RE 102/2014

Acuerdo 65/2014, de 4 de noviembre de 2014, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, por el que se resuelve el recurso especial interpuesto por el comité de empresa de la FUNDACIÓN PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL AL MENOR, frente al procedimiento de licitación denominado «Servicio de gestión educativa en centros propios de menores dependientes de la Dirección Provincial del Instituto Aragonés de Servicios Sociales de Zaragoza», promovido por el Instituto Aragonés de Servicios Sociales.

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 3 de octubre de 2014 se publicó, en el Boletín Oficial de Aragón, el anuncio de licitación, relativo al procedimiento denominado «Servicio de gestión educativa en centros propios de menores dependientes de la Dirección Provincial del Instituto Aragonés de Servicios Sociales de Zaragoza», convocado por el Instituto Aragonés de Servicios Sociales (en adelante IASS), contrato de servicios de la categoría 25 del Anexo II del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante TRLCSP), tramitado por procedimiento abierto, con varios criterios de adjudicación, tramitación anticipada, con un valor estimado para los cuatro lotes en que se divide la licitación de 16 080 499,02 euros, IVA excluido.

En el anuncio se señala, que el plazo de presentación de proposiciones finaliza a las 14 horas del día 20 de octubre de 2014.

SEGUNDO.- El 20 de octubre de 2014 tuvo entrada, en el Registro del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, recurso especial en materia de contratación interpuesto por Dª Carolina Casas Miguel, en su calidad de Presidenta del comité de empresa de la FUNDACIÓN PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL DEL MENOR (en adelante el Comité), frente a la licitación del contrato.

La recurrente, anunció previamente, el 17 de octubre de 2014, al órgano de contratación, la interposición de dicho recurso, conforme a lo preceptuado en el artículo 44.1 TRLCSP.

El recurso, aunque en el escrito de interposición se manifiesta que se formula contra los Pliegos de la licitación en general, hay que entenderlo concretado al Lote nº 1 de la misma, alega y fundamenta, en síntesis, lo siguiente:

a) Considera la recurrente que determinadas previsiones del Pliego de Prescripciones Técnicas de la licitación (en adelante PPT) obligan a la entidad adjudicataria del contrato a asumir unos gastos que están fuera de su objeto, que no es otro que la «*gestión educativa*». Esta situación provoca, a su juicio, una situación de riesgo en los menores, al suponer que la satisfacción de necesidades básicas dependa de la viabilidad económica y del margen de beneficio, lo que se ve agravado por una serie de circunstancias, que detalla. Se incumplen por ello las previsiones de la Ley 12/2001, de la Infancia y la adolescencia en Aragón.

b) Entiende que aunque el presupuesto de licitación se ha incrementado en un 2,04% respecto del de 2010, en realidad se produce un recorte presupuestario «*de facto*», pues la adjudicataria debe asumir gastos antes sufragados por el Gobierno de Aragón, y se aumentan días de atención del equipo educativo en determinadas situaciones. Este recorte incumple previsiones de la Ley 12/2001; de la Orden de 14 de diciembre de 1994, del Departamento de Bienestar Social y Trabajo, por la que se aprueba el Proyecto Educativo Marco para los Centros de Protección de Menores dependientes de la Comunidad Autónoma de Aragón; de la Ley 5/2009, de Servicios Sociales de Aragón; y de la Ley 1/1996, de Protección Jurídica del Menor.

c) Respecto al número de educadores en cada centro, considera que la redacción del PPT es ambigua. Reproduce unos criterios de interpretación de la plantilla mínima obtenidos por informaciones transmitidas al comité de empresa por el Gerente de la actual prestadora del servicio, de los que concluye un recorte del personal de atención directa a los menores. Esta reducción de personal la considera «*técnicamente indefendible, políticamente irresponsable y peligrosa para la integridad de los menores*».

d) Demanda la inclusión en los Pliegos de una condición especial de ejecución, en virtud de la cual se obligue a la adjudicataria a no minorar las condiciones de trabajo de la actual plantilla, invocando la aplicación del Informe 16/2014, de 1 de octubre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón.

e) Considera insuficiente el presupuesto de licitación del Lote 1, por las razones que señala.

f) Respecto a los criterios de valoración de las ofertas sujetos a evaluación posterior, muestra su disconformidad con el hecho de

la fijación de la consideración de una oferta como anormalmente baja en más de quince unidades porcentuales a la media aritmética, por considerarlo «*un nuevo recorte presupuestario encubierto*».

Por lo alegado, solicita que se estime el recurso y se proceda a declarar la nulidad del procedimiento y a la nueva redacción de las condiciones y términos de los Pliegos en lo referente a los defectos puestos de manifiesto en el recurso.

TERCERO.- El día 21 de octubre de 2014, la Secretaria de este Tribunal, al amparo de lo dispuesto en el artículo 44.5 TRLCSP, requirió en subsanación la presentación de la documentación que acredite la representación para interponer el recurso especial de Dª Carolina Casas Miguel. En concreto, —en virtud de lo previsto en el artículo 65.1 del Estatuto de los Trabajadores, que reconoce al comité de empresa capacidad, como órgano colegiado, para ejercer acciones administrativas o judiciales en todo lo relativo al ámbito de sus competencias, por decisión mayoritaria de sus miembros—, la acreditación documental de la decisión mayoritaria adoptada, el apoderamiento de la Presidenta y la copia del DNI de la misma. El 22 de octubre de 2014 se remite al Tribunal documentación acreditativa de la representación de la firmante.

CUARTO.- El 21 de octubre 2014, el Tribunal solicita al IASS, de conformidad con lo previsto en el artículo 46.3 TRLCSP, la remisión, en el plazo de dos días hábiles, del expediente de contratación completo, acompañado de un informe del órgano gestor del expediente. El 23 de octubre de 2014 tiene entrada en el Tribunal la documentación solicitada.

Con fecha 27 de octubre de 2014 el Tribunal da traslado del recurso a los cuatro licitadores presentados a la licitación, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 46.3 TRLCSP, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones. Finalizado el plazo concedido no se ha presentado ninguna alegación.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Resulta necesario analizar, en primer lugar, si la Presidenta del comité de empresa de la FUNDACIÓN PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL DEL MENOR FAIM —actual prestadora del servicio— está legitimada para interponer el recurso especial en materia de contratación.

Para ello, es preciso recordar la doctrina de nuestro Acuerdo 1/2012, en relación al hecho de que la regulación del recurso especial en materia de contratación en nuestro Derecho ha ido más allá de lo exigido por la normativa de la Unión Europea, en particular en la Directiva 89/665/CEE, en la redacción resultante de las modificaciones efectuadas en ella por la Directiva 2007/66/CE, pues el artículo 40.2 TRLCSP no restringe el recurso especial respecto de los pliegos, solo a lo que afecta a la regulación de la licitación, sino, que por el contrario, lo amplia a las condiciones que deban regir la contratación, por lo que tal y como ha recogido acertadamente el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante TACRC) en su Resolución 220/2011, de 14 de septiembre, *«el legislador ha querido avanzar en el camino del control de legalidad un paso más estableciendo la posibilidad de que este Tribunal controle no sólo las condiciones de los documentos*

contractuales que regulan la licitación y las que establecen las características de la prestación, sino también el resto de sus cláusulas, es decir las que contengan la regulación del contenido y ejecución de los contratos en general». Criterio que guarda relación con el dato de que los principios de la contratación pública despliegan sus efectos en todas las fases de la licitación, tal y como expresamente se reconoce ahora en el artículo 18 de la Directiva 2014/24.

Esto explica, por tanto, el que el objeto del recurso especial extienda el control de legalidad de los pliegos en general, y desde esa premisa debe analizarse la legitimación del comité.

El artículo 42 TRLCSP establece que:

«Podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos e intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto del recurso».

Este Tribunal administrativo —al igual que sus homólogos— viene admitiendo un concepto amplio de legitimación, que reconoce la misma a quienes aleguen un interés directo o legítimo. Así, en tanto se acredite ese especial vínculo con la finalidad del recurso especial, existirá legitimación activa y permitirá al Tribunal analizar el fondo del asunto, para decidir sobre la legalidad de las distintas actuaciones de un procedimiento de licitación.

En el concreto caso analizado, la posibilidad de que pueda interponer recurso un comité de empresa, exige, con carácter previo, analizar las previsiones contenidas en el Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo (en adelante ET), que

define al comité de empresa en su artículo 63, como el órgano representativo y colegiado del conjunto de los trabajadores en la empresa o centro de trabajo para la defensa de sus intereses, y le atribuye entre otras la competencia de vigilancia en el cumplimiento de las normas vigentes en materia laboral, de seguridad social y de empleo, formulando en su caso las acciones legales oportunas ante el empresario, y los organismos y tribunales competentes (artículo 64.7 ET). El artículo 65.2 ET, reconoce al comité de empresa capacidad, como órgano colegiado, para ejercer acciones administrativas o judiciales en todo lo relativo al ámbito de sus competencias, por decisión mayoritaria de sus miembros. Circunstancia esta última, que queda acreditada en el expediente mediante copia del acta de la reunión del Comité, de 14 de octubre de 2014.

Este Tribunal ha tenido también la ocasión de pronunciarse sobre la legitimación activa de un sindicato para interponer recurso especial en materia de contratación en su reciente Acuerdo 32/2014, cuya doctrina parece conveniente transcribir:

«De la jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre otras, Sentencia de 20 de julio de 2005, se deriva que no resulta necesario ser licitador para que se tenga la condición de interesado en el procedimiento, sino que debe acreditarse dicha condición. Y mantiene en Sentencias como la de 19 de noviembre de 1993 y 27 de enero de 1998, que si el derecho subjetivo es siempre reconocible, el interés legítimo equivale a la titularidad de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría, de prosperar ésta, en la obtención de un beneficio de índole material o jurídico o en la evitación de un perjuicio, con tal de que la obtención del beneficio o evitación del perjuicio sea cierta y no meramente hipotética.

Sobre la legitimación activa de un tercero no licitador para impugnar los actos de un procedimiento de adjudicación, resulta preciso traer a colación la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional (en

adelante TC), siempre favorable al "principio pro actione", en relación con las organizaciones representativas de los trabajadores.

El TC ha fijado en numerosas Sentencias, entre las que destacan la STC 112/2004, de 12 de julio, la STC 183/2009, de 7 de septiembre, y la STC 58/2011, de 3 de mayo, como elementos fundamentales de su doctrina consolidada y estable sobre la legitimación activa de los sindicatos, lo siguiente, tal y como dejamos establecido en nuestro Acuerdo 1/2012:

- *Reconocimiento abstracto o general de la legitimación de los sindicatos para impugnar las decisiones administrativas que afecten a los trabajadores.*
- *Exigencia de que esta genérica legitimación abstracta o general tenga una proyección particular sobre el objeto de los recursos, mediante un vínculo o conexión entre la organización que acciona y la pretensión ejercitada, que en el caso de las organizaciones sindicales se concreta en la noción de interés profesional traducible en una ventaja o beneficio cierto, cualificado y específico derivado de la eventual estimación del recurso entablado.*
- *No puede oponerse al reconocimiento de la existencia del necesario interés legítimo la consideración de encontrarnos ante una materia propia de la potestad de organización de la Administración.*

Mantiene también el Tribunal Constitucional en numerosas Sentencias que "la función genérica de representación y defensa de los intereses de los trabajadores que corresponde a los sindicatos, no alcanza a transformarlos en guardianes abstractos de la legalidad, por lo que, en cada caso en que el sindicato ejercite acciones, se exige un vínculo o conexión entre el propio Sindicato y la pretensión ejercitada. Y ese vínculo no puede ser otro que un interés en sentido propio, específico y cualificad"».

Respecto a la legitimación de los comités de empresa, el TACRC ha tenido la ocasión de pronunciarse en numerosas ocasiones, —Resoluciones 577 y 482/2014, 18/2013, 257/2012 ó 31/2010— en el sentido de otorgar legitimación al comité de empresa en aquellas cuestiones que inciden directamente en la esfera jurídica de la que son titulares los recurrentes, estando vetada la legitimación para recurrir a aquellos que

formulan el recurso en aras de velar por la legalidad, confundiendo interés por la legalidad con interés legítimo. Así, otorga legitimación al comité de empresa cuando la eventual estimación de su pretensión pueda generar un efecto positivo en la esfera jurídica de los trabajadores afectados por la decisión del Tribunal.

Esta línea doctrinal ha sido adoptada también por el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid (en adelante TACPCM) en su Resolución 158/2014, donde mantiene la legitimación de los Comités de empresa para la interposición del recurso en materia de contratación siempre que ostenten un derecho o interés legítimo en relación con la pretensión que pretenden articular, estando vetada la legitimación para recurrir únicamente a aquellos que formulan el recurso en aras de velar por la legalidad, confundiendo interés por la legalidad con interés legítimo. Para que exista interés legítimo, la actuación impugnada debe repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso.

Y en dicha Resolución, el TACPCM reconoce legitimación al comité de empresa en las cuestiones que afectan directa y claramente a la situación de los trabajadores y donde su anulación puede generar un efecto positivo en la esfera de los mismos. Pero acuerda la inadmisión del recurso por las mismas razones, respecto a la inviabilidad del contrato por insuficiencia del presupuesto de licitación y en lo referido al incumplimiento por los pliegos del régimen de modificaciones contractuales.

En definitiva, la legitimación del comité de empresa no es de alcance general, sino que debe ser analizada para cada pretensión concreta, en la que deberá existir ese interés directo con el resultado del recurso

especial. Así, este Tribunal administrativo considera que procede reconocer legitimación al comité de empresa de la FUNDACIÓN PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL DEL MENOR para impugnar los Pliegos que han de regir la contratación, en cualquier cuestión que se limite al ámbito de sus competencias, por tanto a la vigilancia en el cumplimiento de la normativa vigente en materia laboral, de seguridad social y de empleo. Es allí donde existe interés legítimo, y la actuación impugnada puede repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso.

En el pliego objeto de impugnación, este Tribunal reconoce que existe legitimación en las pretensiones referidas al personal necesario para el cumplimiento del servicio por la empresa adjudicataria. También procede acordar la existencia de legitimación en lo relativo al valor estimado del contrato, en tanto alegan que la dimensión económica del mismo es insuficiente y puede conducir a una precarización de las condiciones laborales de los trabajadores. Y existe también legitimación en lo relativo a las condiciones especiales de ejecución del contrato. Por el contrario, no cabe admitir la legitimación en lo relativo a la impugnación de los criterios de adjudicación y sobre la consideración de las ofertas como anormales o desproporcionadas (y el umbral del quince por ciento que fija el PCAP).

SEGUNDO.- Queda también acreditado, que el recurso se ha interpuesto contra la aprobación de los Pliegos de un contrato de servicios de la categoría 25 del Anexo II del TRLCSP cuyo valor estimado es superior a 100 000 euros. El acto es recurrible de acuerdo con el artículo 17. 2. a) de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público en Aragón (en redacción dada por el artículo 33 de la Ley 3/2012, de 8 de marzo, de Medidas Fiscales y

Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón), y el recurso se plantea en tiempo y forma.

TERCERO.- La primera cuestión de fondo es la relativa al inadecuado valor económico del contrato de servicios, lo que puede conducir a una incorrecta prestación de las condiciones laborales pactadas, o una insuficiente atención a los menores. La recurrente viene a cuestionar el valor estimado de la licitación ya que considera que, aun siendo superior al licitado con igual objeto con anterioridad, el pliego incluye previsiones que «precarizan» la labor de los educadores y conllevan, a su juicio, una reducción de la calidad del servicio que se licita, alegando que varias de las prestaciones a facilitar a los menores quedan en la esfera decisional de la futura adjudicataria.

La cuestión de fondo es pues, determinar si el presupuesto de licitación es adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato, si su estimación ha sido correcta, y atiende al precio general del mercado, como exige el TRLCSP.

Sobre esta cuestión, este Tribunal ya ha fijado doctrina —por todos los recientes Acuerdos 51/2014, de 4 de septiembre y 54/2014, de 26 de septiembre—, donde se advierte que la principal función de los Tribunales administrativos de contratos públicos es la de control del procedimiento de licitación, pudiendo pronunciarse sobre la anulación de las decisiones ilegales adoptadas durante el procedimiento de adjudicación, incluyendo la supresión de las características técnicas, económicas o financieras discriminatorias contenidas en el anuncio de licitación, anuncio indicativo, pliegos, condiciones reguladoras del contrato o cualquier otro documento relacionado con la licitación o adjudicación, así como, si procede, sobre la retroacción de

actuaciones. Pero su función es exclusivamente de control del cumplimiento de los principios y trámites legales, de tal manera que no es posible la sustitución del juicio técnico de quien establece y determina el precio de un contrato, ni de quien lo valora y aprueba, en tanto se cumplan las formalidades jurídicas, exista motivación y resulte racional y razonable.

Tiene declarado este Tribunal, en anteriores Acuerdos (entre otros, Acuerdos 45/2014 y 51/2014), que en la preparación del contrato la estimación correcta del presupuesto de licitación es fundamental y debe quedar acreditado en el expediente que el presupuesto de licitación, y por ende el valor estimado, responden a los precios de mercado, tal y como exige el artículo 87.1 TRLCSP.

Pues bien, la documentación que obra en el expediente aportado, así como la argumentación contenida en el Informe al recurso de la Secretaria General del Instituto Aragonés de Servicios Sociales, de 23 de octubre de 2014, y las propias alegaciones de la recurrente, permiten constatar, de forma indubitada, que no ha existido en este contrato, ni aun en las actuales circunstancias de crisis económica, reducción de su valor económico, por lo que no puede aceptarse la pretensión de la recurrente de que existe una precarización de las condiciones de los trabajadores o del servicio a los menores. La Memoria económica y su desglose, bien explicado, sobre gastos de personal, gastos de menores acogidos y gastos de gestión de recursos residenciales, aclara la decisión adoptada por el IASS de mantener en un estándar de calidad de la prestación, cuando menos, idéntico, con clara preocupación por las condiciones laborales de los trabajadores que han venido prestando el servicio.

La recurrente confunde las previsiones del pliego sobre las relaciones jurídicas entre empresa adjudicataria y menor, pues es claro en el pliego que la guarda y las decisiones de importancia recaen siempre en la Dirección de Centros, formada por personal del IASS, actuando siempre la empresa bajo la dirección jerárquica de ésta. Esto significa que el pliego no habilita en modo alguno una desprotección de los menores, pues son en todo caso los educadores los responsables de éstos. Así, no depende de la empresa la decisión sobre determinadas prestaciones a los menores, sino solo la obligación de sufragarlas, al ser considerada una de las partidas del contrato.

Igualmente se aprecia confusión en la argumentación de que la licitación impugnada supone o conlleva un incumplimiento de las previsiones de distintos textos legales y que por ello se «desprotege» a menores y trabajadores. En particular se argumenta, que la licitación es contraria a la Ley 12/2001, de 2 de julio, de la Infancia y Adolescencia de Aragón; a la Orden de 14 de diciembre de 1994, del Departamento de Bienestar Social y Trabajo, por la que se aprueba el Proyecto Educativo Marco para los Centros de Protección de Menores dependientes de la Comunidad Autónoma de Aragón; a la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón; y a la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Y es contraria la licitación, porque supone dejar en manos privadas la decisión de si una determinada necesidad básica debe atenderse o no, así como la provisión de fondos para ellos, especialmente cuando es el Gobierno de Aragón en la figura del Director Provincial del Servicio de Protección a la Infancia y Tutela quien ostenta la tutela o la guarda de los menores que son atendidos en los centros propios. A juicio del

recurrente, esta circunstancia genera una situación de desprotección para los menores, y una situación desamparo en los términos recogidos en el artículo 59 de la Ley de 12/2001, de 2 de julio, de la Infancia y Adolescencia de Aragón.

El recurrente incurre en un claro error jurídico, en cuanto a la configuración del contrato de servicios de la gestión educativa, y en especial de sus particularidades técnicas, tal y como vienen definidas en el PPT del contrato y recogidas en el PCAP.

El PPT establece un deber de colaboración del contratista, y no una sustitución de competencias, con las Direcciones de los Centros para el ejercicio de las competencias que estos tienen atribuidas, y claramente especifica las competencias de los Directores, entre las que se incluyen la decisión de si una determinada necesidad básica debe atenderse o no. Y es que, como pone de relieve el Informe de la Secretaria General del Instituto Aragonés de Servicios Sociales, de 23 de octubre de 2014, quien recurre confunde la necesidad o no de cobertura de una necesidad básica de un menor con la entidad que debe hacer frente a su coste económico.

No es posible, en consecuencia, advertir una situación de desprotección para los menores, y una situación desamparo en los términos recogidos en el artículo 59 de la Ley de 12/2001, de 2 de julio, de la Infancia y Adolescencia de Aragón; sino únicamente el traslado del coste económico de la cobertura de esas necesidades al contratista adjudicatario del contrato del servicio de gestión educativa en los centros propios de menores dependientes de la Dirección Provincial del Instituto Aragonés de Servicios Sociales de Zaragoza; para la cual la licitación incluye en el objeto del contrato las prestaciones

correspondientes a esa finalidad. Así, no hay elementos que, razonablemente, pongan en cuestión la dimensión económica del contrato y el criterio a tal efecto adoptado por el IASS.

Procede, en consecuencia, desestimar esta pretensión de incorrecta dimensión económica del contrato.

CUARTO.- Alega y sostiene la recurrente, respecto al número de educadores en cada uno de los centros que son objeto del contrato de servicio de gestión educativa, que la redacción del PPT es «*ambigua*». Para apoyar y fundamentar tal calificación reproduce unos criterios de interpretación de la plantilla mínima, obtenidos por informaciones transmitidas al comité (al parecer) por el Gerente de la actual prestadora del servicio, de los que concluye un recorte del personal de atención directa a los menores. Esta reducción de personal la considera «*técnicamente indefendible, políticamente irresponsable y peligrosa para la integridad de los menores*».

La ambigüedad es una situación en la que la información se puede entender o interpretar de más de una manera. Esta situación, por definición, no es posible que se de en el número de cosas o personas —en este caso el de los educadores de cada uno de los centros que son objeto del contrato—, puesto que el número es un concepto que expresa una cantidad en relación a su unidad, de manera precisa y determinada a través de su cifra o numeral. Así el PCAP señala, precisa e indica, que como mínimo habrá 13 educadores en el COA I, 12 en el COA II y un educador más, de la empresa adjudicataria, que coordinará el funcionamiento del COA I y COA II y que será el interlocutor con la Dirección de la Residencia Cesaragusta. Es decir, no existe confusión, imprecisión o inseguridad, en el número de educadores

que establece el PCAP; y en consecuencia no puede admitirse que la redacción del PPT sea «*ambigua*» en esta materia.

Además, hay que recordar que los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas tienen ambos naturaleza contractual, aunque cada uno de ellos tiene una finalidad y un contenido diferenciado. El PCAP rige el procedimiento contractual y los derechos y deberes de las partes en la ejecución del contrato, mientras que el PPT se limita al establecimiento y definición de los aspectos técnicos que debe reunir el objeto de la prestación, es decir, sirve para definir el objeto del contrato y sus características técnicas. De este modo el PPT complementa al PCAP, siendo el alcance de las prescripciones técnicas más limitado que el de las cláusulas administrativas, pues sólo afectan a la naturaleza o cualidades de la prestación como objeto físico y funcional. Y así el artículo 115 TRLCSP se refiere al PCAP, indicando que en él «*se incluirán los pactos y condiciones definidores de los derechos y obligaciones de las partes del contrato y las demás menciones requeridas por esta Ley y sus normas de desarrollo*», y el artículo 116 TRLCSP se refiere a «*los pliegos y documentos que contengan las prescripciones técnicas particulares que hayan de regir la realización de la prestación y definan sus calidades, de conformidad con los requisitos que para cada contrato establece la presente Ley*».

Pues bien, no es posible admitir la impugnación de unos documentos administrativos, como lo son el PCAP y el PPT, que contienen el acto administrativo en el que se refleja la voluntad de los términos de la celebración de un contrato de un organismo de la Administración pública, en base a unas informaciones obtenidas en el marco de unas

supuestas conversaciones, sobre los criterios de interpretación de la plantilla que requieren los pliegos.

Y debe tenerse presente, en esta materia, que la potestad de interpretación de los pliegos de un contrato, así como la del contrato mismo, según el artículo 210 TRLCSP, es una prerrogativa que deriva de la potestad general de autotutela de la que goza la Administración en aras de una mejor protección del interés público. Potestad que debe ejercitarse en el marco de un procedimiento administrativo.

Debe, por lo expuesto, desestimarse también este motivo del recurso.

QUINTO.- El último de los motivos de recurso admitidos es la demanda de la inclusión en los Pliegos de una condición especial de ejecución, en virtud de la cual se obligue a la adjudicataria a no minorar las condiciones de trabajo de la actual plantilla, invocando la aplicación del Informe 16/2014, de 1 de octubre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón.

En particular se exige que en esa condición se recoja que se respeten no solo las condiciones laborales de la plantilla, sino que se asuman en su totalidad los Convenios Colectivos que estén en vigor en el momento de la adjudicación, y se argumenta que en el PPT se incluye la siguiente mención: «*Los horarios de trabajo estarán establecidos por la Dirección del Centro tras conocer la propuesta de la empresa adjudicataria y deberán ser flexibles y adaptados a las necesidades de los menores, con la mayor fijeza posible y trabajando el mayor número de profesionales en los tiempos de mayor incidencia educativa y presencia de los menores*». A juicio de la recurrente, la «*fijeza*» alude a la necesidad de evitar una alta rotación en los equipos de trabajo,

contribuyendo el respeto a las condiciones de trabaja a la mayor fijeza de los equipos.

Como pone de relieve el Informe al recurso de la Secretaria General del Instituto Aragonés de Servicios Sociales, de 23 de octubre de 2014, en el Informe 16/2014, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, se concluye que una condición especial de ejecución de este alcance no vulnera el ordenamiento jurídico español ni el Derecho de la Unión Europea, siempre que no sea discriminatoria y se respete el principio de publicidad, y que la decisión sobre su concreta incorporación en una licitación, salvo que se adopte una norma reglamentaria de obligado cumplimiento en tal sentido, corresponderá al órgano de contratación, valorando las circunstancias de la concreta licitación.

Sigue argumentado el informe del IASS que, dada la inexistencia de norma reglamentaria al efecto, corresponde al órgano de contratación valorar en cada caso la oportunidad de su inclusión. Y que en este caso, el IASS no consideró necesaria la misma, dado que la normativa laboral aplicable a este tipo de centros, concretamente el II Convenio Colectivo Estatal de Reforma Juvenil y protección de menores, ya establece en su artículo 35 las previsiones necesarias en materia de subrogación, con el extenso tenor literal que reproduce en el informe.

A juicio de este Tribunal, la vigencia de un Convenio Colectivo como el que acaba de citarse, con una amplia y protectora regulación de las condiciones de subrogación de los trabajadores en los supuestos de sustitución del adjudicatario, sitúa la demanda de la recurrente en un contexto radicalmente diferente del planteado a la Junta Consultiva por el Ayuntamiento solicitante del Informe 16/2014, esto es,

«*trabajadores de las empresas afectadas por la finalización de la "ultraactividad" de los Convenios que les habían venido resultando de aplicación*». En todo caso, y aunque ello no hubiera sido así, como señala en varias ocasiones la Junta en su Informe, la decisión de la incorporación de una condición especial de ejecución de esta naturaleza —y, en general de cualquier otra, pues el Derecho de la Unión y el artículo 118 TRLCSP las configuran en todo caso como potestativas para el órgano de contratación— dependerá de la decisión del órgano de contratación competente, valorando previamente la idoneidad de su inclusión.

Procede, en consecuencia, desestimar igualmente este motivo de recurso.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 41 TRLCSP, y en los artículos 2, 17 y siguientes de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón.

III. ACUERDA

PRIMERO.- Desestimar el recurso especial, interpuesto por Dª Carolina Casas Miguel, en nombre y representación del comité de empresa de la FUNDACIÓN PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL AL MENOR, frente al procedimiento de licitación denominado «Servicio de gestión educativa en centros propios de menores dependientes de la Dirección Provincial

del Instituto Aragonés de Servicios Sociales de Zaragoza», promovido por el Instituto Aragonés de Servicios Sociales, respecto de la fijación del valor estimado del contrato, del número de educadores exigido y de la condición especial de ejecución demandada.

SEGUNDO.- Inadmitir el recurso especial en todo lo demás, por falta de legitimación del recurrente.

TERCERO.- Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento, y acordar su publicación en la sede electrónica del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón.

CUARTO.- Significar que, contra este Acuerdo, ejecutivo en sus propios términos, solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo (artículo 44.1 Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, LJ) en el plazo de dos meses, a contar desde la notificación del mismo, ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Aragón (artículo 10 k) LJ), todo ello de conformidad con el artículo 49 TRLCSP.