

Recurso 644/2024
Resolución 21/2025
Sección tercera

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

Sevilla, 24 de enero de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por la entidad **CRUZ ROJA ESPAÑOLA**¹, contra la resolución de 5 de diciembre de 2024, por la que se declara desierto el procedimiento de licitación del contrato denominado “Contrato administrativo especial para la contratación de 61 plazas de acogimiento residencial para menores que se encuentren bajo la protección de la administración de la Junta De Andalucía. Modalidad: varias modalidades”, (Expte. CONTR_2024_291908), respecto del lote 7, convocado por la Delegación Territorial en Córdoba de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 23 de julio de 2024, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía y en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación por procedimiento abierto del contrato administrativo especial indicado en el encabezamiento de esta resolución, con un valor estimado de 11.995.097,20 euros. En dicho último día los pliegos fueron puestos a disposición de las personas interesadas en el citado perfil.

A la presente licitación le es de aplicación 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 (en adelante LCSP), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

Durante la tramitación del procedimiento la mesa eleva propuesta de adjudicación una vez valoradas las ofertas de las entidades licitadoras de acuerdo con los baremos establecidos en el PCAP, donde se justifica la elección de las empresas licitadoras propuestas, clasificando las proposiciones por orden decreciente atendiendo a los criterios de adjudicación recogidos en el pliego, resultando como entidad propuesta adjudicataria para el lote 7 otra entidad distinta a la ahora recurrente. Tras el requerimiento, para que presenten la documentación previa a la adjudicación, el día 21 de octubre de 2024, se celebra la mesa de contratación para la comprobación de la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos de las entidades que fueron notificadas

¹ 1Regulada por el Real Decreto 415/1996, de 1 de marzo, por el que se establecen las normas de ordenación de la Cruz Roja Española estableciendo que se trata de una institución humanitaria de carácter voluntario y de interés público que desarrolla su actividad bajo la protección del Estado a través del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 dotada de personalidad jurídica propia y plena capacidad jurídica y patrimonial para el cumplimiento de sus fines.



como propuestas adjudicatarias, y respecto de la entidad propuesta a dicho lote observa defectos u omisiones que deben ser objeto de subsanación, celebrándose nueva sesión de la mesa el día 7 de noviembre de 2024.

De este modo, la mesa de contratación comprobó que la entidad no subsanó la totalidad de la documentación previa requerida, por lo que acordó la exclusión y acordó proponer a la entidad ahora recurrente. El día 22 de noviembre de 2024, se celebra la mesa de contratación para la comprobación de la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos de la entidad, y se observan defectos u omisiones que deben ser objeto de subsanación. La mesa el día 29 de noviembre, comprueba que la entidad no subsana la totalidad de la documentación previa requerida.

Como consecuencia de ello y al no haber más entidades posibles adjudicatarias el 5 de diciembre de 2024, se declara desierto el procedimiento.

SEGUNDO. El 27 de diciembre de 2024, tuvo entrada en el registro del órgano de contratación escrito de recurso denominado potestativo de reposición, interpuesto por la entidad recurrente contra la citada resolución, por la que se declara desierto el procedimiento respecto del lote 7.

El mencionado escrito de recurso, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución fue recibido por este Tribunal tras su remisión por el órgano de contratación.

La Secretaría del Tribunal concedió plazo de alegaciones a la otra entidad interesada. No se han presentado alegaciones.

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.

Ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso dada su condición de entidad licitadora, respecto del lote impugnado, en el procedimiento de adjudicación, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP.

TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto el objeto de licitación es un contrato administrativo especial cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública.

Asimismo, aun cuando el acto impugnado es la resolución declarando desierta la licitación respecto del lote 7, al tratarse de un acto finalizador del procedimiento de adjudicación es equiparable, a efectos del recurso especial, a la adjudicación. En tal sentido se viene pronunciando de modo reiterado y constante este Tribunal (v.g. Resoluciones 49/2018 de 23 de febrero y 35/2019 de 14 de febrero entre otras muchas) y el resto de Órganos de



revisión de decisiones en materia contractual. Por tanto, el recurso presentado es procedente de conformidad con lo estipulado en el artículo 44 apartados 1 y 2 c) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, conforme a la documentación enviada por el órgano de contratación, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 d) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

La exclusión, producida con respecto a los Profesionales de Apoyo Educativo encargados de la ejecución del contrato, la mesa constata que los aportados son en número menor al requerido para el Programa de Discapacidad, de una ratio de 6,1875. Pues bien, la recurrente se alza contra la exclusión de su oferta argumentando en síntesis las siguientes cuestiones relacionadas con su exclusión.

Se remite en los antecedentes del recurso especial al pliego de prescripciones técnicas (PPT), al apartado 9 que lleva como rúbrica “RECURSOS HUMANOS”, que señala que:

“La Entidad adjudicataria además de cumplir, respecto de las personas trabajadoras vinculadas a la ejecución del contrato, las disposiciones legales, reglamentarias y convencionales vigentes en materia laboral, de Seguridad Social y de seguridad y salud en el trabajo, deberá cumplir el Convenio Colectivo aplicable respetando las condiciones que en él se establecen. Igualmente, la Entidad gestora deberá promover la igualdad entre hombres y mujeres.”

Explica que *“la misma licitación, cuando detalla el equipo de atención educativa, en el punto b) al hablar de los Profesionales de Apoyo, dice “que deben contar al menos con la titulación de Técnico en Integración Social, para lo que se requiere titulación de ciclo formativo de grado superior en el área de servicios socioculturales y de la comunidad (Grupo Profesional 2)”, lo que debe interpretarse en concordancia al contenido del IV CONVENIO COLECTIVO ESTATAL DE REFORMA JUVENIL Y PROTECCIÓN DE MENORES (en adelante, el Convenio), el que en su Título II, artículo 27 define a los profesionales de apoyo educativo (Grupo Profesional 2) de la siguiente manera: “Personal encargado de tareas que requieran niveles medios de complejidad y autonomía; normalmente con niveles de formación altos (ciclos formativos de grado superior, bachillerato, certificados de profesionalidad de grado superior) O/Y cualificación y experiencia contrastadas para el desempeño de las mismas.”*

Argumenta interpretativamente que *“se entiende cumplido el requisito para desempeñar la labor como Grupo Profesional 2, ya que el Pliego debe interpretarse siempre a la luz de lo que establece el Convenio Colectivo aplicable, y en este caso puntual permite que tanto la CUALIFICACIÓN como la EXPERIENCIA debidamente contrastadas de las empleadas, sean consideradas como equiparables a las titulaciones². Ello es así, porque el espíritu del Convenio es el mantenimiento del personal laboral, debido a lo específico de la labor que se desempeña”*.

² (Por la importancia, la negrita es nuestra).



Entiende que el PCAP no puede contradecir lo establecido en un convenio colectivo sectorial que sea aplicable a los trabajadores que ejecuten el contrato, ello en virtud del *“Principio de jerarquía normativa. Esto se debe a que el convenio colectivo tiene rango normativo y establece unas condiciones mínimas que deben respetarse, incluso en el ámbito de la contratación pública”*.

Explica que *“no aceptar a las trabajadoras del Grupo Profesional 2, a pesar de cumplir con las condiciones de experiencia y cualificación práctica, iría en contra de lo estipulado en el Convenio, incluso contra el espíritu de la normativa laboral. Al rechazar a estas trabajadoras, se están vulnerando sus derechos y se ignora el marco normativo que establece el convenio, el que permite específicamente para los profesionales del Grupo Profesional 2, que demostrando su competencia a través de años de servicio y el cumplimiento de las funciones establecidas en sus roles actuales, sean equiparados a la titulación requerida. Todo esto sin dejar de tener en cuenta que ha sido así en conciertos anteriores, considerando equiparable la experiencia a la titulación, siendo prueba más que evidente que las trabajadoras se encuentran actualmente desempeñando dicha labor”*.

A modo de acreditación, explica *“que los profesionales de apoyo educativo”* aportados cumplen con las funciones y competencias requeridas, y para ello aporta entre otra documentación, *“un justificante de encontrarse en trámite la solicitud del documento que certifica las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral”*.

De forma contradictoria a pesar de hablar de una solicitud manifiesta que *“este certificado documenta las tareas que cada profesional ha venido desempeñando y desempeña en la actualidad, y cómo estas se alinean totalmente con los requerimientos establecidos en el pliego de condiciones”*. Posteriormente, de nuevo queda claro que con lo que cuenta es con una solicitud solo.

Por último, pone de manifiesto una serie de circunstancias fácticas relacionadas con su entidad que son ajenas a este procedimiento y a las condiciones de la licitación que son irrelevantes a los efectos de la resolución del recurso especial.

En resumen, basa el recurso en que, por el principio de jerarquía normativa, y basado en el artículo 37 de la Constitución, la fuerza vinculante de los convenios está por encima de los pliegos.

Apela al Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, para expresar que los convenios colectivos son de obligatorio cumplimiento dentro de su ámbito de aplicación, de tal modo que *“las condiciones fijadas en un convenio sectorial aplicable son vinculantes para las empresas que ejecutan un contrato público, y un pliego que intente establecer condiciones que vulneren o empeoren los derechos establecidos en un convenio colectivo, sería nulo en esa parte, ello debido a la fuerza vinculante de dichos convenios”*.

Señala que los trabajadores que no satisfacen los requisitos cumplen *“con las condiciones técnicas de la licitación de conformidad con el IV Convenio Colectivo de Protección y Reforma. Este convenio permite que los trabajadores del Grupo Profesional 2 acrediten su idoneidad a través de su experiencia y cualificación, incluso sin una titulación específica. La experiencia, la documentación de funciones y la protección que el convenio otorga a estos profesionales garantizan su plena adecuación a los requerimientos del equipo de atención educativa.”*

Aboga por que los requisitos del pliego sean interpretados tal como lo determina el Convenio colectivo, y por ello declarar la nulidad de pleno derecho de la resolución que se ataca, *“en virtud de lo que establece el artículo 47.2 de la Ley 39/2015: “2. También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la*



Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.”

Por último, apela a la LCSP explicando, contra la declaración de desierto, es decir, en este momento procedimental, que garantiza el respeto de la legislación laboral, “más precisamente en su artículo 122.2”: *Los pliegos deben incluir las condiciones necesarias para cumplir las normas de protección laboral, social y de igualdad*”. Concluyendo que si “*un pliego vulnera derechos de los trabajadores establecidos en un convenio colectivo sectorial, dicho pliego es ilegal y en consecuencia nulo en la parte que contradiga el convenio, ya que no puede prevalecer sobre una norma con rango de ley, y la empresa adjudicataria sigue obligada a respetar el convenio colectivo aplicable, independientemente de lo que diga el pliego*”.

Por ello entiende que debe anularse la declaración de desierto y adjudicársele el contrato.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Explica que, una vez celebrada el 29 de noviembre, la mesa de contratación se comprobó que la entidad no subsanó la totalidad de la documentación previa requerida. En concreto, con respecto a los Profesionales de Apoyo Educativo encargados de la ejecución del contrato, cuando la mesa constata los siguientes hechos tras la comprobación de la documentación:

“- Se subsana correctamente la documentación de la trabajadora A.R.R.D. mediante informe de vida laboral completo del que se desprenda acreditación de los 3 años completos de experiencia en su ámbito de actuación.

- E.A.P. no cumple con el nivel de titulación exigida en el PCAP.

- Á.S.G. no cumple con el nivel de titulación exigida en el PCAP.

- M.C.R-C. no cumple con el nivel de titulación exigida en el PCAP”.

El Programa de Discapacidad del PCAP tiene una ratio de “*6,1875 Profesionales de Apoyo Educativo, y la entidad no aporta personal que cubra 2,1875 profesionales*”.

Señala que no existe vulneración alguna del principio de jerarquía normativa y que la titulación exigida en el PCAP para los Profesionales de Apoyo Educativo se encuentra en consonancia con la “*titulación mínima exigida para los profesionales del Grupo 2 en el IV CONVENIO COLECTIVO ESTATAL DE REFORMA JUVENIL Y PROTECCIÓN DE MENORES no contraviniendo, por lo tanto, lo dispuesto en este último. En todo caso, la legalidad del PCAP no constituye una cuestión que deba ser analizada en este momento procedimental, dado que ha transcurrido el plazo establecido para impugnar dicho pliego. Por lo tanto, la Mesa de Contratación al valorar los requisitos de capacidad y solvencia queda obligada por dispuesto en el PCAP, no pudiendo aceptar en ningún caso como válidas Titulaciones u otros medios para acreditar la capacidad y solvencia no contemplados en este*”.

SEXTO. Consideraciones del Tribunal.

Procede ahora entrar a analizar el fondo de la controversia. Pues bien, el contenido del Apartado 4.C. sobre solvencia técnica y profesional, del Anexo I del PCAP, el cual recoge lo siguiente en el punto 5.3 respecto del personal responsable de la ejecución del contrato, cuando señala que el equipo técnico deberá contar con:



“b) Profesionales en número indicado en las ratios de personal según programa y tamaño con titulación universitaria de diplomatura o título de grado en Trabajo Social. (Grupo Profesional 1b).

El equipo de atención educativa estará compuesto por: a) Educadores, que deben contar con una titulación universitaria de diplomatura o grado en Educación Social. Respecto de aquellos trabajadores que ya estuvieran contratados con la categoría de educador y no estuvieran en posesión del título de Educador/a Social se estará a lo dispuesto en la Disposición Transitoria cuarta y Disposición Final primera del IV Convenio Colectivo de protección y reforma (BOE número 42 de 18 de febrero de 2021) (Grupo Profesional 1b).

b) Profesionales de apoyo educativo, que deben contar al menos con la titulación de ciclo formativo de grado superior en el área de servicios socioculturales y de la comunidad (Grupo Profesional 2). En los programas específicos de atención a la discapacidad grave se podrá contar con profesionales del área de sanidad con el mismo nivel de titulación. (Grupo Profesional 2)”

El incumplimiento de este último inciso es el que ha supuesto que se excluyera a la entidad recurrente, sobre la base de las siguientes consideraciones.

1. Preliminar. Sobre la subordinación pretendida de los pliegos de cláusulas a los convenios colectivos en virtud del principio de jerarquía normativa.

Se debe partir, como premisa, que ante la fundamentación genérica e imprecisa del recurso especial interpuesto deban recordarse a efectos de la resolución del mismo algunas cuestiones básicas de la contratación pública y de las reglas por las que se rige, así como su relación con otras ramas del Derecho, y en este caso con el Derecho laboral. Los pliegos no pueden exigir el cumplimiento de un cierto convenio colectivo, por tratarse de una cuestión que, en puridad, se halla extramuros de la contratación administrativa.

El recurso especial alude a ese principio de jerarquía normativa que estaría infringiendo el pliego de cláusulas, y por ello no está demás, que se deba partir de una consideración general acerca de la relación e incidencia de un determinado convenio colectivo en una licitación. En este sentido, la LCSP exige a los órganos de contratación que al confeccionar los pliegos de cláusulas administrativas particulares incluyan en ellos, más allá de la información sobre las condiciones de subrogación en los contratos de trabajo, cláusulas sobre los siguientes aspectos relevantes en materia sociolaboral. En resumen, podemos observar, por un lado, las consideraciones sociales y laborales que como criterios de solvencia, de adjudicación o como condiciones especiales de ejecución se admitan.

En la regulación de los pliegos de cláusulas administrativas particulares se prevé «la obligación del adjudicatario de cumplir las condiciones salariales de los trabajadores conforme al convenio colectivo sectorial de aplicación» (artículo 122 LCSP). Igualmente, en el artículo 149 (ofertas anormalmente bajas) se prevé que los órganos de contratación rechazarán las ofertas que comprueben como anormalmente bajas porque vulneran la normativa sobre subcontratación o no cumplen las obligaciones aplicables en materia social y laboral, «(...) incluyendo el cumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes». Y, por último, en el artículo 202.2 LCSP (condiciones especiales de ejecución del contrato de carácter social, ético, medioambiental o de otro orden) en el que se explicita que «(...) las consideraciones de tipo social o relativas al empleo, podrán introducirse para (...) garantizar (...) el cumplimiento de los convenios colectivos sectoriales y territoriales aplicables». Es decir, la obligación del adjudicatario de cumplir las condiciones salariales de los trabajadores conforme al convenio colectivo sectorial de aplicación, de tal modo que con ello se evite que las empresas licitadoras puedan incurrir



en competencia desleal, ofreciendo propuestas económicamente más favorables para la Administración mediante la reducción de los costes salariales.

Conviene destacar que otra de las previsiones de la Ley se refiere a las posibles penalidades que pueden corresponder conforme al artículo 192 de la LCSP, para el supuesto de incumplimiento de condiciones especiales de ejecución del contrato relativas al empleo o de tipo social. Por último, se recoge que los organismos de los que los licitadores puedan obtener la información pertinente sobre las disposiciones vigentes en materia de protección del empleo, igualdad de género, condiciones de trabajo, prevención de riesgos laborales e inserción sociolaboral de las personas con discapacidad.

Se ha de destacar en relación con lo anterior, por lo clarificador que, por el contrario, se ha producido la desaparición de la subrogación convencional en el artículo 130 LCSP, y se han incorporado nuevas previsiones en materia de obligaciones de información. En efecto, especial atención conviene prestar al nuevo artículo 130 de la LCSP por dos razones. La primera es que, en primer lugar, porque rompe definitivamente con el régimen anterior que preveía el derogado artículo 120 de la antigua Ley (aprobada por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector público). Acogiendo la última jurisprudencia en la materia sin que sea ya posible imponer la obligación de subrogación ex pliegos a las nuevas adjudicatarias, ni siquiera cuando el convenio colectivo aplicable prevea la obligación de subrogación o cuando parezca evidente que existe una sucesión de empresa del artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores, esto es, no puede irse más allá de las obligaciones de información que ahora se prevén en el 130.1 LCSP, el cual se acomoda a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, de tal modo que los pliegos tienen simplemente la obligación de informar, pero no pueden establecer la obligación de subrogación.

La segunda razón, es que el artículo 130 LCSP actual instaura un régimen jurídico laboral propio, regula la obligación de informar a los licitadores, y no de imponerles la subrogación. Obligación que pesa sobre la contratista saliente, de tal modo que cierra el artículo 130 con la defensa de la veracidad y claridad de la información proporcionada por la empresa saliente, con dos responsabilidades que le afectan. Por una parte, se ofrece al nuevo contratista una *«acción directa contra el antiguo contratista»* para *«el caso de que una vez producida la subrogación los costes laborales fueran superiores a los que se desprendieran de la información facilitada por el antiguo contratista al órgano de administración»*. (artículo 130.5 LCSP).

Por otra parte, y de manera compatible con la aplicación, cuando proceda, del régimen de responsabilidad previsto en el artículo 44.3 del ET cuando exista una sucesión de empresa legal o de plantillas, se indica que *«el pliego de cláusulas administrativas particulares siempre contemplará la obligación del contratista de responder de los salarios impagados a los trabajadores afectados por la subrogación, así como de las cotizaciones a la Seguridad Social devengadas, aún en el supuesto de que se resuelva el contrato y aquellos sean subrogados por el nuevo contratista, son que en ningún caso dicha obligación corresponda a este último. En este caso, la Administración, una vez acreditada la falta de pago de los citados salarios, procederá a la retención de las cantidades debidas al contratista para garantizar el pago de los citados salarios, y a la no devolución de la garantía definitiva en tanto no se acredite el abono de estos»*. (artículo 130.6 LCSP).

Solo en esos casos resulta aplicable el convenio colectivo, pero el pliego de cláusulas no se encuentra entre las fuentes de la relación laboral reguladas en el artículo 3.1 del Estatuto de los trabajadores. La cláusula incluida en el pliego tiene fuerza vinculante de cara a su cumplimiento entre las partes del propio contrato administrativo, esto es, entre la empresa y la administración contratante. De esta forma en caso de que el pliego establezca una determinada condición laboral, y si se comprueba ese incumplimiento, las consecuencias podrán ser objeto de



reclamación entre quienes han suscrito el contrato administrativo en cuestión. Es decir, el pliego de cláusulas no genera derechos laborales exigibles por los propios trabajadores. Así lo confirma recientemente el Tribunal Supremo, Sala de lo Social, en la Sentencia de 5 de marzo de 2024 (rec. 168/2021).

Ese es el sentido del apartado 9 del PPT al que alude la entidad recurrente.

2. Sobre el pretendido carácter preceptivo del precepto citado del convenio colectivo aludido y la contravención aludida del PCAP. Sobre la fijación de las condiciones de solvencia en el pliego: el pliego está consentido.

Debe partirse de la consideración de que la solvencia es el conjunto de condiciones técnicas, financieras, económicas y profesionales que deben concurrir en una empresa para que se considere que es capaz de ejecutar con garantías las prestaciones propias de un contrato. No hay, por lo tanto, empresas solventes en abstracto, sino empresas solventes en relación a un contrato concreto.

Es por ello que el legislador establece que las exigencias deben ser proporcionadas al objeto del contrato, pues está pensando en que el órgano de contratación determine en cada caso el nivel de solvencia mínimo necesario para participar en el procedimiento de adjudicación de cada contrato. La correcta exigencia de solvencia en cuanto a su proporcionalidad y su vinculación al objeto del contrato son importantes, pues, de un lado aseguran la correcta ejecución del contrato, y de otro, garantizan que mediante la adecuada concurrencia se pueda seleccionar la oferta económicamente más ventajosa.

Por otro lado, respecto de los criterios de solvencia requeridos, es cierto que en algún caso pueden impedir el acceso al procedimiento de las empresas que no los cumplan, pues ello es el efecto lógico de la finalidad que en la legislación contractual tiene la exigencia de una solvencia mínima, asegurarse que los licitadores posean las características económicas y técnicas que les permitan ejecutar con garantías la prestación contractual.

No obstante, el pliego, en virtud del artículo 139 de la LCSP, está consentido y es “*lex contractus*” entre las partes.

A mayor abundamiento, el actual IV Convenio colectivo estatal de reforma juvenil y protección de menores, resultó autorizado para su registro y publicación mediante la Resolución de 4 de febrero de 2021, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica (BOE de 18 de febrero de 2021). En el convenio, en el artículo 27.4 se expresa que el Grupo Profesional 2 es el “*personal encargado de tareas que requieran niveles medios de complejidad y autonomía; normalmente con niveles de formación altos (ciclos formativos de grado superior, bachillerato, certificados de profesionalidad de grado superior) o/y cualificación y experiencia contrastadas para el desempeño de las mismas*”.

Explica al precepto que son “*son puestos que exigen la comprensión y dominio de fundamentos teóricos y prácticos. Las decisiones que se toman y su nivel de autonomía están relacionadas con la aplicación de sistemas, pautas, procedimientos y métodos de trabajo previamente definidos. Funciones: consisten en la realización de tareas de complejidad media y caracterizados por el desempeño de un conjunto de actividades profesionales operativas bien determinadas, con la capacidad de utilizar instrumentos y técnicas que conciernen principalmente a un trabajo de ejecución, que puede ser autónomo en el límite de dichas técnicas. Estas actividades se circunscriben a áreas de especialización profesional. Formación: Formación profesional superior o de grado medio, o formación académica equivalente o en su defecto, con conocimientos adquiridos en el desempeño de su profesión, complementados con conocimientos adquiridos por demostrada experiencia en su puesto de trabajo y con formación específica necesaria para desarrollar la función el puesto de trabajo.*”



A título orientativo podemos mencionar los puestos de: Monitores de taller, Auxiliar Técnico Educativo, mediador intercultural, Técnico en Integración Social, Técnico en Animación Socio-cultural, Técnico de Administración y Finanzas, etc”.

La redacción del convenio, como expresamente señala el último párrafo, el cual no fue objeto de mención por la entidad recurrente en su escrito de recurso especial, (pues lo reprodujo en el escrito de recurso de forma sesgada), supone que la definición de dicho grupo en el convenio sea “orientativa”. Expresa la entidad recurrente, como hemos citado, que existe una obligación de interpretar a favor de sus intereses dicho precepto del convenio, como si el mismo fuera aplicable sobre la LCSP.

Debe considerarse que, quedando clara la falta de vinculación directa del convenio, respecto a la configuración del pliego, como documento rector de la licitación que pretende cubrir a través de un contrato, y su ejecución solventar una determinada necesidad administrativa, se debe señalar que ninguna vinculación o limitación puede pretenderse desde el punto de vista de la Delegación. Es esta la que como entidad que debe contratar, debe atender a satisfacerlas del modo más plausible de acuerdo con el interés público, de acuerdo con las necesidades administrativas que debe gestionar en virtud de las competencias administrativas de las que es titular. Es decir, es la que está facultada para realizar una ponderación de las circunstancias a efectos de determinar cuál es la solvencia técnica necesaria para la ejecución concreta de un aspecto determinado del contrato.

Es decir, si alguna interpretación debe realizarse se debe realizar a favor del interés público, y en este sentido, este Tribunal estima que si la Administración exige la titulación de ciclo formativo de grado superior en el área de servicios socioculturales y de la comunidad, la LCSP, lo ampara pues ésta establece una serie de requisitos o controles previos que tratan de garantizar que los operadores económicos interesados en una licitación reúnen las condiciones de solvencia precisas que permitan garantizar o prever una correcta ejecución del contrato que pretende celebrar la Administración; requisitos que constituyen niveles mínimos de capacidad y solvencia que los licitadores deben reunir y que se deben fijar en los pliegos y en el anuncio de licitación, de forma clara, precisa e inequívoca y que deben estar vinculados y ser proporcionales al objeto del contrato. Y donde el órgano de contratación, para la acreditación de los mismos, debe realizar un esfuerzo a fin de especificar los medios de entre los recogidos en el Título II – Capítulo II, de la LCSP.

Estimamos que la solvencia exigida es proporcional con el objeto del contrato, e incluso con el contenido del convenio colectivo, dada la redacción orientativa del mismo. Es más, a efectos de la salvaguarda del interés público, y con la búsqueda de servicios de mayor calidad, y a pesar de haber quedado desierto, el criterio de solvencia respondía a un estándar de una mayor calidad, que hipotéticamente habría redundado en una mejor prestación del servicio.

3. Sobre el verdadero motivo del recurso.

La mesa excluye a la entidad recurrente por la aplicación de los pliegos. Es decir, la redacción del pliego en el apartado 4.C del Anexo I del PCAP no deja lugar a dudas sobre la titulación exigida. La entidad recurrente tampoco alega nada al contrario sobre el incumplimiento del título exigido por las personas propuestas dentro del equipo que debe ejecutar el contrato.

Por ello verdaderamente el recurso especial lo que pretende es una impugnación indirecta de los pliegos, pues la cláusula del Anexo I es clara. Pretende una imposible interpretación a la luz de la cláusula recogida en los pliegos,



que están consentidos, suponiendo su sujeción a los mismos en virtud de la aplicación del artículo 139 de la LCSP.

De este modo, este Tribunal ha entrado, a efectos de un mayor motivación y seguridad jurídica, en el fondo del asunto.

No obstante, téngase en cuenta que de conformidad con lo previsto en el párrafo cuarto del artículo 50.1.b) de la LCSP, se establece que no se admitirá el recurso especial en materia de contratación contra los pliegos y documentos contractuales que hayan de regir una contratación si el recurrente, con carácter previo a su interposición, hubiera presentado oferta o solicitud de participación en la licitación correspondiente, sin perjuicio de lo previsto para los supuestos de nulidad de pleno derecho.

El carácter de *lex contractus* de los pliegos que han de regir la contratación administrativa, supone que la presentación de las proposiciones administrativas implica la aceptación incondicionada de la totalidad de su contenido, sin salvedad o reserva alguna (art. 139.1 LCSP), de modo que su impugnación con posterioridad a la presentación de una oferta supondría una vulneración de la buena fe por infracción del principio general que prohíbe ir contra los propios actos.

No se da el supuesto de la impugnación indirecta de los pliegos, cuestión tampoco alegada por la entidad recurrente, conforme a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 12 de marzo de 2015, asunto C-539/13. (eVigilo).

En conclusión, procede la desestimación del de recurso especial.

Por todo ello, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **CRUZ ROJA ESPAÑOLA**, contra la resolución de 5 de diciembre de 2024, por la que se declara desierto el procedimiento de licitación del contrato denominado “Contrato administrativo especial para la contratación de 61 plazas de acogimiento residencial para menores que se encuentren bajo la protección de la administración de la Junta De Andalucía. Modalidad: varias modalidades”, (Expte. CONTR_2024_291908), respecto del lote 7, convocado por la Delegación Territorial en Córdoba de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad.

SEGUNDO. Declarar que no se aprecia temeridad o 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 partes 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.

