



**PLAZA N° 1 DE LA SECCION DE LO CONTENCIOSO-
ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL DE INSTANCIA
CARTAGENA**

SENTENCIA: 00007/2026

Modelo: N11600 SENTENCIA ART 67 Y SS LRJCA
PLAZA DOCTOR VICENTE GARCIA MARCOS,3-BAJO
Teléfono: 0034968506838 **Fax:** 0034968529166
Correo electrónico: CONTENCIOSO1.CARTAGENA@JUSTICIA.ES

Equipo/usuario: AMI

N.I.G: 30016 45 3 2023 0000160
Procedimiento: PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000162 /2023 /
Sobre: ADMINISTRACION LOCAL
De D/Dª: FCC MEDIO AMBIENTE, S.A.
Abogado: SALVADOR PEREZ ALCARAZ
Procurador D./Dª: LUIS FERNANDO GOMEZ NAVARRO
Contra D./Dª: AYUNTAMIENTO DE CARTAGENA AYUNTAMIENTO DE CARTAGENA
Abogado: FRANCISCO PAGAN MARTIN-PORTUGUES
Procurador D./Dª: EVA ESCUDERO VERA

SENTENCIA N° 7

PROCEDIMIENTO: Procedimiento Ordinario 162/2023.

OBJETO DEL JUICIO: Contratación administrativa.

MAGISTRADO-JUEZ: D. Fernando Romero Medel.

PARTE DEMANDANTE: FCC MEDIO AMBIENTE S.A.U.
Letrado: D. Salvador Pérez Alcaraz.
Procurador: D. Luis Fernando Gómez Navarro.

PARTE DEMANDADA: EXCMO. AYUNTAMIENTO DE CARTAGENA.
Letrado: D. Francisco Pagán Martín Portugués.
Procuradora: Dª. Eva Escudero Vera.

En Cartagena, a 21 de enero de 2026.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En esta Sección Contenciosa se recibió recurso contencioso administrativo interpuesto en nombre y representación de FCC MEDIO AMBIENTE S.A.U. contra "la desestimación presunta, por silencio administrativo, de la reclamación efectuada al Ayuntamiento de Cartagena en fecha 22

de julio de 2022, solicitando el pago de las indemnizaciones abonadas a los trabajadores que prestaban sus servicios en el contrato de los "Servicios de Mantenimiento y Limpieza de las Zonas del Litoral, del término municipal de Cartagena".

Admitido a trámite el recurso fue recibido el expediente administrativo, y la parte actora formalizó la demanda en la que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó de aplicación, terminó suplicando a este juzgado que dictara "Sentencia estimando el recurso, y declarando el derecho de mi mandante al restablecimiento del equilibrio económico del contrato, y la consiguiente obligación del Ayuntamiento demandado de resarcirle de los daños y perjuicios ocasionados, referidos a las indemnizaciones abonadas a los trabajadores que prestaban servicio al extinguirse el contrato, en la cuantía pagada de 401.995,78.-€, con los correspondientes intereses legales, computados desde la fecha de la reclamación administrativa, y hasta su efectivo abono; todo ello condenando a la Administración demandada a estar y pasar por estas declaraciones y a adoptar todas las medidas que sean necesarias para su pleno cumplimiento".

SEGUNDO.- Efectuado traslado de la demanda a la Administración demandada, ésta se opuso al recurso e interesó en su contestación que se dictara "sentencia declarando la desestimación de la petición deducida de contrario y la confirmación de la Resolución impugnada".

Tras lo anterior se fijó la cuantía del procedimiento en 401.995'78 euros, sin perjuicio de la que se acordase en sentencia firme, por decreto de 18 de marzo de 2024 y se aprobó la prueba que consta en el auto de 3 de abril de 2024, en el que se señaló vista de conclusiones orales para el día 28 de octubre de 2025, al consistir la prueba únicamente en documental.

TERCERO.- Sin embargo, el anterior auto fue recurrido, siendo estimado el recurso por auto de 3 de mayo de 2024, que dio traslado a la parte actora para que presentara sus conclusiones por escrito en un plazo de diez días, las cuales presentó el 17 de junio de 2024, y tras el preceptivo traslado a la parte demandada para que ésta presentara sus conclusiones por escrito, el Ayuntamiento hizo lo propio el 11 de julio de 2024.

