

Recurso 439/2026
Resolución 460/2026
Sección Segunda

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Sevilla, 8 de julio de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **CENTRAL SINDICAL INDEPENDIENTE Y DE FUNCIONARIOS (CSIF)** contra el pliego de prescripciones técnicas que rigen el procedimiento de adjudicación del contrato denominado «Gestión del sistema de emergencias 112 Andalucía» (Expediente CONTR 2026 0000109830) promovido por la Agencia de Seguridad y Gestión Integral de Emergencias de Andalucía adscrita a la Consejería de Sanidad, Presidencia y Emergencias, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 15 de junio de 2026 se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato indicado en el encabezamiento. Ese mismo día, los pliegos que rigen el contrato fueron puestos a disposición de los interesados a través del perfil de contratante. El valor estimado del contrato asciende a 62.766.496,87 €.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) y demás normas de aplicación, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada disposición legal.

SEGUNDO. El 6 de julio de 2026 la CENTRAL SINDICAL INDEPENDIENTE Y DE FUNCIONARIOS (CSIF) (en adelante, CSIF) presentó en el registro de este Tribunal, a través del formulario de presentación electrónica de recursos y reclamaciones en materia de contratación, recurso especial en materia de contratación contra el pliego de prescripciones técnicas.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal del mismo día, se dio traslado del recurso al órgano de contratación y se le requirió la documentación necesaria para su tramitación y resolución que, posteriormente, ha tenido entrada en esta sede administrativa con posterioridad.

No ha sido necesario cumplimentar el trámite de alegaciones al recurso, al haber comunicado el órgano de contratación que, a las 13.00 horas del día 7 de julio de 2026 (fecha en la que se ha rectificado el pliego en los términos pretendidos por la recurrente respecto de uno de los motivos de impugnación alegados, y cuya incidencia en el presente recurso se analizará después), no se había presentado ninguna oferta.



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	GONZALO CASTILLO PEÑALOSA	10/07/2026	
VERIFICACIÓN	Pk2jmCLBPVKUQBMPH5NMVNCBP7PRFY	PÁG. 2/8	

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

SEGUNDO. Legitimación.

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede abordar la legitimación del sindicato recurrente para la interposición del presente recurso especial.

Al respecto, el artículo 48 de la LCSP establece que *“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.”*

Sobre la legitimación activa de las organizaciones sindicales para la interposición del recurso especial en materia de contratación, este Tribunal, entre otras muchas, en sus Resoluciones 56/2013, de 7 de mayo, 255/2015, de 15 de julio, 193/2016, de 29 de agosto, 37/2017, de 15 de febrero, 165/2018, de 1 de junio, 157/2020, de 1 de junio, 220/2020, de 26 de junio, 227/2022, de 8 de abril y 232/2022, de 20 de abril, ha partido de la doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 358/2006, 153/2007, 202/2007, y 33/2009, entre otras) que arranca de un reconocimiento abstracto o general de la legitimación de las organizaciones sindicales para impugnar las decisiones que afecten a las personas trabajadoras, personal funcionario público y personal estatutario. Ahora bien, también hemos indicado que esa genérica legitimación abstracta o general de las organizaciones sindicales ha de tener una proyección particular sobre el objeto de los recursos que entablen ante los Tribunales mediante un vínculo o conexión entre la organización que acciona y la pretensión ejercitada, pues, como ya se dijo en la sentencia del Tribunal Constitucional 210/1994, *«la función constitucionalmente atribuida a los sindicatos no alcanza a transformarlos en guardianes abstractos de la legalidad, cualesquiera que sean las circunstancias en que ésta pretenda hacerse valer»*.

Como ya se ha señalado el artículo 48 de la LCSP es claro al expresar la legitimación que se reconoce a las organizaciones sindicales para la interposición del recurso contra las decisiones de los poderes adjudicadores. Esta legitimación va inexorablemente ligada al dato de que pueda deducirse fundadamente de la actuación recurrible que esta implicará que la empresa adjudicataria, durante la fase de ejecución del contrato, incumpla obligaciones sociales o laborales respecto de las personas trabajadoras que participen en la realización de la prestación.

