

Recurso 87/2026
Resolución 116/2026
Sección Segunda

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

Sevilla, 6 de marzo de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la ■ contra los pliegos que, entre otra documentación contractual, rigen el procedimiento de adjudicación del contrato denominado «Servicio de gestión para la adopción y el acogimiento familiar mediante concierto social», (Expediente CONTR 2025 0000696761) promovido por 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 3 de febrero 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 del contrato administrativo especial indicado en el encabezamiento de esta resolución, por procedimiento abierto y tramitación de urgencia. El valor estimado del contrato asciende a 28.813.786,73 €.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante Real Decreto 817/2009) y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP. Igualmente se rige por la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, modificada por la Ley Orgánica 8/2015 y por la ley 26/2015; por la Ley 4/2021, de 27 de julio, de Infancia y Adolescencia de Andalucía; por la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía; por el Decreto 41/2018, de 20 de febrero por el que se regula el concierto social para la prestación de servicios sociales, entre otra normativa sectorial que le es aplicable.

SEGUNDO. El 18 de febrero de 2026 tuvo entrada en el registro de este Tribunal, a través del formulario de presentación electrónica de recursos y reclamaciones en materia de contratación pública, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la ■ (en adelante, la federación recurrente) contra los pliegos que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación del contrato citado en el encabezamiento de la presente resolución.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, de 19 de febrero de 2026 se remite al órgano de contratación copia del recurso interpuesto y se le solicita que aporte el informe al mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución, que fue recibido en esta sede con posterioridad.

Habiéndose cumplimentado el trámite de alegaciones a los interesados, no consta que en el plazo concedido se haya presentado por ninguno.

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 de la federación 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.”*

Asimismo, el artículo 24, apartado 1 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual (en adelante el Reglamento), aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, señala que *“Sin perjuicio de los supuestos generales previstos en el artículo 42 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y en el 102 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, los recursos regulados en este Reglamento podrán ser interpuestos por las asociaciones representativas de intereses relacionados con el objeto del contrato que se impugna exclusivamente cuando lo sean para la defensa de los intereses colectivos de sus asociados”.*

Sobre la legitimación activa de las asociaciones empresariales existe abundante doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, la cual se ha de entender igualmente aplicable en el ámbito del procedimiento del recurso especial en materia de contratación, pues la clave común en todos los casos está en el concepto de interés legítimo.

En el supuesto analizado, los Estatutos de la federación, según se indica en el recurso, contemplan entre los fines y objetivos, los siguientes:

1. *La representación, coordinación y apoyo a todas las Asociaciones integradas, poniendo en común sus fines, que son asumidos en su totalidad por la Federación.*
2. *Fortalecer la unión entre las distintas asociaciones en aras a un mejor desarrollo de sus fines.*
3. *Establecer alianzas con las Administraciones Públicas y organismos que compartan los fines e inquietudes de las Asociaciones que integran la Federación.*



4. *Contribuir a la creación, perfeccionamiento o modificación de las políticas públicas, así como de la legislación, en pro del bienestar de los menores tutelados extendiéndose, incluso, hasta después del alcanzar la mayoría de edad y pasen a ser extutelados.*

En el recurso la federación invoca interés legítimo por la afectación real, directa y cualificada del contrato impugnado en sus fines e intereses, al manifestar que los pliegos no regulan un servicio neutro o ajeno al colectivo re-presentado, sino que definen el marco operativo y la gobernanza del sistema de acogimiento familiar en Andalucía, incidiendo en la sostenibilidad de la medida, y, por ende, en el interés superior de los menores.

El contenido impugnatorio versa, entre otras cuestiones, sobre el insuficiente dimensionamiento del servicio con el consecuente riesgo de saturación estructural incompatible con la garantía efectiva del interés del menor, o la insuficiente garantía operativa de los derechos reconocidos en el Estatuto Andaluz de las Personas Acogedoras.

Pues bien, a la vista de las facultades representativas, sin perjuicio del carácter difuso de la impugnación que nos ocupa, cuestión sobre la que volveremos más tarde, y aun reconociendo el carácter tangencial de la incidencia de alguna de las cuestiones suscitadas con el ámbito de intereses colectivos de sus asociados, hemos de reconocer legitimación a la federación recurrente, por lo que *a priori* debe reconocérsele legitimación de conformidad con el artículo 48 de la LCSP.

TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto el recurso se interpone contra los pliegos en 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, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.a) in fine y 2.a) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición, en el supuesto examinado, conforme a la documentación contenida en el procedimiento de recurso, los pliegos fueron puestos a disposición de las personas interesadas el 3 de febrero de 2026 en el perfil de contratante, por lo que el recurso presentado en el registro de este Tribunal el 18 de febrero de 2026 se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 b) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

Solicita de este Tribunal:

“1) Que estime íntegramente el presente recurso especial y declare la nulidad de los pliegos impugnados, ordenando la retroacción del procedimiento al momento anterior a su aprobación, para su reformulación conforme a Derecho.

