



Recurso nº 2098/2025

Resolución nº 510/2026

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 19 de marzo de 2026.

VISTO el recurso interpuesto por D. J.T.C. en representación de UNIÓN SINDICAL INDEPENDIENTE DE CONSERVACIÓN (USIC), contra los pliegos que rigen la licitación del contrato *"51-M-0905; 30.843/25 Conservación y explotación de las carreteras, En el sector M-09. Provincia de Madrid"*, expediente C30252809050, convocado por la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El 20 de noviembre de 2025 se publicaron en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP en adelante) el anuncio de licitación y los pliegos del contrato de conservación y explotación de las carreteras, en el sector M-09. Provincia de Madrid, expediente C30252809050.

El contrato tiene un valor estimado de 66.082.836,45 euros.

La licitación se lleva a cabo de conformidad con lo establecido en 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 en adelante), y en las normas de desarrollo en materia de contratación.

Segundo. Del PPT caben destacar las siguientes cláusulas:

- Anejo nº1. Apartado 3. *3.1 Aspectos generales:*



El Adjudicatario establecerá un equipo de retén formado por 3 Oficiales de 1ª o Capataces y 1 Oficial 1ª electricista, cuyos miembros estarán dispuestos y localizables para poder dar la asistencia necesaria en las incidencias que se produzcan fuera de la jornada laboral establecida. De igual manera, el Adjudicatario establecerá un sistema de guardias para poder dar apoyo en caso de accidentes, incidentes y emergencias de carácter extraordinario que sobrepasen la capacidad de respuesta del equipo de retén. Cuando las condiciones del tráfico así lo aconsejen, los trabajos que requieran cortes de carriles deberán realizarse en horario nocturno, encontrándose incluidos dichos costes dentro de lo presupuestado para las operaciones y actividades del Capítulo 1 y unidades de obra y operaciones del Capítulo 3.

- Anejo nº1, Apartado 3, subapartado 3.2.1 Servicio de control de túneles y comunicaciones.

Se mantendrá un servicio de comunicaciones las 24 horas del día durante todo el año, con presencia permanente en el Centro de Conservación, los 365 días del año. Este servicio contará con cinco (5) Oficiales 2ª repartidos en turnos diarios en el Centro de Conservación de Santo Tomé del Puerto o en el Centro de Conservación de Buitrago de Lozoya.

-Anejo nº1, Apartado 3, subapartado 3.2.2

3.2.2 Servicio de vigilancia y atención a accidentes El servicio de vigilancia se prestará durante las 24 horas del día, los 365 días del año. Dicho servicio contará con ocho (8) Oficiales 2ª. El servicio de atención de accidentes estará atendido por: - Dos (2) capataces. - Catorce (14) oficiales 1ª. - Tres (3) oficial 1ª mecánico.

Durante el período de vialidad invernal (7,5 meses restantes) atenderán dicho servicio de forma prioritaria.

Cada semana, se establecerá un equipo de retén formado por tres (3) Oficiales, Capataces o Encargados y un (1) Oficial 1ª electricista, los cuales estarán dispuestos y localizables para poder dar la asistencia necesaria a las incidencias que pudieran surgir fuera de la jornada laboral establecida.

-Anejo nº1, Apartado 3, subapartado 3.2.3: Servicio de Vialidad Invernal



Para las operaciones de vialidad invernal la empresa adjudicataria dispondrá de un equipo de veintinueve (29) Oficiales 1ª (7,5 meses al año) y diecisiete (17) Oficiales de 1ª (6 meses al año) para el manejo de los camiones quitanieves, dos (2) capataces (7,5 meses al año), tres (3) Oficiales 1ª mecánicos (7,5 meses al año) y dos (2) Oficiales 2ª maquinistas (7,5 meses al año).

La empresa adjudicataria deberá disponer de los trabajadores para hacer frente a los diferentes turnos de trabajo en alertas por vialidad invernal de forma que se garantice la presencia de doble turno de conductores y equipo de corte para señalización y atención de incidencias durante las alertas, tanto de este Sector como de los colindantes.

-apartado 8.4 PPT sobre ORGANIZACIÓN Y MEDIOS DEL ADJUDICATARIO-GESTION DE RESIDUOS:

Anejo nº1, Apartado 2, subapartado 2.2.2:

La manipulación de muchos de los residuos generados en las actividades de conservación, previa a su gestión, la podrá realizar directamente el Adjudicatario con el empleo de los medios habituales. Para la manipulación de otros residuos deberá contar con gestores autorizados (residuos peligrosos, contaminantes, animales muertos, etc.) o bien podrá utilizar medios específicos para la manipulación directa en determinados casos, como en la manipulación de animales muertos, para la que dispondrá de lectores de chip y contenedores estancos.

- Anejo 1, apartado 3 GESTIÓN DE CONTRATO, subapartado 3.1 ASPECTOS GENERALES:

“El Adjudicatario estará registrado como transportista SANDACH. Los restos de los animales muertos que se encuentren en la carretera serán retirados y gestionados de acuerdo con el procedimiento indicado en la Nota de Servicio 1/2023 o en aquella que la modifique o sustituya. El personal encargado de realizar estas tareas contará con la formación necesaria relativa a riesgos biológicos y utilizará los equipos de protección individual (EPIs) necesarios. Los costes de esta actuación están incluidos dentro de los precios del Contrato.