Solo en este caso se reconoce legitimación a la organización sindical a través del recurso especial contra la decisión del poder adjudicador -normalmente los pliegos reguladores del contrato-, sin que aquella pueda extenderse a cuestiones de legalidad ordinaria del contenido de los pliegos o a otros extremos.

En el sentido expuesto, se ha pronunciado este Tribunal, entre otras, en las Resoluciones 17/2020, de 28 de enero,



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	GONZALO CASTILLO PEÑALOSA	10/07/2026	
VERIFICACIÓN	Pk2jmCLBPVKUQBMPH5NMVNCBP7PRFY	PÁG. 3/8	

157/2020, de 1 de junio, 220/2020, de 26 de junio, 227/2022, de 8 de abril, la 165/2023 de 10 de marzo y 214/2024, de 17 de mayo, así como otros órganos de revisión de decisiones en materia contractual, entre otros, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid en su Resolución 63/2019, de 13 de febrero, y el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en sus Resoluciones 206/2019, de 8 de marzo, 1098/2019, de 30 de septiembre y 221/2020, de 13 de febrero.

En el supuesto que examinamos, CSIF impugna el pliego de prescripciones técnicas (PPT). En concreto, impugna la cláusula B.2.4.4 al cuestionar que esta imponga una jornada uniforme de ocho (8) horas que imposibilita técnica y jurídicamente el mantenimiento del sistema pactado en mayo del año 2021 en el que se fijó un sistema de turnos con jornadas de siete (7) horas mañana y tarde, y diez (10) horas noche. Considera que dicha previsión vulnera el derecho a la negociación colectiva consagrada en el artículo 37.1 de la Constitución Española (CE) e incurre en un exceso de discrecionalidad técnica en la gestión del personal de una empresa privada, desnaturalizando el contrato de servicios y generando un riesgo evidente de declaración de cesión ilegal de trabajadores.

Asimismo, denuncia lo que califica como “manifiesta contradicción” (sic) en el PPT al señalar que, por un lado, se introduce el concepto de “localización” al definir los requisitos y capacitación de los perfiles técnicos y se exige tener disponibilidad para la localización y activación fuera del horario de presencia en casos excepcionales debidamente justificados, y por otro, el pliego exige la disposición del personal técnico que esté de guardia, al margen de los horarios habituales de trabajo, garantizando la continuidad del servicio 24x7 los 365 días del año, lo que viene a consolidar que las guardias se organicen en turnos rotatorios.

Pues bien, el Sindicato recurrente justifica en qué medida las cláusulas que impugna afectan a los derechos de los trabajadores o pone de relieve que se incumplan por el futuro empresario durante el proceso de ejecución, debiéndosele reconocer, por tanto, legitimación activa.

La conexión entre las cláusulas impugnadas y las condiciones de organización del tiempo de trabajo, régimen de guardias, disponibilidad y eventual subrogación del personal permite apreciar una afectación suficientemente directa de los intereses colectivos cuya defensa corresponde al sindicato recurrente.

TERCERO. Acto recurrible.

El recurso se interpone contra el PPT de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros y es convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública; por tanto, debe admitirse el recurso al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 a) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

El recurso se ha interpuesto en plazo de conformidad con lo estipulado en el artículo 50.1 b) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

I. Alegaciones del Sindicato recurrente.

Solicita la nulidad del apartado B.2.4.4 del PPT en lo relativo a la distribución de turnos en jornadas de 8 horas por considerarlo contrario al ordenamiento jurídico laboral y convencional vigente.

Denuncia que infringe el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores (ET) así como el artículo 130 de la LCSP pues la Administración no puede diseñar un pliego que obligue al nuevo adjudicatario a incumplir las obligaciones



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	GONZALO CASTILLO PEÑALOSA	10/07/2026	
VERIFICACIÓN	Pk2jmCLBPVKUQBMPH5NMVNCBP7PRFY	PÁG. 4/8	

laborales subrogadas, estableciendo una jornada de 8 horas, en la medida que con tal proceder está modificando de facto una condición colectiva de trabajo que solo puede ser alterada mediante el procedimiento del artículo 41 ET.

Asimismo, vulnera el derecho a la negociación colectiva del artículo 37.1 CE e invade las facultades organizativas de la empresa, incurriendo en un exceso de discrecionalidad técnica al organizar el cómo del servicio (turnos y horas exactas) en lugar del qué, lo que supone una injerencia administrativa en la gestión del personal de una empresa privada, que desnaturaliza el contrato de servicio y genera un riesgo evidente de declaración de cesión ilegal de trabajadores.

Por otra parte, expone que el PPT adolece de una contradicción interna pues el apartado C.1 atribuye a la empresa la competencia exclusiva en el establecimiento de turnos y horario, mientras que el apartado B.2.4.4 anula dicha facultad al predeterminar la jornada y la hora de inicio.

En definitiva, sostiene que una prescripción técnica/organizativa del servicio no puede operar como una regulación unilateral de condiciones de trabajo, de la ordenación del tiempo de trabajo y de los turnos, excediendo de lo que corresponde definir al órgano de contratación para describir la prestación debiendo respetar el marco laboral aplicable. Invoca, en apoyo de su pretensión, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de fecha 3 de febrero de 2025 (EDJ 2025/518013) solicitando que se respete el horario establecido en el pacto colectivo suscrito con fecha 17 de mayo de 2021 con jornadas de 7 horas (mañana y tarde) y 10 horas (noche).

Además, denuncia una contradicción que, a su juicio, es posible advertir entre la consideración de la guardia como excepcional, por un lado, y la previsión, por otro, del sistema de localización del personal dentro del sistema de turnos rotatorios.

II. Alegaciones del órgano de contratación.

Sobre el fondo del asunto, el informe del órgano advierte de la pérdida sobrevenida del objeto del recurso respecto del primer motivo de impugnación tras la rectificación operada y publicada en el perfil de contratante el 7 de julio de 2026 que ha suprimido el apartado del PPT impugnado.

Respecto del segundo motivo de impugnación, se opone señalando el carácter difuso del planteamiento de la cuestión que impide conocer cuál es en concreto el alcance de la impugnación. Niega la contradicción que se denuncia en los términos que siguen a continuación:

*“Como punto de partida, debemos tener presente que el objeto de la licitación es la “Gestión del Sistema de Emergencias del 112”. Tal y como se describe en la memoria justificativa del expediente, la naturaleza del servicio exige la disponibilidad permanente del personal específicamente formado en la atención de llamadas de emergencia, la clasificación de incidentes, la aplicación de protocolos de actuación y la activación y coordinación de los distintos organismos intervinientes (servicios sanitarios, bomberos, fuerzas y cuerpos de seguridad, protección civil y otros servicios operativos). Asimismo, el servicio debe prestarse de manera **ininterrumpida durante las 24 horas del día, todos los días del año**, lo que requiere una dotación de personal suficiente para cubrir los distintos turnos operativos, garantizar los tiempos de respuesta y asegurar la continuidad del servicio.*

Dentro de la distribución de trabajo en cuanto a los técnicos se refiere, estos deben realizar guardias localizadas rotativas garantizando la continuidad 24x7 del servicio los 365 días del año, atendiendo y resolviendo las incidencias que se den con carácter excepcional. Ahora bien, esas guardias no se realizan de forma presencial por lo que deben estar localizables por si se da una situación excepcional en la que se tengan que incorporar o resolver de forma no



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	GONZALO CASTILLO PEÑALOSA	10/07/2026	
VERIFICACIÓN	Pk2jmCLBPVKUQBMPH5NMVNCBP7PRFY	PÁG. 5/8	

presencial alguna incidencia. Por lo tanto, lo que se considera excepcional es la situación en la que se tienen que activar, no la guardia que prestan en los turnos rotatorios según les corresponda.

Por lo tanto, no existe una contradicción en el pliego, siendo las guardias localizadas y la excepcionalidad complementarias. Es decir, únicamente se activará a un técnico en el periodo de guardia localizada cuando se de una situación excepcional que lo requiera.

