



Recurso nº 112/2026 C.A. Región de Murcia 8/2026

Resolución nº 767/2026

Sección 2ª

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 30 de abril de 2026.

VISTO el recurso interpuesto por D. M.F.D.M., en representación de la FEDERACIÓN DE HABITAT DE COMISIONES OBRERAS EN LA REGIÓN DE MURCIA, contra el anuncio de licitación y el pliego de prescripciones técnicas del “*Contrato mixto de obras y servicios para la ejecución de diversas operaciones de conservación en las carreteras del Sector Mula y Autovía RM-15 de la Región de Murcia.*”, expediente 14046/2025, convocado por la CONSEJERÍA DE FOMENTO E INFRAESTRUCTURAS DE LA REGIÓN DE MURCIA; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. Con fecha 31 de diciembre de 2025, se publicó anuncio de licitación del contrato arriba nominado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP). El mismo día, también se produjo la publicación preceptiva en el Diario Oficial de la Unión Europea.

El valor estimado del contrato es de 17.407.179,76 euros y su presupuesto base de licitación es de 16.529.599,80 euros.

El plazo de ejecución del contrato es de 48 meses.

Segundo. La cláusula 0 del cuadro de características del pliego de prescripciones técnicas (en adelante, PPT) establece:

COMPROMISO DE ADSCRIPCIÓN DE MEDIOS

Para que los licitadores puedan ser admitidos a la licitación es imprescindible que aporten una declaración responsable en la que se comprometan a adscribir a la ejecución del contrato los siguientes medios:

- Medios humanos.

o Un (1) Jefe de Conservación (Jefe COEX) con titulación de Ingeniero de Caminos, Ingeniero Técnico de Obras Públicas o Ingeniero Civil, con al menos 5 años de experiencia en contratos de conservación y explotación de carreteras, con dedicación completa, que asumirá la responsabilidad de la realización correcta y buena marcha de los trabajos contratados y desempeñará las funciones de jefe de operaciones.

o Un (1) encargado general con al menos tres años de experiencia en conservación de carreteras.

o Un (1) administrativo.

o Un (1) técnico COEX operador informático.

o Diez (10) oficiales de 1ª con carnet de conducir de vehículos pesados.

o Un (1) oficial de 1ª.

- Medios materiales.

o Dos (2) vehículos todoterreno 4x4, dotado de radioteléfono y GPS.

o Un (1) Furgón gran volumen, tipo Ford Transit o similar de 6 plazas (doble cabina) caja cerrada de 10m3, dotado de radioteléfono y GPS, con rotativos homologados y rotuladas (...)

Además, el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP, en lo sucesivo) dispone en el documento complementario número 1 (datos de trabajadores facilitados por la mercantil AUTOVÍA DEL NOROESTE SOCIEDAD CONCESIONARIA S.A. (AUNOR S.A.):

“CONCESIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN, EXPLOTACIÓN Y CONSERVACIÓN DEL TRONCO DE LA AUTOVÍA DEL NOROESTE Y CONSTRUCCIÓN DE ACCESOS Y ENLACES”. (Autovía RM-15)

LISTADO DE CATEGORIAS DE TRABAJADORES QUE LA MERCANTIL AUTOVÍA DEL NOROESTE SOCIEDAD CONCESIONARIA S.A. (AUNOR S.A.), TIENE ADSCRITA AL CONTRATO DE CONCESIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN, EXPLOTACIÓN Y CONSERVACIÓN DEL TRONCO DE LA AUTOVÍA DEL NOROESTE Y CONSTRUCCIÓN DE ACCESOS Y ENLACES (Autovía RM-15).

CONVENIO DE APLICACIÓN: CONSTRUCCIÓN Y OBRAS PÚBLICAS DE LA REGIÓN DE MURCIA

El documento “Información subrogación trabajadores AUNOR” está disponible en la siguiente dirección URL:

<https://dossier.carm.es/dossier-web/csv/JMRnZqe1K06Djy8x6g4y6fAFXHlbL5rmsl2m>

Consta en el expediente Informe sobre personal a subrogar en el Contrato mixto de obras y servicios para la ejecución de diversas operaciones de conservación en las carreteras del Sector de Mula y autovía RM-15 de fecha 18 de diciembre de 2025 en el que se indica que: “La empresa “Autovía del Noroeste Concesionaria de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia S.A.” (AUNOR), adjudicataria del contrato “CONCESIÓN PARA LA CONSTRUCCION, EXPLOTACIÓN Y CONSERVACION DEL TRONCO DE LA AUTOVÍA DEL NOROESTE Y CONSTRUCCION DE ACCESOS Y ENLACES”, cuyo plazo de ejecución finaliza el próximo 8 de septiembre de 2026, en fecha 11 de diciembre de 2025, ha aportado relación con los datos de los trabajadores adscritos a dicho contrato.

Tercero. Con fecha 22 de enero de 2026, se presentó recurso especial en materia de contratación por la FEDERACIÓN DE HABITAT DE CCOO en el que solicita que teniendo por presentado el recurso especial con la documentación que se acompaña, admita todo ello y, previos los trámites oportunos dicte resolución estimando este recurso y, en su virtud, acuerde la anulación de los actos recurridos (anuncio de licitación y PPT).

Cuarto. El 23 de enero de 2026, la Secretaría General solicitó al órgano de contratación el correspondiente expediente y el preceptivo informe sobre el recurso, habiéndose suscrito éste con fecha 28 de enero de 2026 y remitido posteriormente al Tribunal.

Quinto. Con fecha 19 de febrero de 2026, la secretaria general del Tribunal, por delegación de este, resolvió la concesión de la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, sin que esta afecte al plazo de presentación de ofertas ni impida su finalización, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La competencia para conocer de este recurso corresponde a este Tribunal de conformidad con el apartado cuarto del artículo 46.2 de la LCSP y en el marco del convenio suscrito entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia sobre atribución de competencias de recursos contractuales, suscrito el 7 de noviembre de 2024 (BOE de 18 de noviembre de 2024).

Segundo. Se recurren los pliegos que se enmarcan en la licitación de un contrato de servicios de valor estimado superior a 100.000 euros, susceptibles, por tanto, de recurso especial en materia de contratación, ex apartados 1 a) y 2 a) del artículo 44 de la LCSP.

Tercero. El artículo 48 de la LCSP regula la legitimación respecto de esta clase de recurso especial, del siguiente modo: *“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”.

La legitimación de los sindicatos para interponer el recurso especial en materia de contratación ha sido tratada en muchas ocasiones por este Tribunal, entre otras, en la Resolución 68/2023, de 2 de febrero de 2023: *“En relación con la legitimación de las organizaciones sindicales (recurso 40/2022), procede acudir al criterio sentado por este Tribunal en Resoluciones como la 534/2018, de 1 de junio, en la que, tras exponer la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el reconocimiento a los sindicatos de un interés legítimo en la impugnación de resoluciones y actos administrativos que les confiere legitimación para el acceso a la jurisdicción, se afirma que: “La aplicación de la citada doctrina al presente recurso nos lleva a entender que la legitimación del sindicato recurrente sólo será admisible si los motivos de impugnación de los pliegos esgrimidos por el sindicato recurrente tienen una relación directa e incuestionable con la defensa de los intereses corporativos de los trabajadores de seguridad privada, sin que pueda admitirse dicha legitimación en el caso de que los motivos del recurso rebasen este ámbito o se refieran a cuestiones relativas a la competencias del órgano de contratación para definir el objeto y características del contrato...”*.

A tenor del precepto extractado y por mor de la doctrina de este Tribunal acerca de la legitimación de organizaciones sindicales, cabe admitir ésta –resolución 1391/29020, de 23 de diciembre, sensu contrario– para recurrir cuestiones que impliquen *“(…) que en el proceso de ejecución de contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación”*.

Ello implica que en el presente caso cabría la admisión de la legitimación, pues el sindicato impugnante precisamente recurre los pliegos denunciando el incumplimiento de la obligación de subrogación, cuestión esta que afecta a la continuidad en la relación laboral de los trabajadores adscritos a la contrata y, por ende, a sus derechos laborales.



Cuarto. En cuanto al plazo de interposición del recurso, el art. 50.1 b) de la LCSP dispone:
“El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles. Dicho plazo se computará:

b) Cuando el recurso se interponga contra el contenido de los pliegos y demás documentos contractuales, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya publicado en el perfil de contratante el anuncio de licitación, siempre que en este se haya indicado la forma en que los interesados pueden acceder a ellos. Cuando no se hiciera esta indicación el plazo comenzará a contar a partir del día siguiente a aquel en que se le hayan entregado al interesado los mismos o este haya podido acceder a su contenido a través del perfil de contratante (...).”

Teniendo en cuenta la fecha de publicación de los pliegos en la PCSP (31 de diciembre de 2025) y la fecha de interposición del recurso (22 de enero de 2026), se ha cumplido lo dispuesto en el citado artículo.

Quinto. Entrando en el fondo del asunto, procede exponer en primer lugar las posturas contradictorias de ambas partes:

El recurrente considera que, en la actualidad, el servicio cuenta con el personal que a continuación se relaciona:

- 2 Ingenieros (Jefe COEX y Técnico COEX).Ç
- 1 Encargado General.Ç
- 1 Administrativo
- 1 Auxiliar Administrativo
- 11 oficiales de 1ª.
- 5 operadores de ordenadores.

Sin embargo señala que el PPT, en su apartado “Personal y maquinaria mínimos” excluye de manera injustificada tanto al auxiliar administrativo como a los 5 operadores de ordenadores, que cumplen todos los requisitos para ser subrogados, en idénticas condiciones que el resto del personal, por lo que se está incumpliendo el convenio colectivo sector de las industrias de la construcción y obras públicas de la Región de Murcia establece en su artículo 16.

Por su parte, el órgano de contratación señala que esta licitación, a diferencia de un contrato anterior en el que estaría el personal a subrogar, tiene un objeto distinto. En concreto, señala que esta contratación tiene por objeto el “CONTRATO MIXTO DE OBRAS Y SERVICIOS PARA LA EJECUCIÓN DE DIVERSAS OPERACIONES DE CONSERVACIÓN EN LAS CARRETERAS DEL SECTOR MULA Y AUTOVÍA RM-15 DE LA REGIÓN DE MURCIA”. Señala que dicha definición es sustancial y trascendente, en la medida en que la subrogación de trabajadores a la que hace referencia el recurrente trae causa de un contrato con un objeto coincide sólo en parte. Y es que el objeto del contrato del expediente 122/1998 fue el “CONTRATO MIXTO PARA LA CONCESIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN, EXPLOTACIÓN Y CONSERVACIÓN DE LA AUTOVÍA DEL NOROESTE”.

En consecuencia, señalan que *“el contrato que nos ocupa no sólo recae sobre un objeto diferente al referirse a la conservación de las carreteras del sector Mula que no contenía el contrato anterior, sino que ya no procede la explotación de la citada autovía, al finalizar el plazo de concesión el próximo 8 de septiembre del presente”* señalando que no serían necesarios ni el auxiliar administrativo ni los cinco operadores de la sala de control de tráfico. Además, señala que existe una potestad discrecional de la que dispone el órgano de contratación para delimitar el objeto del contrato y por ende, dimensionar la plantilla necesaria para su prestación, sin que la previsión de subrogación prevista en la legislación laboral o convenios vincule a la Administración a la hora de definir el contenido de la prestación a contratar.