Tercero. Con fecha de 12 de diciembre de 2025, la recurrente presentó recurso especial en materia de contratación contra los PPT. En su recurso, solicita que el Tribunal declare que determinadas cláusulas deben modificarse en el sentido que señala, y subsidiariamente se *“retrotraigan las actuaciones al momento de la elaboración de los Pliegos a fin de que se adopten las medidas pertinentes para adaptar los referidos apartados a la legalidad vigente, de manera que se respeten los derechos de los trabajadores afectados”*.

Cuarto. Previo requerimiento y traslado del recurso de la Secretaría de este Tribunal al órgano de contratación, se recibió el expediente administrativo y el correspondiente informe de aquél, quien interesa la desestimación del recurso

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la LCSP.

Segundo. Se recurren los pliegos de un contrato de servicios, cuyo valor estimado excede de 100.000 euros. En consecuencia, el acto es recurrible, conforme a los artículos 44.1.a) y 44.2.a) de la LCSP.

Tercero. El recurso ha sido interpuesto ante este Tribunal dentro del plazo establecido al efecto en el artículo 50 de la LCSP, al no haber transcurrido los 15 días hábiles de plazo entre la fecha de publicación de los pliegos y la de presentación del recurso.

Cuarto. El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48.2 de la LCSP, conforme al cual:

“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 participan 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 la que dijimos: *“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...”*.

El recurrente censura varios apartados del PPT que, según considera, se oponen al Convenio Colectivo sectorial aplicable, por lo que interesa su modificación. Procede, a la vista de nuestra doctrina antes enunciada, reconocer legitimación al recurrente que actúa en defensa de los derechos laborales de los trabajadores que van a ejecutar la prestación.

Quinto. En lo que se refiere al fondo del asunto, la recurrente alega, en suma, que determinadas cláusulas del PPT infringen al convenio colectivo aplicable. Así, opone en primer lugar que las obligaciones impuestas en el PPT implican que los trabajadores deban trabajar a turnos, realizar guardias o permanecer de retenes en horario de trabajo distinto al habitual, incluso nocturno, y realizar horas extras, sin que estas condiciones estén reguladas en el Convenio Colectivo de aplicación, por lo que los trabajadores no tienen obligación de realizarlas. Interesa, en consecuencia que, para los trabajadores contratados a partir de 2015, se reconozca determinados pluses salariales cuando realicen determinadas actividades, tales como guardias, control de túneles y comunicaciones, vigilancia o vialidad invernal, entre otros. También mantiene que en el equipo exigido se señalan las categorías profesionales, las cuales no se corresponden con la descripción que de las mismas se realiza en el Convenio Colectivo General de la Construcción. Finalmente

aduce que, dentro de las funciones de los vigilantes, sean oficiales de 1º o 2º, de acuerdo con el Convenio Colectivo aplicable no se encuentran la manipulación de animales muertos y que esta tarea implica además un riesgo biológico importante, y para su desempeño se requiere de formación específica, EPIS, maquinaria y vehículo debidamente homologados, de los que de la que carecen los oficiales. Por ello solicita que se corrija el apartado 8.4 del PPT para que la recogida de animales muertos y otros residuos peligrosos se encomiende a gestores especializados.

Sexto. El órgano de contratación en el informe evacuado defiende que ha cumplido los trámites previstos en el artículo 130 de la LCSP y el artículo 29 del VII Convenio Colectivo General del Sector de la Construcción al haber publicado en los pliegos de forma íntegra y completa la información facilitada por la empresa saliente en relación con el personal con derecho a la subrogación. Añade que la conservación y mantenimiento de infraestructuras está expresamente recogida en el ámbito funcional del Convenio y que éste regula el plus de conservación, el cual retribuye las especiales características que concurren en la prestación de servicio del personal de conservación y mantenimiento de carreteras, el cual se considera esencial para garantizar la circulación y movilidad en condiciones de seguridad y cuya interrupción tendría un grave impacto, y por ello los pliegos recogen los medios (equipo humano y de maquinaria) que el órgano de contratación estima necesarios para garantizar la adecuada prestación del servicio en tiempo y forma. Igualmente opone que lo que pretende el recurrente es que la información publicada recoja una serie de pretensiones de los trabajadores en relación con sus condiciones laborales (salarios y desarrollo de jornada) o procedimientos de trabajo establecidos por la empresa saliente (labores de vigilancia y de control de túneles y comunicaciones) sin que este recurso y la licitación del presente contrato administrativo sea el procedimiento adecuado para que los trabajadores pueden hacer valer sus derechos o pretender que le sean reconocidos pues, como se ha expuesto, al cumplir el órgano de contratación a la hora de redactar los Pliegos con incluir la información ofrecida por la empresa saliente sobre subrogación de trabajadores, sin que sea la competente para incorporar obligaciones o condiciones laborales que se señalan por el recurrente, ya que ello supondría intervenir en acuerdos, pactos y decisiones organizativas de la empresa con los trabajadores. Finalmente en lo que a la retirada de animales muertos en calzada se refiere, señala que esta cuestión que afecta a la seguridad de la circulación, viene regulada en la Nota de Servicio 3/2022 *Procedimiento de actuación*



de los equipos de conservación ante la presencia de animales muertos en la carretera y no en el PPTP, aunque, dice, el apartado 8.4 del PPT no exige que la recogida de residuos peligrosos sea realizada por el personal asignado a la conservación, sino que permite alternativas en los términos considerados en la Nota referida.