Finalmente, el presente procedimiento quedó visto para sentencia por providencia de 29 de octubre de 2025.

CUARTO.- En el presente procedimiento se han observado, en esencia, todas las prescripciones legales, a excepción del plazo

para dictar sentencia debido a la carga de trabajo que soporta este juzgado.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- OBJETO DEL RECURSO Y ALEGACIONES DE LAS PARTES.-

Es objeto del presente recurso contencioso-administrativo "la desestimación presunta, por silencio administrativo, de la reclamación efectuada al Ayuntamiento de Cartagena en fecha 22 de julio de 2022, solicitando el pago de las indemnizaciones abonadas a los trabajadores que prestaban sus servicios en el contrato de los "Servicios de Mantenimiento y Limpieza de las Zonas del Litoral, del término municipal de Cartagena".

La parte recurrente en su demanda y en conclusiones basa sus alegaciones, resumidamente, en los siguientes extremos:

.- Que FCC resultó adjudicataria del contrato de los "Servicios de Mantenimiento y Limpieza de las zonas del litoral, del término municipal de Cartagena", en virtud del correspondiente expediente de contratación dispuesto en su día por el extinto Instituto Municipal de Servicios del Litoral (IMSEL), quien hasta ese momento se había encargado, directamente, de la prestación de tales servicios, al constituir los mismos una finalidad propia de esta Entidad, conforme resultaba del artículo 2º.2.a) de sus Estatutos (publicados en el Boletín Oficial de la Región de Murcia de 18 de abril de 2008).

.- Que en cuanto al personal del IMSEL ocupado hasta ese momento de las tareas de limpieza y mantenimiento del litoral del término municipal de Cartagena en los términos previstos en los Estatutos, el artículo 4º del Pliego de Condiciones Técnicas de la Licitación, disponía en su párrafo tercero la subrogación del mismo, al establecer, lo siguiente:

«El contratista está obligado a subrogarse como empleador con respecto a los trabajadores. Finalizada la gestión del servicio por cualquier causa, el personal que se encuentre en activo en el momento de la finalización de la gestión, pasará al nuevo adjudicatario del servicio, aplicándoles la totalidad de los derechos económico-laborales del convenio(os) colectivo(os) en vigor en ese momento. La relación de personal que actualmente presta servicios al actual adjudicatario, para la limpieza

viaria y conservación y que deben ser subrogados por el futuro contratista, se relaciona en el anexo IV del Pliego de Prescripciones Administrativas».

.- Que así lo preceptuaba, igualmente, el "Convenio General del Sector de Saneamiento Público, Limpieza Viaria, Riegos, Recogida, Tratamiento y Eliminación de Residuos, Limpieza y Conservación de Alcantarillado" (BOE de 30 de julio de 2013), todavía en vigor, en su artículo 50 ("Subrogación del personal").

.- Que en el Anexo del Pliego de Prescripciones Técnicas que obra al folio 13 del expediente administrativo, se relacionaba el personal del IMSEL que había de ser objeto de subrogación.

.- Que el correspondiente contrato fue suscrito en fecha 10 de noviembre de 2014, iniciándose la prestación de servicios el 1 de enero de 2015, a partir de cuya fecha comenzó el plazo de vigencia contractualmente previsto, fijado en cuatro años, con una previsión de prórroga, que efectivamente se llevó a cabo, de otros dos años.

.- Que en el momento de formalizarse el contrato e iniciarse la prestación del servicio, tal y como disponía el Pliego de Condiciones Técnicas de la Licitación, FCC se subrogó en los trabajadores que hasta ese momento habían venido prestando los mismos por cuenta y orden del Instituto Municipal de Servicios del Litoral, y que se relacionaban en el Anexo del propio Pliego de Prescripciones Técnicas.

.- Que ejecutado el contrato, incluida la prórroga otorgada por el plazo previsto de dos años, y próximo al plazo de extinción del mismo, los medios de comunicación venían anunciando que el Ayuntamiento de Cartagena estaba preparando el expediente para la licitación de un nuevo contrato de servicio de mantenimiento y limpieza de las zonas del litoral.

.- Que en fecha 24 de diciembre de 2020, con anterioridad al vencimiento del plazo de duración del contrato, que, una vez considerada su prórroga, habría de producirse el día 31 de dicho mes, FCC dirigió escrito al Ayuntamiento poniendo de manifiesto esta circunstancia, y, dado que el expediente para la nueva licitación aún no se había tramitado, en el referido escrito se expresaba que se continuaría prestando el servicio, con la consiguiente compensación por la totalidad de los gastos, *«en aplicación del principio de continuidad en la prestación del servicio público, con carácter excepcional y transitorio y por*

el tiempo necesario para completar el proceso de licitación», lo cual, sin embargo, no fue aceptado por el Ayuntamiento.

.- Que tras diversas comunicaciones entre las partes, FCC fue convocada por el Ayuntamiento para el día 14 de abril de 2021, al objeto de llevar a cabo el acto de recepción del servicio, y al recibir dicha convocatoria, FCC dirigió nuevo escrito al Ayuntamiento, el 13 de abril de 2021, en el que, entre otras consideraciones, le indicaba al Ayuntamiento que «cesará en la prestación del referido servicio en el plazo de quince días, a contar desde la fecha del presente escrito, al ser este el plazo de preaviso a los trabajadores exigido por la legislación laboral».

.- Que, finalmente, el día 14 de abril de 2021 se llevó a cabo la recepción del servicio, levantándose el correspondiente acta de recepción, sin objeción municipal alguna, señalándose «que el Servicio se ha ejecutado de acuerdo al Pliego y que reúne las condiciones necesarias y suficientes para proceder en este acto a su recepción y en consecuencia se acuerda la recepción del mismo por el Ayuntamiento y su entrega por el contratista de la Administración actuante».

.- Que al día siguiente, el 15 de abril de 2021, FCC le remitió al Ayuntamiento la documentación para la subrogación de los trabajadores que venían prestando los servicios recepcionados.

.- Que una vez recepcionado el servicio, el Ayuntamiento optó inicialmente por prestarlo por sus propios medios, y ante las quejas vecinales por la situación creada de desatención de los servicios en las zonas del litoral, optó entonces, hasta que la nueva licitación y adjudicación se produjese, por efectuar contrataciones parciales y temporales, haciéndose eco de estos extremos los medios de comunicación.

.- Que, finalmente, el Ayuntamiento puso en marcha la licitación de la "contratación de la prestación del servicio de mantenimiento y conservación de infraestructuras turísticas en el litoral de Cartagena", publicando dicha licitación, en fecha 1 de abril de 2022, en la Plataforma de Contratación del Sector Público, siendo adjudicado dicho contrato mediante acuerdo de 13 de julio de 2022 a Transportes Europeos del Campo de Cartagena S.L./ Construcciones Iniesta S.L.U., según consta en la publicación de la Plataforma de Contratación del Sector Público de 14 de julio de 2022.

.- Que los Pliegos que llevarían a la adjudicación del nuevo contrato en julio de 2022, ya no contienen ninguna

determinación respecto de la subrogación de trabajadores, salvo la referencia contenida en la cláusula 12.1.i) del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, al exclusivo objeto de exonerar al Ayuntamiento de cualquier obligación de subrogación, manifestando al respecto, como obligación del contratista la de *«identificar a todo el personal que desarrolle la actividad, como propio del adjudicatario. A la extinción del contrato, no podrá producirse en ningún caso la consolidación de las personas que hayan realizado los trabajos objeto del contrato como personal de esta Administración»*.

.- Que al levantarse el acta de recepción, cesando FCC en la prestación del servicio, haciéndose cargo del mismo el Ayuntamiento, la dilación en el inicio y tramitación de la nueva licitación, provocó, al no haberse adjudicado el nuevo contrato, y no contarse aún con una nueva empresa adjudicataria que se subrogase en las relaciones de los trabajadores que habían venido prestando el servicio hasta dicha fecha, ni subrogarse tampoco el Ayuntamiento en los trabajadores, al negarse a ello, que FCC hubiera de extinguir los correspondientes contratos de trabajo, lo que se produjo con fecha 16 de abril de 2021, con el abono a los trabajadores de las correspondientes indemnizaciones por un importe total de 401.995'78 euros.

.- Que en fecha 22 de julio de 2022 FCC le solicitó al Ayuntamiento que le reintegrase esos 401.995'78 euros que había abonado a los trabajadores, restableciendo así económicamente el contrato, y reconociendo y abonando los daños y perjuicios que la actuación municipal le había ocasionado, sin que esta solicitud recibiera ninguna respuesta por parte del Ayuntamiento de Cartagena.

.- Que la actuación municipal, impidiendo la subrogación de los trabajadores ocasionó una ruptura del equilibrio económico del contrato, ocasionando a su vez FCC los daños y perjuicios objeto de la reclamación formulada en la demanda.

Frente a las antedichas alegaciones la defensa del Exmo. Ayuntamiento de Cartagena formuló los siguientes motivos de oposición en su contestación y en sede de conclusiones:

.- Que el enfoque jurídico de la demanda no es adecuado, ya que la actora solicita el pago de las indemnizaciones que abonó a los trabajadores que prestaban sus servicios en el contrato de los "Servicios de Mantenimiento y Limpieza de las Zonas del Litoral, del término municipal de Cartagena", y esta petición se debería haber canalizado a través de una reclamación de responsabilidad patrimonial, ya que no nos encontramos ante una indemnización como consecuencia de incumplimiento del contrato,

pues éste terminó y se extinguió, lo que hace que la demanda sea inadmisibile, amén de ser imposible ya efectuar la reclamación por la vía de la responsabilidad patrimonial por hallarse la acción prescrita debido a que transcurrió más de un año entre la extinción de los correspondientes contratos de trabajo en fecha 16 de abril de 2021 y la reclamación de las indemnizaciones al Ayuntamiento en fecha 22 de julio de 2022.

.- Que la Administración Pública demanda no utilizó las prerrogativas administrativas para resolver el contrato, unilateralmente, para hacerse cargo de la gestión directa del mismo, por lo que no es admisible que se firmara el contrato libremente entre contratista y Administración Pública, constando en sus cláusulas la fecha cierta de su extinción, se prorrogara el contrato por petición del contratista y llegada la fecha de dicha extinción se pretenda la subrogación del personal y la indemnización por despido de los empleados, cuyo cargo económico se pretende, máxime, cuando no se ha acreditado que la Administración Pública generase ningún derecho o crease una expectativa que pudiera beneficiar a toda la plantilla de la contratista.

SEGUNDO.- RESOLUCIÓN DE LA CONTROVERSIA.-

En este caso, lo primero que debemos resolver es si estamos ante un supuesto de responsabilidad por incumplimiento contractual o de responsabilidad extracontractual.

Pues bien, para ello debemos acudir al origen del daño reclamado en la demanda, que es el incumplimiento de lo establecido en el artículo 4 del Pliego de Condiciones Técnicas que establece:

"El contratista está obligado a subrogarse como empleador con respecto a los trabajadores. Finalizada la gestión del servicio por cualquier causa, el personal que se encuentren activo en el momento de la finalización de la gestión, pasará al nuevo adjudicatario del servicio, aplicándoles la totalidad de los derechos económico-laborales del convenio(os) colectivo(os) en vigor en ese momento.

La relación de personal que actualmente presta servicios al actual adjudicatario, para la limpieza viaria y conservación y que deben ser subrogados por el futuro contratista, se relaciona en el anexo IV del Pliego de Prescripciones Administrativas."

No son hechos controvertidos que el contrato se extinguió el 31 de diciembre de 2020, si bien FCC siguió prestando el

servicio hasta el 14 de abril de 2021, que fue la fecha en la que se produjo la recepción del mismo, y que no se publicó la nueva licitación hasta el 1 de abril de 2022. Asimismo, tampoco es controvertido ni el despido de los trabajadores que se mencionan en la demanda, ni el importe de la indemnización por despido que recibió cada uno de ellos.