2) Subsidiariamente, para el caso de no estimarse la nulidad total, que acuerde la modificación parcial de los pliegos en los términos expuestos, a fin de incorporar estándares operativos verificables, mecanismos de participación y garantías suficientes de calidad y continuidad del servicio.” (el énfasis es nuestro)

Funda la pretensión que ejercita en los siguientes motivos:



1. Vulneración del artículo 99 de la LCSP por la insuficiente definición del objeto contractual.

Denuncia que en el caso que nos ocupa, siendo la necesidad pública real subyacente la garantía de estabilidad y sostenibilidad del acogimiento familiar como medida preferente de protección, ello exige que el objeto incorpore como elementos estructurales y exigibles, apoyos preventivos, intervención intensiva ante crisis, participación y estándares verificables de calidad. Y alega que, si el contrato pretende gestionar el acogimiento, pero no convierte en obligaciones operativas las garantías que hacen posible su estabilidad, el objeto queda incompleto jurídicamente.

2. Vulneración del artículo 1 de la LCSP ante la ausencia de estándares verificables de calidad y eficacia del servicio.

Manifiesta que en el ámbito de los servicios sociales de protección, la calidad no puede limitarse a una descripción genérica de actuaciones sino que debe traducirse en estándares verificables que permitan controlar la efectividad del servicio y exigir responsabilidades ante su incumplimiento, denunciando que en el pliego de prescripciones técnicas (PPT) a pesar de que se contemplan actuaciones relevantes, la definición de estas carece de parámetros mínimos de intensidad y tiempos de respuesta en los momentos de mayor riesgo.

3. Excesiva remisión en los pliegos a instrucciones futuras y pérdida de transparencia ex ante.

Considera insuficiente los mecanismos de dirección que se perfilan en los pliegos y que se atribuyen a la dirección técnica, sin definición previa de los estándares mínimos y obligaciones esenciales y critica que cuando determinados parámetros críticos -como la ratio efectiva o la intensidad mínima de apoyo en crisis- quedan abiertos a directrices posteriores, como es el caso, el contrato pierde precisión y se debilita la calidad.

4. Desnaturalización del objeto contractual mediante la modificación conceptual del servicio.

Cuestiona el cambio terminológico entre la contratación del año 2023 que aludía al servicio de acompañamiento, al acogimiento familiar y la adopción por servicio de gestión para la adopción y el acogimiento familiar, y sostiene que la modificación conceptual operada es relevante a efectos del artículo 99 de la LCSP, en la medida que afecta a la definición del objeto contractual y a su adecuación a la necesidad pública real, poniendo de manifiesto una reconfiguración del modelo de intervención que no se acompaña de una explicitación reforzada de garantías operativas.

En este sentido, denuncia que la memoria justificativa no motiva expresamente esta modificación conceptual ni explica las razones técnicas que justifican el desplazamiento del enfoque.

5. Insuficiente dimensionamiento del servicio y riesgo de saturación estructural incompatible con la garantía efectiva del interés superior del menor (artículos 1 y 99 de la LCSP)

Alega que, de la propia configuración establecida en la memoria, se desprende que el sistema se encuentra calculado en términos de máxima ocupación estructural, esto es, ajustado prácticamente al límite de la ratio prevista (3.849 menores/47 equipos = 82 menores por equipo) cuestionando dicho dimensionamiento por las siguientes razones:



a) Intensidad media teórica de intervención insuficiente.

Expone que, atendiendo a la composición de cada equipo de apoyo (psicólogo y trabajador social a jornada completa, más educador social a media jornada) el total equivale a 2,5 profesionales a jornada completa por equipo, resultando de ello que, distribuidas las horas anuales efectivas entre 82 menores por equipo, la intensidad media teórica de intervención por menor se limita al tener que descontar los siguientes extremos: (i) tiempo de coordinación interna y con delegaciones; (ii) elaboración de informes y registros; (iii) desplazamientos; (iv) participación en comisiones y actuaciones de seguimiento, aspectos todos ellos que reducen de manera significativa el tiempo de intervención directa disponible por menor y limita la capacidad de intensificación en situaciones de riesgo o crisis de ruptura.

b) Ausencia de margen estructural para picos de demanda o intervenciones intensivas.

Denuncia la ausencia de margen estructural para picos de demanda o intervenciones intensivas, ya que, según indica, si bien la memoria contempla la posibilidad de repuntes en la demanda derivados de las campañas de difusión, el modelo contractual no incorpora los siguientes elementos: bolsa estructural de refuerzo; ratio máxima garantista; protocolo obligatorio de activación intensiva con incremento automático de recursos y margen operativo de absorción de picos.

c) Relevancia jurídica del dimensionamiento en un contrato de protección de menores.

Incide en la relevancia jurídica del aspecto señalado ya que el objeto incide directamente en la estabilidad del acogimiento familiar y la prevención de rupturas, afirmando que la adecuación del objeto quedaría comprometida, si el sistema se encuentra estructuralmente tensionado, sin margen de intensificación garantizada.

d) Conexión con el interés superior del menor.

Alega que la insuficiente previsión de margen operativo afecta de manera indirecta al principio rector del interés superior del menor en la medida que limita la capacidad preventiva del sistema ante situaciones de deterioro convivencial, incrementando el riesgo de ruptura del acogimiento y eventual derivación al sistema residencial.

Concluye que procede declarar la nulidad de los pliegos, o subsidiariamente, su modificación para incorporar (i) estándares mínimos de intensificación garantizada; (ii) ratios máximas operativas; (iii) bolsa estructural de refuerzo ante crisis o repuntes; (iv) mecanismos contractuales de ajuste automático ante sobrecarga.

6. Prevención de rupturas: diseño formalmente previsto, pero materialmente indeterminado e insuficiente.

Denuncia que el diseño previsto en el PPT revela déficits evidentes ya que, si bien el objetivo se formula de manera adecuada, la intervención se condiciona a la detección de necesidad y a la posterior planificación y remisión a la delegación para su aprobación, sin incorporar un sistema operativo de activación con plazos, criterios y recursos mínimos garantizados.

Señala que el riesgo jurídico es evidente cuando una crisis de convivencia requiere respuesta inmediata, y, por tanto, la ausencia de un protocolo mínimo contractual convierte la obligación en meramente programática, lo cual es incompatible con un servicio cuya finalidad pública es evitar rupturas por los efectos irreparables que ello conlleva para el menor y para la familia acogedora.



7. Insuficiencia del estándar de seguimiento anual para un servicio de alta intensidad.

Considera que el diseño previsto en el PPT de comisiones de seguimiento con sesiones ordinarias, al menos una vez al año, es insuficiente para un servicio de alta complejidad y riesgo, en el que los desajustes se producen en escalas temporales cortas y pueden derivar en rupturas con efectos irreparables.

Manifiesta que, en servicios de protección, el estándar de seguimiento anual puede ser desproporcionadamente laxo si no se prevén mecanismos de seguimiento más frecuentes.

8. Ausencia de mecanismos estructurados de participación y gobernanza con entidades representativas.

Esgrime que, a pesar de que el PPT prevé comisiones con la dirección general, las delegaciones y entidades contratistas, no incorpora mecanismos de participación estructurada de entidades representativas de familias acogedoras, lo que afecta a la calidad del diseño del servicio al excluir la experiencia acumulada del colectivo que sostiene el acogimiento familiar.

En esa línea, sostiene que la omisión de canales formales implica un déficit estructural que debe ser subsanado.

9. Riesgo sistémico de incremento de rupturas y derivación a recursos residenciales.

Afirma que, si bien el PPT subraya la finalidad de evitar ingresos provisionales en centros de protección mediante la atención inmediata y la guardia 24/7, sin embargo, si los apoyos preventivos y la intervención intensiva en crisis no están contractualmente garantizados con estándares mínimos, aumenta el riesgo de ruptura del acogimiento y la derivación al sistema residencial.

10. Coherencia con el concierto social.

Denuncia que el pliego impugnado no incorpora estándares críticos y en gobernanza participativa, lo que reduce el concierto a un esquema de externalización operativa sin garantías completas de calidad verificable.

11. Insuficiente garantía operativa de los derechos reconocidos en el Estatuto Andaluz de las Personas Acogedoras (Resolución de 20 de febrero de 2020)

Manifiesta que, aunque el pliego impugnado no contradice los derechos reconocidos en el mencionado Estatuto, tampoco los incorpora de forma operativa, concreta y exigible en el contenido del contrato, produciéndose un déficit de garantía que incide en la efectividad práctica de los derechos reconocidos a las personas acogedoras.

Cuestiona la falta de previsión en el pliego impugnado de la frecuencia mínima obligatoria de intervención; la intensidad mínima garantizada de seguimiento; los estándares temporales de atención periódica o la intervención inmediata ante dificultades.

Asimismo, denuncia la falta de fijación de plazos máximos obligatorios de activación en situaciones de crisis; los protocolos contractuales cerrados de intervención urgente; el refuerzo automático de recursos ante riesgos de ruptura, considerando que la ausencia de tales garantías impide considerar plenamente asegurado el derecho a la intervención especializada inmediata.

Por otra parte, critica que los pliegos no establezcan número mínimo de sesiones garantizadas; la intensidad mínima anual de intervención psicológica o el derecho operativo al apoyo psicológico especializado en situaciones



de desgaste. Tampoco definen el número mínimo anual de actividades, la carga horaria garantizada y la obligatoriedad de actualización periódica de acciones formativas, así como pone de manifiesto la no incorporación en aquellos de mecanismos estructurados de participación de entidades representativas de familias acogedoras en el sistema de evaluación y mejora del servicio.

12. Insuficiencia del sistema de evaluación de la calidad del servicio y necesidad de mecanismos independientes y participativos de control.

Denuncia la ausencia de mecanismos estructurados de evaluación externa e independiente o de sistemas de participación de valoración directa por parte de las familias acogedoras (sistemas periódicos de evaluación mediante cuestionarios normalizados; indicadores de satisfacción vinculados a la comunidad del concierto; mecanismos formales de recogida sistemática de incidencias o la incorporación de valoración de las familias como indicador contractual relevante.

Incide en que el modelo contractual no prevé la intervención de un órgano externo especializado en evaluación de la calidad, como podría ser la Agencia Andaluza de Servicios Sociales y dependencia u organismo equivalente con competencias en evaluación y calidad de servicios sociales, manifestando que en un contrato de elevada complejidad técnica y trascendencia social, la incorporación de auditorías externas periódicas es esencial para verificar el cumplimiento efectivo de estándares y evaluar la intensidad real de intervención.

Concluye exponiendo que el principio de calidad en la contratación pública no puede reducirse a la mera ejecución formal de actuaciones y debe permitir una medición objetiva de resultados, una evaluación independiente con la participación de las familias para una mejora basada en la evidencia.

Solicita por ello que se incorporen a los pliegos:

1. Sistemas periódicos de evaluación mediante cuestionarios normalizados dirigidos a las familias acogedoras.
2. Auditoría externa periódica por organismo especializado en calidad de servicios sociales.
3. Incorporación de indicadores de calidad como criterios de seguimiento contractual vinculados a la continuidad del concierto.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El informe del órgano al recurso se opone sobre la base de las alegaciones que formula al que nos remitimos íntegramente sin perjuicio de acudir a estas al abordar las consideraciones del Tribunal en el fundamento de derecho subsiguiente.

SEXTO. Consideraciones del Tribunal.

La controversia suscitada en el recurso contra los documentos que rigen la licitación –centrada de manera difusa en diversos aspectos como la indefinición del objeto contractual, el insuficiente dimensionamiento del servicio, o la insuficiente garantía operativa de los derechos reconocidos en el Estatuto Andaluz de las Personas Acogedoras- está abocada a su desestimación, en los términos que analizaremos a continuación, a la vista de las pretensiones ejercitadas y del contenido impugnatorio que despliega. Esta conclusión se alcanza por las razones que expondremos a continuación, con fundamento en las alegaciones sustantivas efectuadas por el órgano de contratación en su informe al recurso.



En primer lugar, se ejercita como pretensión principal la nulidad de los pliegos impugnados para su reformulación conforme a derecho, y ni siquiera, salvo la mención específica a los artículos 1 y 99 de la LCSP, se pone de manifiesto una infracción concreta de carácter normativo sobre la que sustentar aquella.

Así lo puso de manifiesto el órgano de contratación, en su informe al recurso, de manera acertada, cuando refiere que *“el recurso especial interpuesto alega que los pliegos de la licitación incurren en diversos vicios sustantivos que afectan a la definición del objeto, las obligaciones esenciales, la calidad del servicio y su coherencia con la normativa de protección de la infancia, pero lo cierto es que, salvo la invocación genérica de los artículos 1,99 y 116 de la LCSP, no se identifican infracciones normativas ni en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) ni en el pliego de prescripciones técnicas (PPT) salvo unas lógicas y humanas expectativas en la federación recurrente de incremento de los recursos humanos, financieros y materiales que esta Administración Pública viene destinando a este concierto social.*

Ejemplo palmario de ello es la impugnación 11 del apartado VIII del recurso interpuesto (página 10) en el que reconoce explícitamente que « El pliego impugnado no contradice formalmente tales derechos (los reconocidos en el Estatuto Andaluz de Personas Acogedoras, Guardadoras, con fines de adopción y Adoptivas) pero tampoco los incorpora de forma operativa, concreta y exigible en el contenido del contrato, produciéndose un déficit de garantía efectiva que incide en la efectividad práctica de los derechos reconocidos a las personas acogedoras.

Es evidente la confusión conceptual entre el plano normativo de reconocimiento de derechos subjetivos y lo que, en rigor, constituye una prestación social vinculada a un servicio social muy relevante, ciertamente, pero regida por un bloque normativo distinto, como es son las Directivas en materia de contratación pública y la normativa básica estatal de contratación del sector público, que han realizado la trasposición de dicha normativa europea. (...)”

Efectivamente, el núcleo de la impugnación, tras una lectura atenta del recurso, evidencia que en el supuesto que nos ocupa, no se está acudiendo a la vía del recurso especial para corregir infracciones normativas concretas advertidas en los pliegos sino que, pese a invocar el marco normativo aplicable en el que se fundamenta el recurso, y denunciar, de manera genérica, la vulneración de los artículos 1 y 99 de la LCSP, sin embargo, bajo el ropaje formal de motivos de impugnación, se van desgranando a lo largo de doce apartados determinadas cuestiones que, sin configurar infracciones normativas, aluden a determinados aspectos, que permiten vislumbrar la finalidad última del recurso.

En definitiva, lo que cuestiona, a grandes rasgos, es la discrecionalidad técnica del órgano de contratación a la hora de definir las necesidades administrativas a satisfacer y el objeto contractual. Dicha finalidad se materializa de manera palmaria en la pretensión subsidiaria del recurso cuando la federación recurrente solicita en su caso, la modificación parcial de los pliegos *“para incorporar estándares operativos verificables, mecanismos de participación y garantías suficientes de calidad y continuidad del servicio”.*

La recurrente plantea, en primer lugar, (punto 1) la indefinición del objeto contractual y la “desalienación” con la necesidad pública real, efectuando una serie de consideraciones en abstracto sobre la necesidad teórica de que el objeto incorpore como elementos estructurales y exigibles, apoyos preventivos, intervención intensiva ante crisis, participación y estándares verificables de calidad.

Asiste la razón al órgano de contratación cuando afirma, en el informe al recurso, que el objeto se encuentra bien definido en el PCAP, anexo I, apartado 1 así como en el PPT, en atención a las necesidades o funcionalidades concretas que se pretenden satisfacer, cual es la de garantizar los procesos de adopción y acogimiento eficaces cubriendo el contrato dicha necesidad mediante apoyo técnico, intervención sicosocial y acompañamiento de las familias.



El PCAP lleva por título “*Servicio de gestión para la adopción y el acogimiento familiar mediante concierto social*” con identificación del CPV 85311300-5 (Servicios de Bienestar Social proporcionados a niños y jóvenes).

La cláusula 2 del PCAP – que contiene una remisión al anexo I- apartado 1- prevé que “*De acuerdo con lo establecido en el artículo 17 de la LCSP, el contrato tiene por objeto la prestación de los servicios que se señalan en el Anexo I-apartado 1 del presente pliego y en las condiciones establecidas en el Pliego de Prescripciones Técnicas. Las necesidades administrativas a satisfacer mediante el contrato y los factores de todo orden a tener en cuenta se describen en la memoria que obra en el expediente*”.

En la memoria justificativa obrante en el expediente se expone, de manera amplia, en el apartado 1.- *Introducción* el contexto normativo de la protección prioritaria y reforzada de la infancia, la mención a la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, así como la ley 4/2021, de 27 de julio, de Infancia y Adolescencia de Andalucía, incidiendo en la situación de la infancia a proteger en Andalucía (2.441 niños y niñas en centros de protección), así como el compromiso de la Administración autonómica materializado en el Acuerdo de 12 de septiembre de 2023 del Consejo de Gobierno por el que se aprueba la formulación de la Estrategia en materia de cuidados y protección de los niños, niñas y adolescentes tutelados en Andalucía 2024-2030.

Por otra parte, la cláusula segunda del PPT establece que “*Es objeto del presente concierto social la prestación del “Servicio de gestión para la adopción y el acogimiento familiar” en la Comunidad Autónoma de Andalucía, como parte del sistema público de protección a la infancia y adolescencia, con el fin de garantizar una atención especializada, global e interdisciplinar a niñas, niños y adolescentes en situación de desprotección, incluyendo intervenciones dirigidas tanto a las familias acogedoras y biológicas como a las guardadoras y adoptivas, conforme a la normativa vigente en la materia*”. La cláusula cuarta del citado pliego define el ámbito de prestación del servicio; la cláusula quinta recoge el alcance de la prestación del servicio y la metodología, estableciéndose en la cláusula 5.2 las características técnicas del servicio y el elenco de funciones con descripción minuciosa de todas ellas, entre las que señalamos, a título meramente enunciativo, entre otras:

- “1. *Actuaciones encaminadas al incremento de familias disponibles para la adopción nacional y el acogimiento familiar.*
2. *Sesiones informativas para personas que se ofrecen para la adopción nacional, internacional y el acogimiento familiar.*
3. *Realización de las sesiones formativas y entrevistas e informes psicosociales necesarios, para la valoración de idoneidad de las familias que se ofrecen para la adopción nacional e internacional y el acogimiento familiar, así como sus pertinentes actualizaciones.*
4. *Valoración de familias ajenas y extensas para acogimiento familiar o para guarda con fines de adopción para los cambios de medidas de integración familiar que se puedan producir con la misma familia o para la regularización de convivencias de hecho, en su caso.*

(...)”

Por lo tanto, de lo anterior se desprende que no es posible apreciar la indefinición del objeto contractual que la recurrente denuncia (sin apenas desarrollo del argumento) y que, en puridad, anuda al “desplazamiento del centro de gravedad desde la protección material del menor hacia una lógica de tramitación y administración del procedimiento”. Advertimos, con ello, que la federación recurrente se limita a efectuar una serie de consideraciones subjetivas que vienen a cuestionar la “filosofía” de la protección de los menores y del régimen de acogida pero tales cuestiones (que pudieran tener cabida, en su caso, por otras vías del ámbito de actuación de la fede-



ración recurrente atendiendo al contenido de sus Estatutos de cara a la implementación de las políticas públicas) no pueden encontrar acomodo por la vía del recurso especial, no pudiendo prosperar la indefinición del objeto de la contratación proyectada, en los términos en que aparece planteada, sin que este Tribunal, por otra parte, pueda suplir la voluntad del órgano de contratación en la conformación del objeto del contrato atendiendo a la necesidad e idoneidad de este.

En todo caso, además, es preciso recordar la doctrina consolidada de este Tribunal y del resto de órganos de resolución de recursos contractuales, sobre el ámbito de libertad y discrecionalidad de que goza el poder adjudicador en la configuración del objeto del contrato. En este punto, se ha de acudir a la reiterada doctrina acuñada por este Tribunal (v.g., entre otras, Resoluciones 249/2016, 295/2016, 203/2017, 104/2018, 109/2018, 158/2018, 189/2018, 144/2019, 146/2019 y 230/2020) conforme a la cual es el órgano de contratación el que, conocedor de las necesidades administrativas que demanda la Administración y conocedor también del mejor modo de satisfacerlas, debe configurar el objeto del contrato atendiendo a esos parámetros, sin que esta discrecionalidad en la conformación de la prestación a contratar pueda ser sustituida por la voluntad de los licitadores y sin que la mayor o menor apertura a la competencia de un determinado procedimiento de adjudicación tenga que suponer en sí misma una infracción de los principios de competencia, libre acceso a las licitaciones e igualdad y no discriminación, cuando encuentra su fundamento en las necesidades o fines a satisfacer mediante la contratación de que se trate.

Como, asimismo señala el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (v.g., entre otras muchas, las Resoluciones 244/2016, 362/2022 y 812/2022), el contrato debe ajustarse a los objetivos que la Administración contratante persigue para la consecución de sus fines, correspondiendo a esta apreciar las necesidades a satisfacer con el contrato y siendo la determinación del objeto del contrato una facultad discrecional de la Administración, sometida a la justificación de la necesidad de la contratación y a las limitaciones de los artículos 28.1 y 99 de la LCSP. Por ello, señala el citado Tribunal que la pretensión del recurrente no puede sustituir a la voluntad de la Administración en cuanto a la configuración del objeto del contrato y a la manera de alcanzar la satisfacción de los fines que persigue. Y concluye que no deben olvidarse, pues, las amplias facultades del órgano de contratación a la hora de la determinación y conformación del objeto contractual, gozando de un amplio margen de discrecionalidad para determinar los requisitos técnicos de la prestación que se pretende contratar.

Por último, en términos parecidos se ha pronunciado la Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 10 de noviembre de 2017 (asunto T-688/15) al señalar que el poder adjudicador dispone de una amplia libertad de apreciación respecto de los elementos para tener en cuenta a la hora de decidir la adjudicación del contrato siempre que respete los principios de proporcionalidad e igualdad de trato.

Por otra parte, es preciso destacar, como también señala el órgano de contratación en su informe como respuesta a la alegación de la vulneración del artículo 1 de la LCSP -por ausencia de estándares verificables de calidad y eficiencia del servicio (punto 2)- que el PPT, a diferencia de lo que sostiene la federación recurrente, sí contiene una definición clara, estructurada y suficiente del servicio, identificando las actuaciones a desarrollar, los objetivos perseguidos, los perfiles profesionales exigidos, y el marco funcional de intervención. Asimismo, según indica y hemos podido corroborar, en la cláusula novena del PPT se desarrollan los mecanismos para la evaluación del servicio (9.1 Agentes de evaluación; 9.2, Comisiones técnicas; 9.3 Comisiones de seguimiento; 9.4 Indicadores de evaluación del servicio y 9.5 Obligaciones respecto a la evaluación del servicio)

El informe del órgano incide en que la calidad del servicio se encuentra determinada por las obligaciones concretas que se establecen a los contratistas, previéndose el correspondiente seguimiento técnico, para concluir que la calidad y eficacia del servicio son verificables por los mecanismos recogidos previamente.



La propia federación recurrente reconoce en el recurso que en el PPT se contemplan las que califica como actuaciones relevantes, si bien vuelve a manifestar su opinión que –insistimos, responde a una valoración eminentemente subjetiva- sobre la falta de estándares que considera “problemática”(sic) cuando el PPT atribuye a la dirección técnica la facultad de dictar instrucciones y directrices de obligado cumplimiento, sin haber establecido el pliego *ex ante* el nivel de exigencia, lo que a su juicio, compromete la evaluación comparativa de las ofertas y el principio de igualdad de trato.

Pues bien, aparte de lo anteriormente dicho respecto de la falta de concreción de una infracción normativa detectada en una cláusula concreta del pliego, extremo este que impide a este Tribunal la verificación de la conformidad a derecho o no de aquella, la cuestión que se suscita atañe prácticamente a la fase de ejecución del contrato respecto del control de la efectividad del servicio y la exigencia de responsabilidades ante incumplimientos.

Planteado en estos términos, no puede acogerse tal alegación en la medida que, desde un punto de vista formal, hemos corroborado que el pliego, en efecto, diseña los correspondientes mecanismos de seguimiento y control, de donde concluimos que lo que efectúa la federación recurrente es una propuesta alternativa a la diseñada por el órgano de contratación que liga además a una consecuencia que no puede inferirse en teoría de la ausencia de parámetros de calidad. En tal sentido, una cosa son los mecanismos previstos en el pliego para la exigencia de posibles responsabilidades y de control de la ejecución del servicio, y otra muy distinta que la ausencia de los parámetros de calidad (para verificar la fase de ejecución contractual) impidan la evaluación comparativa de las ofertas.

En el punto 3 la recurrente cuestiona la técnica de “excesiva remisión” utilizada en el pliego, lo que rebate el informe del órgano con argumentos que compartimos. No afecta a la determinación de las condiciones esenciales del pliego el hecho de que el PPT atribuya a la dirección técnica las funciones de coordinación, supervisión, establecimiento de prioridades y la emisión de instrucciones obligatorias, puesto que, como señala el informe al recurso, no puede vislumbrarse falta de transparencia en los pliegos cuando el PPT, como ya se ha indicado, establece de forma previa, clara y suficiente las condiciones esenciales de ejecución que son conocidas por los licitadores desde la fase inicial de la licitación cumpliéndose las exigencias derivadas de la transparencia de la LCSP.

El punto cuarto carece de fundamento y consistencia para erigirse en motivo de impugnación autónomo, tras el análisis de este Tribunal. La cuestión denunciada va referida a la “desnaturalización” del objeto contractual mediante la modificación conceptual del servicio ligada de alguna forma al motivo denunciado en el punto 1 de indefinición del objeto contractual o de crítica encubierta a la filosofía de la contratación proyectada.

Pues bien, aparte de lo ya analizado, el informe del órgano al recurso aclara que, en el ámbito de los servicios sociales, la gestión del servicio incluye la planificación, la organización, la coordinación de recursos y la ejecución de actuaciones técnicas comprendiendo el acompañamiento profesional a las familias, manteniendo una continuidad desde el año 2024.

En consecuencia, debe inadmitirse este motivo concreto por carecer de fundamento sustantivo la alegación que se basa en una interpretación meramente semántica del título del contrato.

Con relación a la cuestión suscitada en el punto 5 – el insuficiente dimensionamiento del servicio y el consecuente riesgo de saturación estructural incompatible con la garantía efectiva del interés superior de protección del menor-la federación recurrente viene a cuestionar que, con los cálculos y la ratio fijada en los pliegos, existe un



riesgo que califica de evidente de tensión del sistema y de riesgo de saturación que tilda, además, de estructural y no hipotético.

El informe del órgano se opone a tal afirmación y explica que el servicio se ha planificado según demandas estimadas, equipos de profesionales adecuados y modelo de intervención dinámica, en coherencia con la realidad técnica y experiencia del servicio actualmente en fase de ejecución. Si bien reconoce que es cierto que una configuración ajustada a ratios mínimas podría limitar la capacidad de respuesta ante incrementos puntuales de necesidad o situaciones de mayor complejidad convivencial, insiste en que el diseño del servicio responde a criterios de planificación técnica basados en la experiencia acumulada y en la gestión eficiente de los recursos públicos.

El motivo no puede prosperar acudiendo a la doctrina anteriormente invocada conforme a la cual el órgano de contratación es el que mejor conoce las necesidades administrativas a satisfacer y los factores a tener en cuenta, sin que podamos suplir con criterios jurídicos las previsiones fijadas en los pliegos para garantizar la satisfacción de aquellas, y sin que, por otra parte, la federación recurrente plantee la cuestión en términos reales sino prácticamente de probabilidad en situaciones de repuntes en la demanda o en situaciones de riesgo de crisis o de ruptura. En este sentido, debe tenerse en consideración la afirmación que efectúa el órgano en sus alegaciones que refiere que el dimensionamiento del servicio no puede interpretarse de forma aislada sino en el conjunto del contexto del sistema de protección, que dispone de recursos complementarios y dispositivos especializados que permiten dar respuesta a situaciones de mayor intensidad.

Idéntica suerte ha de correr la alegación del punto 6 relativo a la insuficiencia “material” del diseño establecido para la prevención de rupturas. La recurrente llega a reconocer que el diseño está formalmente previsto y lo que cuestiona en puridad son los déficits que, a su juicio, observa en el diseño por aspectos tales como que la intervención se condiciona a la detección de necesidad y posterior planificación.

Como venimos advirtiendo, el recurso se plantea de forma tan difusa e hipotética que es difícil analizar la cuestión por la ausencia de infracciones de la normativa situándose en el plano de la formulación de advertencias, valoraciones paralelas o alternativas para la implementación de lo que, a juicio de la recurrente, debe alcanzar el servicio.

En este concreto aspecto, el informe al recurso señala que no cabe admitir que se cuestione que el diseño de la prevención de rupturas, aun cuando formalmente esté previsto, materialmente resulta indeterminado e insuficiente, ya que el PPT (en concreto, la cláusula 5.3.6) establece el objetivo, las actuaciones y la temporalización de la fase donde se intervendrá en caso de previsión de rupturas, sin que, a juicio de este Tribunal, pueda presumirse ab initio, y en términos de mera probabilidad, los déficits que se ponen de manifiesto de manera tan genérica.

Respecto de la insuficiencia del seguimiento anual como estándar (punto 7 del recurso) no es posible acoger el motivo por las mismas razones que venimos señalando y que ya han sido abordadas al analizar el punto 2. Tal y como indica el informe del órgano – que se opone a la alegación de insuficiencia de evaluación y comisiones- en la cláusula novena del PPT se establecen los mecanismos para la evaluación del servicio por lo que dicho motivo carece de fundamento en los términos que aparece planteado.

Con relación a la ausencia de mecanismos estructurados con entidades representativas para la participación y gobernanza, que la recurrente señala como un déficit estructural, (punto 8) el motivo se plantea en términos prácticamente de reivindicación de un mayor protagonismo o participación de los actores sociales lo que no puede encontrar un cauce de resolución a través del recurso especial.



El informe, además, insiste en que la participación institucional en el sistema público de servicios sociales se articula a través de los órganos, consejos y cauces previstos en la normativa, y en concreto, en la Ley 4/2021, de 27 de julio, de infancia y adolescencia de Andalucía, y no en la definición del contenido de los pliegos contractuales cuya finalidad es establecer las prestaciones y condiciones de ejecución del servicio, manifestación además que también comparte este Tribunal en el contexto que estamos analizando.

Respecto del riesgo sistémico de incremento de rupturas y derivación a recursos residenciales, (punto 9 del recurso) el informe opone que tanto el PCAP como el PPT incorporan medios organizativos y técnicos suficientes para sostener el acogimiento familiar y con la necesidad de evitar intervenciones estandarizadas que no atienden a la diversidad de situaciones.

El motivo no puede prosperar en la medida que, como venimos exponiendo a lo largo de la presente resolución, la federación recurrente vuelve a plantear el recurso en términos hipotéticos o de retórica y de formulación de consideraciones subjetivas o de valoración de eventuales riesgos que no concreta.

Con relación a la falta de coherencia con el concierto social, y la falta de garantías públicas que dicha figura exige (punto 10) el informe del órgano se opone aduciendo que el diseño del contrato responde a un modelo técnico basado en la proximidad, la especialización, la globalidad y la interdisciplinariedad, sin que la fijación de parámetros rígidos constituya un vacío. El motivo tampoco puede ser acogido ya que no puede prevalecer la tesis defendida por la recurrente – que demanda la incorporación de garantías a su juicio necesarias en estándares críticos y en gobernanza participativa- frente al ámbito de discrecionalidad técnica que asiste al órgano en la configuración del objeto contractual y en la determinación de las prescripciones para llevarlo a efecto.

Del mismo modo, ha de desestimarse la alegada insuficiente garantía operativa de los derechos reconocidos en el Estatuto Andaluz de las personas acogedoras (punto 11 del recurso) en el que, aun reconociendo la recurrente que el pliego impugnado no contradice formalmente tales derechos, lo que cuestiona es que no los incorpora “de forma operativa, concreta y exigible en el contenido del contrato”.

Frente a ello, el informe del órgano incide en que el PPT contempla de manera expresa la prevención de rupturas y la intervención ante situaciones de dificultad, indicando que la ausencia de plazos máximos cerrados no implica inexistencia de garantía, sino que responde a la necesidad de permitir activación inmediata conforme a criterios técnicos que eviten ralentizar el procedimiento de actuación.

Al margen de lo indicado por el órgano al recurso, el motivo debe inadmitirse puesto que el planteamiento de la recurrente no denuncia ni siquiera una infracción formal que de manera indirecta pudiera cuestionar algún extremo concreto (como ha sucedido con el dimensionamiento del servicio o la indefinición del objeto contractual) sino que lo fundamenta en una mera valoración subjetiva de la necesidad de incorporar una serie de garantías para dar operatividad a los derechos.

Finalmente, tampoco puede prosperar, por las razones que venimos señalando y que evitamos reiterar, el motivo señalado en el punto 12 relativo a la insuficiencia del sistema de evaluación de la calidad del servicio y la necesidad de mecanismos independientes y participativos de control. Frente a las manifestaciones efectuadas, el informe del órgano señala que, desde el punto de vista técnico, el modelo establecido permite la verificación continuada del cumplimiento de obligaciones, la evaluación de la intensidad y adecuación de la intervención, la detección temprana de incidencias y la adopción de medidas correctoras durante la ejecución. Concluye que el sistema de evaluación y seguimiento previsto en el pliego respeta el marco legal aplicable y garantiza un control adecuado de la ejecución del concierto, alegaciones que refutan lo manifestado por la recurrente.



Procede, por tanto, desestimar el recurso especial e inadmitir los motivos señalados en los puntos cuatro y once.

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

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la ■■ contra los pliegos que, entre otra documentación contractual, rigen el procedimiento de adjudicación del contrato denominado «Servicio de gestión para la adopción y el acogimiento familiar mediante concierto social», (Expediente CONTR 2025 0000696761) promovido por la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, e inadmitir los motivos señalados en los puntos cuatro y once del recurso en los términos analizados.

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 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.