En este sentido, proponemos la publicación de una nota aclaratoria en los siguientes términos:

“En los turnos rotativos de guardia que correspondan a los técnicos para garantizar la continuidad 24x7 del servicio los 365 días del año, se exige tener disponibilidad para la localización y activación fuera de horario de presencia en casos excepcionales, debidamente justificados”.

Solicita la desestimación del recurso.

SEXTO. Fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal.

Respecto del primer motivo de impugnación, efectivamente como advierte el órgano de contratación en su informe ha de decaer y ser inadmitido por pérdida sobrevenida del objeto al haber desaparecido del procedimiento licitatorio la concreta previsión cuya nulidad pretendía la recurrente, sin subsistir controversia material susceptible de pronunciamiento, como consecuencia de la rectificación posterior llevada a cabo en el PPT, y la supresión del apartado B. 2.4.4 del PPT -que fue publicada en el perfil de contratante con fecha 7 de julio de 2026- y que determinó la declaración de concluso del procedimiento de recurso especial (RCT 424/2026) interpuesto por la CENTRAL SINDICAL INDEPENDIENTE Y DE FUNCIONARIOS (CSIF) contra el referido apartado en la Resolución 457/2026 de la misma fecha que la presente. Nos remitimos íntegramente a las consideraciones efectuadas en el referido pronunciamiento respecto de la desaparición de la controversia, tras la constatación de la eliminación de la cláusula del PPT con publicidad suficiente, sin perjuicio de advertir que la citada constatación no implica validación alguna de la calificación jurídica otorgada por el órgano de contratación a la actuación realizada.

Con relación al segundo motivo de impugnación, procede analizar si el planteamiento efectuado ofrece contenido impugnatorio suficiente para justificar un pronunciamiento sobre el fondo, que se efectúa en el recurso, al no estar obligado este Tribunal, como en tantas ocasiones se ha dicho, a construir la fundamentación jurídica del recurso que pesa sobre la parte recurrente.

Hemos de recordar que, como señalan los propios “considerandos” de la Directiva 89/665/CEE, de 21 de diciembre de 1989, la finalidad del recurso especial es instaurar un mecanismo ágil y eficaz que garantice la aplicación efectiva de la normativa contractual nacional y europea, que permita la corrección de las infracciones de dicha normativa cuando todavía sea posible, de donde resulta un presupuesto necesario para acudir a esta vía especial de impugnación denunciar que el poder adjudicador ha incurrido en alguna infracción de la legislación contractual; en particular, de la LCSP y demás normas de aplicación. Así, es doctrina consolidada de este Tribunal desde la Resolución 62/2012, de 29 de febrero, reiterada en la Resolución 302/2020, de 10 de septiembre o la 143/2021, de 15 de abril, la Resolución 304/2022, de 3 de junio, o la 528/2022, de 7 de noviembre, o en la Resolución 108/2023, de 23 de febrero, que este órgano ostenta una función exclusivamente revisora de los actos recurridos en orden a determinar si se ha producido un vicio de nulidad o anulabilidad, en el marco de lo dispuesto en el artículo 57 de la LCSP. Por lo tanto, si el recurso no suscita ninguna controversia jurídica frente a un acto del poder adjudicador, faltaría el contenido impugnatorio necesario para su admisión.



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	GONZALO CASTILLO PEÑALOSA	10/07/2026	
VERIFICACIÓN	Pk2jmCLBPVKUQBMPH5NMVNCBP7PRFY	PÁG. 6/8	

En el caso que nos ocupa, y como advierte el órgano de contratación en su informe, resulta difícil precisar el alcance de la impugnación, pues, aunque invoca diversos principios y normas jurídicas, no desarrolla suficientemente la relación entre dichas infracciones y las concretas previsiones contractuales impugnadas, sino que plantea el núcleo del debate en términos de contradicción. En efecto, el Sindicato recurrente alega la “manifiesta contradicción” que advierte en el apartado C.2 del PPT al entender que el concepto de “localización” que la Administración emplea al definir los requisitos y capacitación de los perfiles técnicos y la disponibilidad para la localización y activación fuera del horario de presencia en casos excepcionales choca con las previsiones del pliego (no indica tampoco cuáles) que “páginas más adelante “(sic) elimina esa excepcionalidad y pasa a exigir la disposición del personal técnico que esté de guardia, al margen de los horarios habituales de trabajo, garantizando la continuidad del servicio 24x7 los 365 días del año.

En cualquier caso, a mayor abundamiento, incluso efectuando una interpretación favorable a la admisión del planteamiento formulado por la recurrente, el motivo habría de ser desestimado por las razones que siguen.

El apartado C.2 al que alude el recurso tiene el siguiente contenido, en el extremo cuestionado:

“Así mismo, en el sistema de localización, y debido a la naturaleza del servicio, su carácter crítico y permanente, es necesario disponer de personal técnico con responsabilidad a nivel de las áreas funcionales de Operaciones, Gestión e Integración y Comunicación, que esté de guardia, al margen de los horarios habituales de trabajo, garantizando la continuidad 24x7 del servicio los 365 días del año, atendiendo y resolviendo cualquier incidencia relativa a las áreas antes indicadas, con un tiempo máximo de incorporación del personal localizado de sesenta minutos.

Este Tribunal no aprecia la contradicción manifiesta con la previsión que también incorpora el PPT en el apartado relativo a la capacitación de los perfiles “Disponibilidad para la localización y activación fuera de horario de presencia en casos excepcionales debidamente justificados”.

Como explica el informe del órgano al recurso, dada la naturaleza de la prestación contractual, que es la gestión del servicio de emergencias 112, el servicio debe prestarse de manera ininterrumpida durante las 24 horas del día, todos los días del año, lo que requiere una dotación de personal suficiente para cubrir los distintos turnos operativos, garantizar los tiempos de respuesta y asegurar la continuidad del servicio. Asimismo, dentro de la distribución de trabajo en cuanto a los técnicos se refiere, estos deben realizar guardias localizadas rotativas garantizando la continuidad 24x7 del servicio los 365 días del año, atendiendo y resolviendo las incidencias que se den con carácter excepcional. Pero esas guardias no se realizan de forma presencial por lo que deben estar localizables y disponibles por si se da una situación excepcional en la que se tengan que incorporar o resolver de forma no presencial alguna incidencia. En consecuencia, lo que se considera excepcional es la situación en la que se tienen que activar, no la guardia que prestan en los turnos rotatorios según les corresponda. De ahí que conpongamos con el órgano de contratación en que no es posible apreciar la contradicción interna en el PPT en los términos en que aparece planteada. La obligación de permanecer incluido en un sistema de guardias localizadas constituye una situación ordinaria de organización del servicio, mientras que la activación efectiva del personal localizado fuera del horario habitual constituye un acontecimiento excepcional. Ambas previsiones operan sobre planos conceptuales distintos y, por ello, no resultan incompatibles.

Procede, por tanto, la desestimación del segundo motivo de impugnación, al no apreciarse contradicción interna entre las cláusulas analizadas ni vulneración de la normativa contractual que justifique la anulación del apartado del PPT cuestionado.

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



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	GONZALO CASTILLO PEÑALOSA	10/07/2026	
VERIFICACIÓN	Pk2jmCLBPVKUQBMPH5NMVNCBP7PRFY	PÁG. 7/8	

ACUERDA

PRIMERO. Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **CENTRAL SINDICAL INDEPENDIENTE Y DE FUNCIONARIOS (CSIF)** contra el pliego de prescripciones técnicas que rigen el procedimiento de adjudicación del contrato denominado «Gestión del sistema de emergencias 112 Andalucía» (Expediente CONTR 2026 0000109830) promovido por la Agencia de Seguridad y Gestión Integral de Emergencias de Andalucía adscrita a la Consejería de Sanidad, Presidencia y Emergencias respecto del primer motivo y desestimar el segundo motivo en los términos analizados.

SEGUNDO. Declarar que no se aprecia temeridad ni mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su 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.



Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	GONZALO CASTILLO PEÑALOSA	10/07/2026	
VERIFICACIÓN	Pk2jmCLBPVKUQBMPH5NMVNCBP7PRFY	PÁG. 8/8	