Séptimo. De la exposición de los argumentos del recurrente se deduce que sus pretensiones se dirigen, fundamentalmente, a que el PPT se modifique para incluir la obligación del contratista de compensar económicamente los sistemas de guardias, retenes, disponibilidad y sistemas de vialidad invernal; la modificación del personal general fijo mínimo para todas las operaciones del contrato, establecido en el apartado 2.2.1 del PPT, incluyendo la exigencia de que los oficiales de 2ª destinados a control de túneles y comunicaciones y a vigilancia se conviertan en oficiales de 1ª; y que se exija en el PPT que la recogida de residuos peligrosos y contaminantes sea encomendada íntegramente a gestores autorizados (eliminando la alternativa, contemplada en el PPT, de que el contratista pueda *“(...) utilizar medios específicos para la manipulación directa en determinados casos, como en la manipulación de animales muertos, para la que dispondrá de lectores de chip y contenedores estancos”*).

Por lo que se refiere a las dos primeras cuestiones enunciadas, el recurrente pretende que el PPT imponga al contratista obligaciones (en materia retributiva y de reclasificación del personal adscrito a la ejecución del contrato) que corresponden al ámbito laboral y, más concretamente, a la negociación colectiva. Si bien el Tribunal ha insistido, en línea con lo establecido por la LCSP, en la necesidad de que los Pliegos reguladores de los contratos respeten lo dispuesto en la legislación laboral, en general, y en los Convenios Colectivos aplicables, en particular, también ha considerado la relación entre el contratista y los trabajadores adscritos al contrato se contrae al ámbito del derecho laboral. En definitiva, la LCSP impone al órgano de contratación determinadas exigencias en lo referido a la comprobación de que el contratista cumple con la legislación laboral, lo que, evidentemente, no implica que pueda legítimamente interferir en la potestad de autoorganización del empresario, imponiéndole obligaciones en materia laboral más allá de las exigidas en el ordenamiento.

Procede, por lo tanto, desestimar el motivo.



Por lo que se refiere a la última de las pretensiones del recurrente, esto es, que la recogida de residuos peligrosos o contaminantes sea encomendada a gestores autorizados, ciertamente el apartado 8.4 permite una alternativa,

“La manipulación de muchos de los residuos generados en las actividades de conservación, previa a su gestión, la podrá realizar directamente el Adjudicatario con el empleo de los medios habituales. Para la manipulación de otros residuos deberá contar con gestores autorizados (residuos peligrosos, contaminantes, animales muertos, etc.) o bien podrá utilizar medios específicos para la manipulación directa en determinados casos, como en la manipulación de animales muertos, para la que dispondrá de lectores de chip y contenedores estancos.”

El recurrente entiende que, dentro de las funciones del personal asignado a la vigilancia no se encuentra la recogida de animales muertos. Señala también que existe un riesgo biológico importante, y que para su desempeño se requiere formación específica, así como EPIS, maquinaria y un vehículo debidamente homologados.

De la lectura del apartado considerado no se deduce que el PPT imponga que la recogida de animales muertos deba ser realizada por el personal adscrito al contrato. Por otro lado, en el apartado 3.1 del PPT se regulan estos supuestos, en los siguientes términos,

“El Adjudicatario estará registrado como transportista SANDACH. Los restos de los animales muertos que se encuentren en la carretera serán retirados y gestionados de acuerdo con el procedimiento indicado en la Nota de Servicio 1/2023 o en aquella que la modifique o sustituya. El personal encargado de realizar estas tareas contará con la formación necesaria relativa a riesgos biológicos y utilizará los equipos de protección individual (EPIS) necesarios. Los costes de esta actuación están incluidos dentro de los precios del Contrato (Capítulo 1 y operaciones del Capítulo 4).”

Así las cosas, no aprecia el Tribunal ilegalidad alguna en el apartado considerado, en tanto resulta evidente que impone un resultado, aunque dejando los medios para lograrlo a la discreción del contratista, que, en todo caso, deberá respetar la legislación aplicable en su actuación.



Procede, por lo tanto, desestimar el motivo.

De esta forma procede desestimar el recurso.

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. J.T.C. en representación de UNIÓN SINDICAL INDEPENDIENTE DE CONSERVACIÓN (USIC), contra los pliegos que rigen la licitación del contrato “51-M-0905; 30.843/25 *Conservación y explotación de las carreteras, En el sector M-09. Provincia de Madrid*”, expediente C30252809050, convocado por la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible.

Segundo 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 de la Audiencia Nacional, 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 11.1 letra f y 46.1 de la Ley 29 / 1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES