solicita la nulidad del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT).

El 18 de agosto de 2025 tiene entrada en este Tribunal, remitidos por el órgano de contratación, 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 (LCSP), solicitando la inadmisión del recurso y, subsidiariamente, su desestimación.

**Cuarto.** - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados de este contrato, en cumplimiento de la previsión contenida en el

artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones. En el plazo otorgado no se ha presentado alegaciones.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.** - De conformidad con lo establecido en el artículo 46.1 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, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso.

**Segundo.-** El recurso ha sido presentado por las trabajadoras afectadas por una potencial subrogación de la empresa adjudicataria y por el Sindicato CO.BAS, por lo que procede analizar la legitimación de los recurrentes, cuestionada por el órgano de contratación, para la interposición de este recurso, en virtud de lo establecido en el párrafo primero del artículo 48 de la LCSP, que estipula: *“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso.*

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

A la vista de lo contemplado en este precepto, este Tribunal considera que la legitimación de la organización sindical recurrente sólo será admisible en relación con aquellos motivos de impugnación de los pliegos que tengan relación directa e incuestionable con la defensa de los intereses corporativos de los trabajadores, sin que pueda admitirse dicha legitimación en el caso de que los motivos del recurso rebasen este ámbito o se refieran a cuestiones de legalidad ordinaria del contenido de los pliegos. Y, en el caso de las trabajadoras afectadas, se reconocerá su legitimación en tanto se vean afectados sus derechos directa o indirectamente por la decisión objeto del recurso.

En el caso que nos ocupa, los motivos de impugnación vienen referidos, por un lado, a la vulneración de los derechos laborales adquiridos de las trabajadoras que serán objeto de subrogación en el contrato en lid, así como a la imposición de condiciones menos favorables; y, por otro, a la vulneración de los principios de concurrencia, igualdad de trato entre licitadores y la proporcionalidad de las exigencias técnicas y económicas.

Descarta este Tribunal, como ya hizo en anterior resolución 254/2025, de 26 de junio, que analizaba la legitimación del mismo sindicato y de las trabajadoras afectadas, una relación directa o indirecta e incuestionable de la pretensión de defensa de los intereses de los licitadores con la defensa de los intereses de los trabajadores afectados, por lo que no se reconoce legitimación ni al sindicato, ni a las trabajadoras afectadas para impugnar las cláusulas de los pliegos que, a su juicio, imponen requisitos restrictivos o desproporcionados a los licitadores, que, en nada afectan a la esfera jurídica del personal a subrogar en el nuevo contrato. Procede, pues, inadmitir estos motivos del recurso interpuesto por falta de legitimación activa tanto de las trabajadoras, como de la organización sindical recurrente en atención a su contenido impugnatorio.

Por el contrario, se reconoce legitimación activa al sindicato para la impugnación de aquellos aspectos cuestionados que tengan relación directa con la defensa

de los derechos de los trabajadores afectados:

En lo concerniente a la legitimación de las trabajadoras a las que afecta la subrogación para la defensa de sus derechos laborales, ha de concluirse que carecen de la legitimación activa exigida para poder interponer recurso especial en materia de contratación contra los pliegos, pues la subrogación de la futura empresa adjudicataria del contrato licitado en los contratos laborales de la empresa anteriormente adjudicataria del mismo es una cuestión que afecta a la esfera de las relaciones entre la nueva empresa contratista y los trabajadores de la anterior, debiendo tener lugar si así lo exige la legislación laboral vigente, correspondiendo, en su caso, a los trabajadores afectados hacer valer sus derechos frente a la empresa ante el Orden Jurisdiccional Social.

Por cuanto antecede, se reconoce únicamente legitimación activa al sindicato para la impugnación de aquellos aspectos cuestionados que tengan relación directa con la defensa de los derechos de los trabajadores afectados.

Asimismo, se acredita la representación del firmante del recurso en nombre del sindicato.

**Tercero.** - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues los pliegos fueron puestos a disposición de los interesados el 23 de julio de 2025 e interpuesto el recurso el 8 de agosto de 2025, en este Tribunal, 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.**

El fondo del asunto se circunscribe a la defensa de las condiciones laborales de las trabajadoras afectadas por la subrogación.

### **1. Alegaciones de los recurrentes.**

Entiende el sindicato recurrente, en primer término, que los pliegos introducen modificaciones sustanciales en las condiciones laborales del personal afectado, concretamente en lo relativo a las funciones asignadas, la jornada y el turno de trabajo, así como la categoría profesional.

En lo concerniente a la vulneración de los derechos laborales adquiridos por las trabajadoras subrogadas, el recurso se centra en los siguientes aspectos:

- **Eliminación del plus de turnicidad y desaparición de la figura de corretornos:** Conforme al convenio actualmente aplicable, las trabajadoras perciben un plus de turnicidad que no se contempla en los pliegos, lo que supone una vulneración del artículo 26 del Estatuto de los Trabajadores, que protege los derechos salariales adquiridos. En particular, la trabajadora que desempeña la función de corretornos tiene actualmente reconocidos todos los pluses (turnicidad, nocturnidad, fin de semana y festivo). Sin embargo, la configuración del servicio en el pliego implica, de facto, la desaparición de esta figura y, con ello, la supresión de dichos complementos, con el consiguiente perjuicio económico y la vulneración de sus derechos laborales consolidados.
- **Modificación del horario y jornada laboral:** El nuevo pliego impone condiciones horarias distintas a las actuales, lo que contraviene lo dispuesto en el artículo 41 del Estatuto de los Trabajadores, que establece que cualquier modificación sustancial de las condiciones de trabajo debe justificarse adecuadamente.

- **Modificación de funciones y categoría profesional:** La modificación de funciones y categorías profesionales introducida en el nuevo pliego vulnera los derechos adquiridos del personal subrogado, al redefinir el puesto de coordinación de forma que impide la promoción interna y elimina condiciones previamente reconocidas, como las derivadas del Acuerdo de Mejoras aplicable a parte del equipo (coordinadora, psicóloga y educadoras sociales). Esta alteración no se encuentra motivada ni justificada, supone un retroceso respecto del pliego anterior y contraviene lo dispuesto en los artículos 39 y 41 del Estatuto de los Trabajadores, así como en LCSP, que obliga a respetar las condiciones laborales preexistentes en los procesos de subrogación.
- **Aplicación de condiciones laborales menos favorables:** Los pliegos pretenden aplicar unas condiciones laborales menos beneficiosas que las que actualmente rigen, vulnerando el artículo 44.4 del Estatuto de los Trabajadores, que garantiza la conservación de las condiciones laborales pactadas con anterioridad.

Además, según el propio convenio de aplicación, en su artículo 9.1, una vez firmado y publicado el Convenio y habiendo desplegado todos sus efectos, las condiciones más beneficiosas de carácter personal que pudieran haber sido implantadas con anterioridad por las organizaciones, secciones o unidades de producción, y que superen global y anualmente las establecidas en el propio Convenio, deberán mantenerse en su integridad, garantizando que ninguna persona trabajadora se vea perjudicada por la aplicación de las nuevas condiciones pactadas. Asimismo, el convenio establece que, en caso de que a su entrada en vigor decaigan convenios, acuerdos u otros instrumentos colectivos de ámbito inferior, las condiciones más beneficiosas en cómputo global y anual que vinieran disfrutando los trabajadores y trabajadoras en plantilla pasarán a ser consideradas como condiciones más beneficiosas de carácter personal, con reconocimiento individual. Este precepto refuerza la obligación de respetar los derechos consolidados, incluso en contextos de cambio normativo o contractual.

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

El órgano de contratación, en su informe, alega que las cuestiones planteadas en este recurso, son, en la práctica, las mismas que las alegadas en el recurso planteado por el mismo sindicato, contra los pliegos de otra licitación, que fue resuelto por este Tribunal mediante resolución nº 254/2025.

Defiende el órgano de contratación que los pliegos no determinan los derechos laborales de los trabajadores, sino que, como reconoce la jurisprudencia del Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional, estipulan las obligaciones de la Administración y el contratista. En base al principio de autoorganización la Administración tiene potestad para configurar libremente la estructura, funcionamiento y organización de los servicios públicos de la mejor manera que responda al interés general.

Indica que los criterios que han guiado en todo momento la elaboración de los pliegos han tenido en cuenta exclusivamente las necesidades a satisfacer en el centro de emergencia objeto del contrato. Por tanto, se han ha definido y establecido en los mismos el equipo profesional, las jornadas laborales, horarios y condiciones en general que se han estimado necesarios para la adecuada prestación del servicio que se pretende contratar.

Señala que el equipo que, desde esta Consejería, se ha estimado necesario para la adecuada prestación del servicio que se pretende contratar es el siguiente:

- 1 Coordinador, que ejercerá también las funciones de psicólogo/a de menores.
- 1 Psicólogo.
- 1 Trabajador social.
- 6 Técnicos del ámbito de la intervención socio-educativa con mujeres.
- 1 Técnico del ámbito de la intervención socio-educativa con menores.

A partir de este momento el órgano de contratación realiza en su informe un esfuerzo de justificación de los cambios introducidos en los nuevos pliegos para cada área de trabajo.

De este modo, en el Área de Trabajo de Coordinación, indica que la Dirección General de la Mujer ha definido, con arreglo a las necesidades a satisfacer en el centro de emergencia, un nuevo perfil profesional para el puesto de coordinador/a del recurso, al objeto de que este trabajador desarrolle, además de los cometidos propios de la labor de coordinación, las funciones como psicólogo infanto-juvenil o psicólogo de menores, exigiéndose a este respecto la acreditación de los requisitos académicos y profesionales necesarios para su desempeño profesional. Explica que los centros de emergencia, en los términos establecidos en la Ley 5/2005, de 20 de diciembre, deben proveer el necesario apoyo psicológico a las víctimas de violencia de género que residen en el recurso, por lo que también deberá ser proporcionado a los hijos que acompañan a la madre durante el tiempo de estancia en este centro residencial, por ser víctimas de violencia de género. Esta circunstancia justifica la necesidad de contar con la figura del psicólogo de menores, que no existe en la actualidad, pero se considera imprescindible.

Por lo que respecta al alegado impedimento directo a la promoción interna del personal actualmente adscrito al servicio, al establecer unos requisitos y funciones que no se corresponden con la práctica anterior ni con la trayectoria profesional de las trabajadoras que podrían acceder a dicho puesto, defiende el órgano de contratación que las personas trabajadoras que serán subrogadas mantienen una relación jurídico laboral con el contratista, en su condición de empleador y las discrepancias en el ámbito de esas relaciones laborales, serán exclusivamente competencia del orden jurisdiccional social.

En este sentido, el PPT señala en su apartado 11 relativo a los Medios personales (página 21), que *“La empresa o entidad contratista asume la*

*obligación de ejercer de modo real, efectivo y continuo sobre el personal integrante del equipo profesional encargado de la ejecución del contrato, el poder de dirección inherente a la entidad o empresa contratista, en su calidad de empleador y, en particular, asumirá la negociación y pago de los salarios, la concesión de permisos, licencias y vacaciones, las sustituciones del personal en casos de baja o ausencia, las obligaciones legales en materia de Seguridad Social, incluido el abono de cotizaciones y el pago de prestaciones, las obligaciones legales en materia de prevención de riesgos laborales, el ejercicio de la potestad disciplinaria, así como cuantos derechos y obligaciones se deriven de la relación contractual entre las partes empleada y empleadora”.*

En relación con las modificaciones sustanciales del Área Psicológica, indica la necesidad de que el horario de atención de la psicóloga abarque la mañana y la tarde, para atender a las mujeres que, por razones laborales o de otra índole, no estén presentes durante la jornada de trabajo de mañanas, desarrollado en la actualidad por esta profesional. Y sostiene que el horario del servicio del Área psicológica no puede definirse en atención a la jornada de mañana que desarrolla la persona que ejerce las funciones como psicóloga, sino en función de las necesidades existentes en el centro de emergencia nº 2. A su juicio, contemplar un horario de trabajo partido para la psicóloga de mujeres, permitirá que las usuarias cuenten con más flexibilidad horaria para ser atendidas por el Área de psicología, pudiendo hacer compatible la atención psicológica con otras actividades laborales, formativas, personales, etc. que también les afectan.

Por otro lado, argumenta que no se dan en el presente caso las notas características del trabajo a turnos, pues solo se ha previsto que la jornada máxima según convenio colectivo de referencia en el sector se desarrolle en horario de mañana y tarde, de manera fija.

En lo concerniente a las modificaciones que afectan al Área Social, indica que el horario de atención de la trabajadora social debe abarcar la mañana y la tarde,

para atender a las mujeres que, por razones laborales o de otra índole, no estén presentes en el centro durante la jornada de mañana que presta actualmente esta profesional, siendo esta una de las necesidades detectadas que deben cubrirse en el centro de emergencia nº 2.

Por último, en relación al Área Educativa entiende que, sin perjuicio de que uno de estos profesionales desarrolle su jornada en horario nocturno, una mayor presencia de los mismos en horario de día resulta más útil y necesaria, y permite atender adecuadamente las funciones del Área de intervención socio-educativa con mujeres. Salvo en momentos puntuales de la noche en los que puedan sucederse situaciones de crisis, el desempeño que están llamados a desarrollar estos profesionales tiene mayor virtualidad en horario diurno.

Alega que el PPT se limita a establecer la presencia de una educadora en sábados, domingos y festivos y de otra en horario nocturno, sin la alegada pretensión de mermar cualquier afán loable de garantizar la estabilidad y especialización del equipo. Antes, al contrario, permite que estos perfiles profesionales cualificados desplieguen todo su potencial en mayor medida, en horario diurno, donde propiamente pueden desarrollar el tipo de atención integral que es propia de su especialidad. Y tampoco hay ninguna intención oscura de evitación de la contratación de personal suplente en casos de ausencia o durante los periodos vacacionales; el propio PPT contempla esta circunstancia, flexibilizando el tiempo de experiencia exigido a los trabajadores sustitutos, con carácter general.

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

Vistas las alegaciones de las partes, debemos partir, para la resolución del recurso, de la STS 412/2024, de 5 de marzo 2024 que aclara que los pliegos de condiciones no se encuentran entre las fuentes de la relación laboral reguladas en el artículo 3.1 del Estatuto de los trabajadores, de modo que las cláusulas

incluidas en el pliego de prescripciones técnicas tienen fuerza vinculante de cara a su cumplimiento, pero solo entre las partes del propio contrato administrativo, esto es, entre la empresa y la Administración contratante, puesto que el pliego de condiciones no genera derechos laborales exigibles por las propias personas trabajadoras.

De este modo, extendiéndose la relación jurídica del contrato que nos ocupa únicamente a la Administración contratante y al contratista, la Administración resulta ajena a la relación laboral que ligará al futuro adjudicatario con sus trabajadores.

Partiendo de lo anterior y, entrando en la alegación concerniente a la modificación del horario laboral de las trabajadoras afectadas por la subrogación, debemos partir de la libertad reconocida al órgano de contratación en el artículo 28 de la LCSP para la celebración de los contratos que consideren necesarios para el cumplimiento de sus fines, determinando a tales efectos la naturaleza, extensión de las necesidades, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas.

En atención a lo anterior, es el órgano de contratación, amparado en un principio de discrecionalidad técnica y, en todo caso, con plena satisfacción del interés general perseguido con la licitación, quien determina el contenido y objeto del contrato, sin que tenga la obligación de reiterar en el nuevo contrato la prestación del servicio en idénticas condiciones a las del contrato precedente, pese a que exista sucesión en el servicio.

En el presente caso, por lo que resulta del expediente, el órgano de contratación ha fijado en la documentación preparatoria del expediente, de un modo claro y razonable, las necesidades a satisfacer y, en uso de la discrecionalidad que legalmente se le reconoce, ha determinado la organización del servicio que considera más idónea para la satisfacción del interés público perseguido.

El órgano de contratación ha justificado en su informe las modificaciones, por Áreas introducidas en el servicio, en atención a las necesidades a satisfacer.

Como hemos señalado en diversas resoluciones, siendo las más recientes las nº 209/2025, de 26 de junio y 304/2025, de 30 de julio; partiendo de lo estipulado en el artículo 130 LCSP, el deber de información sobre las condiciones de subrogación en contratos de trabajo, se configura como una obligación puramente formal, en que el órgano de contratación actúa como un mero intermediario en el suministro de los datos entre el contratista que venía prestando el servicio y los licitadores que concurren a la nueva licitación.

En virtud de lo anterior, se desestiman todas las alegaciones del sindicato para las que se le ha reconocido legitimación.

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 del sindicato COMISIONES DE BASE (CO.BAS), contra los pliegos del contrato denominado “*gestión del centro de emergencia para mujeres víctimas de violencia de género, sus hijos menores de edad y personas dependientes de la mujer, en la Comunidad de Madrid: centro de emergencia nº2*”, licitado por la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales con número de expediente 022/2026 (A/SER-022964/2025), en aquellas cuestiones para las que se ha admitido legitimación del sindicato, por encontrarse directamente relacionadas con la defensa de los derechos laborales de los trabajadores afectados, inadmitiendo su legitimación para el resto de cuestiones, relacionadas con la defensa de los intereses de los licitadores.

**Segundo.** - Inadmitir el referido recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de las trabajadoras afectadas, al no constar acreditada la legitimación de dichas trabajadoras para su impugnación.

**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