Por tanto, en base a los hechos expuestos y a lo establecido en el artículo 4 del Pliego de Condiciones Técnicas anteriormente transcrito, debemos concluir que la cantidad reclamada al Ayuntamiento en la demanda deriva de un incumplimiento por responsabilidad contractual, lo que excluye la inadmisibilidad y la prescripción alegadas por el Ayuntamiento.

Y es que el Pliego fijaba claramente que debía producirse la subrogación de los trabajadores que prestaban servicios para FCC (*La relación de personal que actualmente presta servicios al actual adjudicatario, para la limpieza viaria y conservación*) como trabajadores de la nueva empresa contratista (*que deben ser subrogados por el futuro contratista*).

Y así, se establece también en la cláusula 17.2 del Pliego de Cláusulas Administrativas.

En este sentido podemos citar la SAN nº 372/2016, de 22 de junio *"El incumplimiento de un contrato puede dar lugar a una acción de exigencia de su cumplimiento o, subsidiariamente de la indemnización de daños y perjuicios, como regula con carácter fundamental y básico el Art.º 1.224 del Código Civil y la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en el ámbito de la contratación administrativa. Pero un incumplimiento contractual nunca puede determinar una acción de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública"*.

Y en base a la prueba practicada, debemos concluir que en el presente supuesto el Ayuntamiento ha llevado una conducta que supone haber infringido lo establecido en el artículo 4 del Pliego, y que este incumplimiento le generó un daño a la actora que debe ser reparado, sin que sea óbice para ello que el contrato fuera recepcionado por el Ayuntamiento ni que hubiera finalizado el plazo de vigencia del mismo, ya que: la recepción sólo supone que el contratista ha realizado, de acuerdo con los términos del contrato y a satisfacción de la Administración, la totalidad de la prestación (artículo 222 TRLCSP 3/2011); y el hecho de que un contrato haya finalizado por el transcurso del plazo fijado en el mismo no impide que cualquiera de las partes pueda ejercitar contra la otra la

acción pertinente por responsabilidad contractual si entiende que se ha producido un incumplimiento del contrato.

Así, ha quedado acreditado que habiendo finalizado el contrato el 31 de diciembre de 2020, hasta el 14 de abril de 2021 FCC siguió prestando el servicio que era objeto del contrato, e incluso se ofreció para continuar prestándolo hasta que se produjera una nueva adjudicación del contrato, según resulta del escrito remitido por FCC al Ayuntamiento el 24 de diciembre de 2020 *"Que, en aplicación del principio de continuidad en la prestación del servicio público, con carácter excepcional y transitorio y por el tiempo necesario para completar el proceso de licitación, mi representada continuará prestando el servicio, por lo que durante ese período debe ser compensada por la totalidad de los gastos en los que tenga que incurrir para asegurar la continuidad de la prestación"*.

Y así mismo, en el escrito que obra a los folios 169 y ss. del expediente administrativo presentado el 13 de abril de 2021 se puede leer:

"De igual modo, y ante las noticias aparecidas en los medios de comunicación locales, de que el servicio que nos ocupa se estaba prestando "sin contrato ni autorización municipal", se solicitó de ese Ayuntamiento, mediante escrito de 18 de febrero de 2021, que se nos indicase "de manera clara y directa, y a la mayor brevedad posible, si debemos continuar prestando el servicio hasta que se haga cargo del mismo la nueva concesionaria, o si, por el contrario, debemos cesar en el mismo".

El Ayuntamiento ha hecho caso omiso a dicha solicitud, limitándose a indicar, en sus comunicaciones de 29 de diciembre de 2020 y 18 de enero de 2021, la fecha de finalización del contrato, pero sin disponer ni aclarar nada respecto del cese en la prestación del servicio, que es lo que expresamente, y con total claridad, se le requería en nuestra solicitud".

Incluso ya en este último escrito se solicitaba:

"Por último, se nos acaba de convocar para mañana, día 14 de abril de 2021, para el acto de recepción del servicio, lo que entendemos como una manifestación tácita de que FCC MEDIO AMBIENTE, S.A. deje de prestar el mismo.

Es por ello que le comunicamos que esta mercantil cesará en la prestación del referido servicio en el plazo de quince

días, a contar desde la fecha del presente escrito, al ser este el plazo de preaviso a los trabajadores exigido por la legislación laboral.

De igual modo, al recepcionar el servicio deberá el Ayuntamiento hacerse cargo de la plantilla de trabajadores, conforme a la subrogación que disponen los pliegos contractuales y el convenio colectivo aplicable.”.

Por tanto, la actuación del Ayuntamiento que hemos descrito abocó a FCC a tener que despedir a los trabajadores que prestaban el servicio de limpieza y mantenimiento del litoral de Cartagena porque el Ayuntamiento, aun sabiendo que el contrato finalizaba el 31 de diciembre de 2020 y que no iba a ser prorrogado a FCC, no inició un nuevo proceso de licitación con la suficiente antelación que hubiera permitido que la nueva empresa adjudicataria se subrogara en los trabajadores de FCC, como imponía el artículo 4 del Pliego de Condiciones Técnicas.

Y es que después del 14 de abril de 2021 y hasta que se produjo la nueva adjudicación del contrato, no consta en las actuaciones qué entidad se encargó del servicio, y lo único que conocemos sobre este periodo acerca de este extremo es lo publicado en los recortes de prensa que se acompañaron con la demanda como documentos 2 a 7, con lo cual, pese a los escritos dirigidos por FCC al Ayuntamiento ofreciéndose a continuar con el servicio hasta que se produjera una nueva adjudicación del contrato, el Ayuntamiento optó por recepcionar el contrato a sabiendas que en fecha 14 de abril de 2021 no existía ninguna empresa contratista que hubiera asumido el servicio, por lo que es evidente que FCC, al no subrogarse tampoco el Ayuntamiento en sus trabajadores como le imponía el citado artículo 4, no podía seguir manteniendo en plantilla y pagando a unos trabajadores que ya no iban a desempeñar ningún servicio de los indicados en contrato celebrado entre FCC y el Ayuntamiento de Cartagena, en el cual existía la obligación del nuevo contratista de subrogarse en los trabajadores del anterior, lo que determina que la demanda deba ser estimada en su integridad.

TERCERO.- COSTAS.-

En cuanto a las costas procesales, de acuerdo con lo previsto en el artículo 139 de la LJCA, las mismas deberán ser abonadas por la parte demandada, si bien limitadas a la cantidad de 1.500'00 euros por todos los conceptos atendiendo a la cuantía y el grado de complejidad del pleito.

Vistos los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLO

.- ESTIMO el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación de FCC MEDIO AMBIENTE S.A.U. contra la desestimación presunta, por silencio administrativo, de la reclamación efectuada al Ayuntamiento de Cartagena en fecha 22 de julio de 2022, solicitando el pago de las indemnizaciones abonadas a los trabajadores que prestaban sus servicios en el contrato de los "Servicios de Mantenimiento y Limpieza de las Zonas del Litoral, del término municipal de Cartagena";

.- DECLARO la anterior actuación administrativa contraria a derecho y la anulo, dejándola sin efecto, debiendo el Ayuntamiento de Cartagena abonarle a la actora las indemnizaciones abonadas por ésta a los trabajadores que prestaban servicio al extinguirse el contrato, en la cuantía pagada de 401.995,78 €, con los correspondientes intereses legales, computados desde la fecha de la reclamación administrativa, y hasta su efectivo abono.

.- Se imponen las costas al Ayuntamiento de Cartagena, si bien limitadas a la cantidad de 1.500'00 euros por todos los conceptos.

Notifíquese la presente resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma cabe interponer Recurso de Apelación en este Juzgado en el plazo de 15 días a partir de su notificación. Para la interposición del Recurso al que hace referencia la presente resolución, será necesaria la constitución del depósito para recurrir al que hace referencia la Ley Orgánica 1/2009 de 3 de noviembre, inadmitiéndose a trámite cualquier recurso cuyo depósito no esté constituido.

Así por esta mi sentencia, lo pronuncio, mando y firmo.