Es un hecho no controvertido que la licitación del contrato no contará ni con auxiliar administrativo ni con los 5 operadores de ordenadores. Ahora bien, debemos dilucidar si resultaría obligatorio para el órgano de contratación la subrogación de todo el personal que

señala el sindicato recurrente y por consiguiente si se está incumpliendo el artículo 130 de la LCSP, siendo los pliegos no conformes a derecho.

Debe advertirse, como hemos dicho en varias resoluciones (por todas, la nº1386/2020), que no corresponde a los órganos de contratación (ni a este Tribunal, en cuanto revisa las resoluciones de éstos) determinar el régimen laboral de los trabajadores, ni pronunciarse sobre si procede o no la subrogación, siendo de la competencia de la jurisdicción social. (por todas, nuestra resolución 327/2020, de 5 de marzo).

El artículo 130 de la LCSP establece en su apartado primero *“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”*.

Es decir, la subrogación no viene impuesta por el pliego, sino que este solo refleja una obligación impuesta por la normativa laboral, trasladando la correspondiente información a los posibles licitadores a fin de que puedan disponer de la información necesaria para formular sus ofertas.

En esta misma línea y también hemos dicho en la resolución 1035/2023, de 3 de agosto de 2023, que:

“El Tribunal se ha manifestado en diversas ocasiones sobre esta cuestión, formulando una doctrina que, en lo que afecta al recurso, puede resumirse en los siguientes términos:

- *La obligación de subrogarse en las relaciones jurídico-laborales del personal deriva de la normativa laboral, por lo que atañe de manera exclusiva a los trabajadores y a la empresa, futura adjudicataria, resultando totalmente ajena a ella el órgano de contratación (Resoluciones 355/2020 de 12 de marzo, 439/2023 de 13 de abril).*
- *La obligación impuesta al órgano de contratación es puramente formal, en la que actúa como mero nuntius o intermediario, y se limita a recabar del contratista actual la información sobre las condiciones de los trabajadores eventualmente subrogables y de facilitarla a los licitadores. No es, por tanto, exigible al órgano de contratación que verifique la información recibida, ni responder de su certeza o suficiencia (Resoluciones 1173/2020 de 30 de octubre, 1242/2022 de 13 de octubre, 46/2023 de 26 de enero o 438/2023 de 13 de abril)”.*

A esta doctrina debemos añadir que este Tribunal ha reiterado que el órgano de contratación no está obligado a subrogar a la totalidad del personal de la anterior contrata cuando el nuevo contrato tiene un objeto o necesidades diferentes. En tales casos, la obligación del órgano de contratación se limita a facilitar la información sobre la subrogación prevista en el artículo 130 de la LCSP, relativa a los trabajadores afectados, sin que el pliego imponga por sí mismo la subrogación.

Se ha señalado en numerosas ocasiones la potestad discrecional que tiene el órgano de contratación para delimitar el objeto de contrato y sus características y, en consecuencia, dimensionar la plantilla necesaria para su prestación. Baste recordar la cita de resoluciones anteriormente hecha, a la que añadimos nuestra Resolución nº 1753/2021, que también cita el órgano de contratación en su informe remitido con ocasión del recurso especial.

De acuerdo con la doctrina anterior, debemos entender que, con arreglo a los documentos que obran en el expediente, el órgano de contratación ha cumplido con suministrar la

información que le ha remitido la actual adjudicataria sobre los trabajadores a subrogar y, siendo el objeto del contrato distinto del establecido en las licitaciones anteriores, nada impide que el órgano de contratación pueda licitar el contrato teniendo en cuenta necesidades de personal distintas de las que regían hasta ahora en la licitación.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. M.F.D.M., en representación de la FEDERACIÓN DE HABITAT DE COMISIONES OBRERAS EN LA REGIÓN DE MURCIA, contra el anuncio de licitación y el pliego de prescripciones técnicas del *“Contrato mixto de obras y servicios para la ejecución de diversas operaciones de conservación en las carreteras del Sector Mula y Autovía RM-15 de la Región de Murcia.”*,

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

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 58.2 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso- administrativo ante la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1. letra k y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES