



EB 2022/057

Resolución 120/2022, de 12 de julio, de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoaren titularra, en relación con el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la Asociación Guipuzcoana de Integradores Sociales y Animadores Socioculturales (AGISAS) y por la Asociación Vizcaína de Integradores / as Sociales y Animadores / as Socioculturales (BIGITE ELKARTEA) contra los pliegos del contrato “Asistencia técnica para el desarrollo y dinamización de sesiones participativas en los Consejos de Distrito”, tramitado por el Ayuntamiento de Bilbao.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 4 de abril de 2022 se presentó en el registro del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoa (en adelante, OARC / KEAO) el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la Asociación Guipuzcoana de Integradores Sociales y Animadores Socioculturales (AGISAS) y por la Asociación Vizcaína de Integradores / as Sociales y Animadores / as Socioculturales (BIGITE ELKARTEA) contra los pliegos del contrato “Asistencia técnica para el desarrollo y dinamización de sesiones participativas en los Consejos de Distrito”, tramitado por el Ayuntamiento de Bilbao.

SEGUNDO: El día 4 de abril, el OARC / KEAO remitió el recurso al poder adjudicador y le solicitó, además de la copia del expediente de contratación, el informe al que se refiere el artículo 56.2 de 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). La citada documentación se recibió el día 21 de abril.

TERCERO: No constan en el expediente interesados distintos del propio recurrente y del poder adjudicador.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Legitimación y representación

Consta en el expediente la legitimación de las recurrentes y la representación de A.C.L. y J.A.A., que actúan en su nombre.

SEGUNDO: Inclusión del contrato en el ámbito objetivo del recurso especial

El artículo 44.1 a) de la LCSP prevé que son susceptibles de recurso especial en materia de contratación los contratos de servicios cuyo valor estimado supere los 100.000 euros.

TERCERO: Impugnabilidad del acto

El artículo 44.2 a) de la LCSP señala que podrán ser objeto de recurso los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación.

CUARTO: Interposición del recurso en tiempo y forma

De conformidad con el artículo 50.1 LCSP el recurso ha sido interpuesto en tiempo y forma.



QUINTO: Régimen jurídico del poder adjudicador

En cuanto al régimen jurídico aplicable, el Ayuntamiento de Bilbao tiene la condición de poder adjudicador, y en concreto, de Administración Pública, según lo dispuesto en el artículo 3 de la LCSP.

SEXTO: Argumentos del recurso

Los argumentos del recurso son, en síntesis, los siguientes:

- a) El requisito de “licenciatura o grados” para desarrollar las funciones de coordinación de proyectos vulnera el principio de libertad con idoneidad porque otorga la igualdad y una capacidad técnica real a todos los profesionales que estén en posesión de cualquier grado universitario; consecuentemente, no se realiza un análisis casuístico de la citada idoneidad y es indiferente la materia sobre la que verse el grado.
- b) Las recurrentes alegan que los Técnicos Superiores en Animación Sociocultural y Turística (en adelante, TSAST), que disponen de la cualificación SSC321_3 (Dinamización comunitaria), y los Técnicos Superiores en Integración Social (TSIS), que disponen de dicha cualificación y de la SSC324_3 (Mediación comunitaria), son idóneos para desempeñar las funciones de coordinación del proyecto y para cualquier función que tenga por objeto la dinamización de procesos de participación ciudadana; sin embargo, los pliegos los excluyen arbitrariamente y sin motivación alguna.
- c) Finalmente, se solicita lo siguiente:
 - La anulación de la Cláusula cuarta “Equipo humano a adscribir para la ejecución del contrato” y de la tabla de perfiles profesionales del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) el requisito de titulación académica de licenciatura o grado.



- El reconocimiento de la solvencia técnica y profesional de los TSIS y los TSAST para desempeñar las funciones de coordinación del proyecto y la declaración del derecho de los citados profesionales a ser parte del equipo de trabajo.
- La declaración de la obligación del órgano de contratación para desarrollar las funciones de coordinación del proyecto de que identifique y defina los conocimientos técnicos necesarios e inexcusables y, tras determinar si están comprendidos en las enseñanzas que hayan sido cursadas para la obtención del título que se trate, motive la idoneidad y la inclusión de cada una de ellas.

SÉPTIMO: Alegaciones del poder adjudicador

El poder adjudicador se opone al recurso con los argumentos que se resumen a continuación:

- a) El Ayuntamiento alega que el puesto de Coordinador requiere de un mayor nivel de autonomía que el que se precisa para otras funciones descritas en la Cláusula cuarta del PPT y es acorde con con los niveles 5 y 6 del Marco Europeo de Cualificaciones (MEC), un estándar europeo que libera al poder adjudicador de la obligación de motivar la elección de una u otra titulación, pudiendo remitirse a dicho estándar. Dejar abierto el contenido de la titulación es precisamente respetuoso con el principio de libertad con idoneidad, a expensas de demostrar que dispone de la experiencia y la autonomía necesarias.
- b) El puesto de Coordinador / a requiere de un mayor nivel de autonomía que el que se precisa para llevar a cabo las otras dos funciones, que se corresponde con los niveles 5 y 6 del Marco Europeo de Cualificaciones que, de facto, libera al poder adjudicador de la obligación de motivar la elección de una u otra titulación.



c) Las funciones de coordinación del proyecto requieren de la capacitación de “consultor” como tarea típica establecida en el MEC, lo que excluye la arbitrariedad en la elección del nivel de licenciatura o grado. No obstante, las titulaciones invocadas en el recurso pueden acceder a las restantes funciones descritas en la Cláusula Cuarta del PPT y nada impide a los profesionales recurrentes acceder a la ejecución de la prestación contractual en conjunto con otros que respondan al perfil que ellos no satisfacen.

d) No cabe imponer al poder adjudicador una determinada redacción de los pliegos que especifique ciertas titulaciones como requisitos de solvencia técnica, ni los conocimientos técnicos necesarios para las funciones de coordinación del proyecto.

OCTAVO: Apreciaciones del OARC / KEAO

En síntesis, el recurso solicita la anulación del requisito de disponer de titulación de titulación de licenciatura o grado y el reconocimiento del derecho de los TSIS y los TSAST para desempeñar las funciones de coordinación del proyecto. Los apartados de los pliegos relevantes para la resolución del recurso son los siguientes:

CLAUSULA CUARTA.- EQUIPO HUMANO A ADSCRIBIR PARA LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO

La empresa adjudicataria se encargará de que todas las obligaciones descritas sean atendidas por personal técnico adecuado y suficiente que garantice la correcta ejecución del contrato. A tal efecto, deberá poner a disposición del contrato un equipo técnico de personas estables y especialistas en actividades de participación y fortalecimiento del tejido social, tanto presencial como telemáticamente.

El adjudicatario deberá adscribir a la ejecución del contrato a un equipo formado por los siguientes perfiles profesionales con las siguientes funciones:



TABLA DE PERFILES PROFESIONALES				
Responsabilidad en el contrato (funciones)	Titulación / Formación académica exigida	Experiencia mínima exigida	Idiomas	Documentación acreditativa
Funciones de coordinación del proyecto	Licenciatura o grado	2 años en coordinación de proyectos similares	Título C1 o equivalente de Euskera	Curriculum Vitae acreditado por la empresa
Funciones de asistencia técnica a sesiones de los Consejos		1 año de experiencia en las funciones descritas	Conocimientos de Euskera	Curriculum Vitae acreditado por la empresa
Funciones de Asistencia técnica en el diseño, desarrollo, dinamización y evaluación de sesiones participativas en los Consejos		2 años de experiencia en las funciones descritas	Conocimientos de Euskera suficientes para dinamización de sesiones	Curriculum Vitae acreditado por la empresa

[...]

CLAUSULA TERCERA.- ALCANCE DE LOS TRABAJOS

A continuación, se concretan las tareas a realizar en cada una de las funciones establecidas previamente:

Coordinación del proyecto

La empresa adjudicataria deberá nombrar una persona responsable que, durante todo el periodo de cumplimiento del contrato, esté disponible para solucionar las eventuales incidencias que surjan en su ejecución. Entre sus funciones están:

- Interlocución con el Ayuntamiento.
- Asistencia a cuantas reuniones se le convoquen.
- Organización, dirección y coordinación de los trabajos del equipo.

[...]

A la vista de los citados contenidos, de las alegaciones de los interesados y de la documentación que consta en el expediente, se exponen a continuación las apreciaciones del OARC / KEAO sobre la viabilidad del recurso.



a) Sobre el requerimiento del nivel de grado o licenciatura para el puesto de Coordinador

Por lo que se refiere al requisito de titulación de grado o licenciatura para el puesto de Coordinador, este Órgano observa lo siguiente:

- 1) Respecto a la exigencia en los pliegos de titulaciones concretas para las personas que vayan a adscribirse a la ejecución del contrato, este OARC / KEAO ha venido siguiendo el criterio que se resume en el principio de “libertad con idoneidad” (ver, por todas, su Resolución 21/2022), que parte de que el artículo 36 de la Constitución Española establece que la ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. En este sentido, la sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de enero de 1998 establece, sobre la reserva legal para el ejercicio de profesiones tituladas, que se debe (...) determinar si una norma con rango de ley contempla una profesión titulada, es decir una profesión cuya posibilidad de ejercicio quede jurídicamente subordinada a la posesión de títulos concretos. Por ello, en el caso de no existir la citada reserva legal, debe prevalecer el citado principio, ya que “...al existir una base de enseñanzas comunes entre algunas ramas de enseñanzas técnicas, estas dotan a sus titulados superiores de un fondo igual de conocimientos técnicos que, con independencia de las distintas especialidades, permiten el desempeño de puestos de trabajo en los que no sean necesarios unos determinados conocimientos sino una capacidad técnica común y genérica que no resulta de la situación específica obtenida sino del conjunto de los estudios que se hubieran seguido” (ver la STS de 19/10/2015, recurso nº 1482/2013, ECLI: ES:TS:2015:4314, recogiendo la del mismo Tribunal de 22/4/2009, y todas las que cita; ver también la sentencia de 23/3/2021 del TSJPV, recurso nº 482/2020, ECLI:ES:TSJPV:2021:970). Consecuentemente, el juicio de este Órgano sobre la idoneidad de las titulaciones debatidas debe partir del contraste entre las tareas asignadas a los puestos debatidos y, en general, el objeto del contrato, con el contenido de las titulaciones invocadas como idóneas por los recurrentes.



2) Las funciones de coordinación del proyecto son las únicas para cuyo desempeño el PPT exige una titulación concreta, definida únicamente por el nivel académico (licenciatura o grado) y siendo irrelevante el contenido material de los estudios cuya superación permite su obtención. El poder adjudicador defiende que este requisito es adecuado al puesto porque, a diferencia de lo que sucede con las demás funciones, las del coordinador requieren un mayor nivel de autonomía, necesario para trabajar en un entorno donde se producen cambios impredecibles y resolver problemas interactivos y complejos. A juicio de este Órgano, esta argumentación no justifica la exclusión de las titulaciones invocadas por la recurrente por las siguientes razones:

- Del análisis de la escueta descripción de las tareas asignadas al coordinador en el PPT y del resto del contenido de este documento no se deduce que sea especialmente característico del puesto de Coordinador “resolver problemas interactivos y abordar problemas complejos”; más bien parece que las funciones encomendadas a esta figura exigen aplicar e integrar sus conocimientos en la definición y desarrollo de procedimientos de trabajo, en el ámbito laboral, de forma autónoma y con responsabilidad de coordinación y supervisión del trabajo técnico (artículo 5.1.b) del Real Decreto 1027/2011, de 15 de julio, por el que se establece el Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior), la cual es una característica de las cualificaciones ubicadas en el nivel 1 de la estructura del MECES (correspondiente a técnico superior). Por el contrario, ninguna de las tareas encomendadas al coordinador parece caracterizar la exigencia de un nivel 2 de la estructura del MECES que se refieren a conocimientos avanzados con una profundidad que lleguen a la vanguardia del conocimiento, resolución de problemas que requieren del uso de ideas creativas e innovadoras, recopilar e interpretar datos e informaciones sobre las que fundamentar conclusiones o desenvolverse en situaciones



complejas o que requieran el desarrollo de nuevas soluciones (artículo 6 del Real Decreto 1027/2011, de 15 de julio).

- Como ya ha señalado reiteradamente este Órgano (ver, por ejemplo, sus Resoluciones 202/2021 y 43/2022), la mera alusión genérica a la complejidad de la prestación (o, como en este caso, a la necesidad de resolver los problemas que se presenten) no puede servir para motivar la reserva de un puesto a ciertas titulaciones ni para dar por justificada la opción por un nivel académico concreto sin especificar su alcance material; en particular, no excusa de realizar el contraste entre los contenidos de las titulaciones y la prestación al que se refiere el apartado 1 anterior.
- Efectuado el citado contraste, se observa que la letra r) del artículo 5 del Real Decreto 1074/2012, de 13 de julio, por el que se establece el título de Técnico Superior en Integración Social y se fijan sus enseñanzas mínimas, establece, entre las competencias profesionales, personales y sociales de los TSIS la de “Organizar y coordinar equipos de trabajo con responsabilidad, supervisando el desarrollo del mismo, manteniendo relaciones fluidas y asumiendo el liderazgo, así como aportando soluciones a los conflictos grupales que se presenten”; la misma redacción tiene la letra p) del artículo 5 del Real Decreto 1684/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el título de Técnico Superior en Animación Sociocultural y Turística y se fijan sus enseñanzas mínimas. A la vista de todo ello, este Órgano entiende que las funciones de coordinador, tal y como las describe el PPT impugnado, están comprendidas en el contenido de las titulaciones invocadas por los recurrentes.
- A lo anterior debe añadirse que no parece coherente negar la capacidad de los TSIS y TSAST, cuyos estudios tienen una clara vinculación con el objeto del contrato, para desempeñar las tareas de coordinación y, en cambio, reconocérsela a cualquier graduado o



licenciado, por muy alejado que esté el contenido de sus estudios del citado objeto contractual.

b) Conclusiones

Por lo expuesto en el apartado a) anterior, el recurso debe estimarse parcialmente. Las consecuencias de esta estimación son las siguientes:

- (i) La anulación del requisito “Licenciatura o grado” de la cláusula cuarta del PPT.
- (ii) La cancelación del procedimiento de adjudicación.
- (iii) La declaración de que las personas que disponen de las titulaciones de TSIS o TSAST son idóneas para realizar las funciones de coordinación del proyecto, debiendo el poder adjudicador reelaborar los pliegos para posibilitar su acceso.
- (iv) No cabe, más allá de lo señalado en los puntos (i) a (iii) anteriores, imponer al poder adjudicador una concreta redacción de los pliegos. Corresponde al órgano de contratación, amparado por la discrecionalidad técnica que le asiste en la configuración de los documentos contractuales (ver, por todas, la Resolución 202/2021 del OARC / KEAO) confeccionar los nuevos pliegos de la forma que estime más oportuna, siempre y cuando se garantice la ejecución de la presente Resolución.

Por todo lo expuesto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y en la Disposición Adicional Octava de la Ley 5/2010, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2011, la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal



Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio
Organoaren titularra,

RESUELVE

PRIMERO: Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la Asociación Guipuzcoana de Integradores Sociales y Animadores Socioculturales (AGISAS) y por la Asociación Vizcaína de Integradores / as Sociales y Animadores / as Socioculturales (BIGITE ELKARTEA) contra los pliegos del contrato “Asistencia técnica para el desarrollo y dinamización de sesiones participativas en los Consejos de Distrito”, tramitado por el Ayuntamiento de Bilbao en el sentido expresado en la letra b) del Fundamento jurídico octavo de la presente Resolución.

SEGUNDO: Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

TERCERO: De acuerdo con el artículo 57.4 de la LCSP, requerir al poder adjudicador para que dé cuenta a este Órgano de las medidas adoptadas para dar cumplimiento a la presente Resolución.

CUARTO: Contra la presente resolución, ejecutiva 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 el día siguiente a la notificación de la misma (artículo 46. 1 LJ), ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (artículo 10.1 k) LJ), de conformidad con el artículo 59.1 de la LCSP.

Vitoria-Gasteiz, 2022ko uztailaren 12a

Vitoria-Gasteiz, 12 de julio de 2022