



EB 2022/095

Resolución 150/2022, de 14 de octubre, 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) contra los pliegos del contrato “Servicio socioeducativo”, tramitado por el Ayuntamiento de Urnieta.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 6 de junio 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 (en adelante, AGISAS) contra los pliegos del contrato “Servicio socioeducativo”, tramitado por el Ayuntamiento de Urnieta.

SEGUNDO: El día 7 de junio este 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 9 de junio.

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



Nahi izanez gero, J0D0Z-T422F-7KB7 bilagailua erabiltuta, dokumentu hau egiazkoa den ala ez jakin liteke egoitza elektroniko honetan: <https://euskadi.eus/lokalizatzailea>

La autenticidad de este documento puede ser contrastada mediante el localizador J0D0Z-T422F-7KB7 en la sede electrónica <https://euskadi.eus/localizador>



II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Legitimación y representación

Consta en el expediente la legitimación de la recurrente y la representación de A.C.L. que actúa 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 Urnieta 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 apartado 17 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), referido a la “Adscripción de medios materiales”, y el apartado 5.2 del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT), que regula la composición del equipo técnico, requieren dos personas educadoras sociales, añadiendo que deberán ser graduadas en Educación Social. La recurrente alega que dicha exigencia es arbitraria por no justificada, discriminatoria y contraria a la libre competencia porque impide el acceso a los Técnicos Superiores en Integración Social (TSIS).
- b) AGISAS entiende que la habilitación y capacidad de los TSIS es suficiente porque su titulación incluye las cualificaciones profesionales SSC090_3 (Educación de habilidades de autonomía personal y social) y SSC324_3 (Mediación comunitaria), según se deduce del artículo 3 del Decreto 63/2014, de 15 de abril, por el que se establece el currículo correspondiente a los TSIS. Asimismo, el artículo 4.1 de dicha norma incluye en el entorno profesional de la titulación la actividad educativa y psicosocial y la ocupación de “Educador de base”; también alega en su favor varias resoluciones del OARC / KEAO sobre el tema objeto de recurso.
- c) Finalmente, se solicita lo siguiente:
 - La anulación del apartado 5.2 del PPT (Composición del equipo técnico) y del apartado 17 del PCAP (Adscripción obligatoria de medios) del requisito de dos personas educadoras sociales cuya titulación académica, en los nuevos contratos que se realicen deberá ser la de graduados en Educación Social.
 - El reconocimiento de la solvencia técnica y profesional de los TSIS para desempeñar las prestaciones indicadas en el apartado 3.4 del PPT,



declarando en consecuencia el derecho de los citados profesionales a formar parte del equipo de trabajo.

SÉPTIMO: Alegaciones del poder adjudicador

El Ayuntamiento de Urnieta se opone al recurso con los argumentos que se resumen a continuación:

- a) La exigencia de titulación impugnada no es arbitraria, es proporcionada y justificada y se funda en el principio de libertad con idoneidad, aplicable a falta de una norma con rango de ley que reserve los servicios requeridos a una concreta titulación.

- b) A diferencia de lo que prevé el Real Decreto 1420/1991, que establece el título universitario oficial de Diplomado en Educación Social, el Real Decreto 1074/2012, que establece el título de TSIS y fija sus enseñanzas mínimas, limita las competencias de estos profesionales a las intervenciones de integración social. El poder adjudicador afirma que, aunque algunas de las funciones descritas en los pliegos podrían ejercerse por profesionales con cualificaciones profesionales distintas de las exigidas, el carácter amplio y diverso de los servicios previstos en el apartado 3.4 del PPT excede de las competencias de los TSIS; es el caso de las tareas de conocimiento, análisis e investigación de los contextos sociales y educativos, del diseño, implementación y evaluación de programas y proyectos educativos o de la gestión, dirección, coordinación y organización de instituciones y recursos educativos. Por otro lado, el citado apartado 3.4 incluye “otras prestaciones derivadas de las funciones y competencias de los educadores y / o educadoras sociales del equipo, definidas en el catálogo aprobado por todos los Colegios Profesionales de la Educación Social a nivel estatal”.



OCTAVO: Apreciaciones del OARC / KEAO

En síntesis, el recurrente solicita la anulación del requisito de titulación exigido en los pliegos para el desempeño del puesto de educador social y el reconocimiento de la capacidad de los TSIS para dicho desempeño.

Los apartados de los pliegos más relevantes para el análisis del recurso son los que a continuación se reproducen:

PPT

(...)

2.- OBJETO

Constituye el objeto de este contrato el desarrollo del Servicio de Intervención Socioeducativa, en el municipio de Urnieta, bajo la supervisión, coordinación y directrices del Departamento de Servicios Sociales.

El servicio contratado se prestará a nivel individual, grupal y/o comunitario en los siguientes ámbitos:

Detección y/o intervención dirigida a menores que se encuentren en una situación de riesgo de desprotección.

Detección y/o intervención dirigida a personas adultas en situación de riesgo de exclusión social.

3.-CARACTERISTICAS TECNICAS DEL SERVICIO

3.1. Definición

La intervención socioeducativa y psicosocial, tal y como viene delimitada en el Decreto 185/2015 de Cartera y el marco legal general, se establece como:

“Una intervención social y educativa, que genera procesos de cambio que promueven el desarrollo personal, social y de la comunidad en general; utilizando herramientas técnicas personales, fundamentalmente relacionales, con la intención de la mejora de las condiciones de vida (necesidades educativas y bienestar psicosocial) de las personas, colectivos y la comunidad, prestando especial atención a situaciones de mayor dificultad y desventaja social”

A efectos del presente pliego, el decreto de Cartera de Prestaciones y Servicios. Contempla en la competencia municipal entre otros el Servicio de intervención socioeducativa y psicosocial,



definido como “Un conjunto de prestaciones relacionales de apoyo socioeducativo y/o psicosocial- de carácter individual, familiar y/o grupal- que pueden desarrollarse tanto en el domicilio familiar (educación doméstica, intervención familiar básica) como en el entorno comunitario (educación de calle, intermediación sociocultural)”.

Siendo una acción propia de los Servicios Sociales Municipales, la detección de personas y colectivos con evidentes necesidades socioeducativas para la adquisición de recursos personales y sociales, así como necesidades de acompañamiento.

Este servicio proporciona mediante personal cualificado y supervisado, una serie de atenciones preventivas, educativas, y promocionales, a individuos y familias con dificultades, tendentes a promover, mantener o restablecer la autonomía de la persona o familia.

Se entenderán incluidas dentro de las prestaciones de intervención socioeducativa:

Las derivadas de las funciones y competencias de los educadores y/o educadoras sociales del equipo, definidas en el catalogo aprobado por todos los Colegios Profesionales de la Educación Social a nivel estatal.

La propia intervención educativa, entendida como la prestación en virtud de la cual, las personas usuarias, mediante la relación educativa con un/a profesional, modifican actitudes y hábitos inadecuados y adquieren actitudes y hábitos adecuados para un desenvolvimiento autónomo.

El acompañamiento social, entendido como una prestación en virtud de la cual las personas/familias, participan, en interacción con el/la profesional de referencia en una relación de ayuda y apoyo, que va a contribuir a la mejora de su desenvolvimiento autónomo e integración en el medio, siendo el tipo de apoyo:

Instrumental: información, orientación sobre recursos y servicios de otros sistemas y apoyo a redes socio familiares.

Emocional: contención, reducción del daño, soporte emocional y orientación en situación de crisis.

Educativo: adquisición de habilidades para las actividades básicas e instrumentales de la vida diaria, modificación de hábitos y actitudes para la integración social.

Relacional: escucha activa, adquisición de habilidades para mantener y establecer relaciones personales/sociales, generar oportunidades de relación.

La prestación del servicios se enmarca en el modelo de atención centrada en la persona, como un proceso de acompañamiento a lo largo de toda la intervención.

Asimismo, la intervención educativa se plantea desde diferentes enfoques teniendo en cuenta los diferentes colectivos a los que va dirigido el servicio: la parentalidad positiva en la intervención



con menores y la relación con sus familias, así como la activación inclusiva para las situaciones de exclusión social.

Toda esta práctica será sistematizada y planificada por el y la educadora, bajo criterios que permitan diseñar, planificar, llevar a cabo y evaluar todos aquellos proyectos educativos sujetos al marco del servicio.

3.2. OBJETIVOS

El Decreto 185/2015, de 6 de octubre, de cartera de prestaciones y servicios del Sistema vasco de Servicios sociales, establece como objetivos del Servicio de intervención socioeducativa, que las personas usuarias:

Adquieran y desarrollen capacidades (actitudes, aptitudes, conocimientos, criterios, pautas, habilidades) personales, familiares o grupales, que favorezcan su desenvolvimiento autónomo, su inclusión social y la adecuada convivencia en el medio familiar y comunitario.

Sustituyan hábitos, conductas, percepciones, sentimientos y actitudes que resulten inadecuados por otros más adaptados.

Partiendo de estos objetivos normativos, los objetivos específicos del Servicio son:

Prevenir, detectar y/o constatar situaciones de riesgo de desprotección, dependencia y exclusión, así como identificar factores de riesgo y/o vulnerabilidad..

Potenciar la adquisición y el desarrollo de capacidades personales y/o familiares, que favorezcan el desenvolvimiento autónomo, la inclusión social y la adecuada convivencia en el medio familiar y comunitario.

Posibilitar la sustitución de hábitos, conductas, percepciones, sentimientos y actitudes, que resulten inadecuados por otros más adaptados.

Mejorar el clima convivencial mediante intervenciones tendentes a promover dinámicas funcionales.

Sensibilizar a los padres y/o madres o personas tutoras sobre sus funciones y responsabilidades en relación a sus hijos e hijas o personas tuteladas.

Asegurar la atención adecuada a las personas menores de edad, personas dependientes, o en riesgo de exclusión, evitando o retrasando en su caso la salida del domicilio familiar, o de su entorno habitual.

Apoyar procesos de integración escolar, formativo/laboral y social.

Favorecer procesos de inclusión evitando la pérdida de derechos sociales.



Desarrollar procesos para la adaptación de la persona al medio, facilitando el acceso a la educación, a los servicios sociales, a la cultura, al ocio, a la salud y a los servicios públicos que permitan alcanzar la suficiente autonomía personal y su inclusión social.

Mantener y promover hábitos socialmente saludables dirigidos a mantener, desarrollar y potenciar el aprendizaje de oportunidades e iniciativas que estimulen la participación activa en la sociedad.

3.3.- POBLACIÓN DESTINATARIA

El Decreto 185/2015, de 6 de octubre, de cartera de prestaciones y servicios del Sistema vasco de Servicios sociales, recoge como población destinataria sin límite de edad, la siguiente:

- .- Personas en riesgo de exclusión social.
- .- Personas menores de edad en situación de riesgo leve o moderado de desprotección.

Y que precisen de apoyo socio-educativo para:

- .- Mejorar las condiciones externas que favorezcan un positivo desarrollo evolutivo de los y las personas menores y/o adolescentes.
- .- Mejorar las habilidades de comunicación y relación.
- .- Mejorar las habilidades de atención y cuidados de las personas que componen la unidad familiar.
- .- Facilitar o posibilitar el desenvolvimiento autónomo, fomentando la autoeficacia y el uso de estrategias adecuadas para gestionar su vida cotidiana.

3.4.- PRESTACIONES DEL SERVICIO

- .- Detección de posibles situaciones de riesgo de desprotección y/o exclusión social.
- .- Diseño de la intervención, ejecución, seguimiento y evaluación de la intervención en los proyectos individuales y los proyectos grupales.
- .- Mediación-intermediación, entendiendo esta como el procedimiento por el cual los y las profesionales de los servicios sociales orientan al desarrollo de competencias sociales y a la mejora de la interacción entre las personas y el medio, familiar, grupal o comunitario, en el que se desenvuelve.
- .- Además de otras prestaciones derivadas de las funciones y competencias de los educadores y/o educadoras sociales del equipo, definidas en el catálogo aprobado por todos los Colegios Profesionales de la Educación Social a nivel estatal.



(...)

5.- EQUIPO TECNICO

(...)

5.2. Composición

(...)

Dos personas educadoras sociales con representación equilibrada de ambos sexos, que serán subrogadas conforme a lo previsto en este Pliego y en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.

- En cuanto a la titulación académica, en los nuevos contratos que se realicen, los y las educadoras deberán ser graduadas en Educación Social.

(...)

Cuadro resumen del PCAP

(...)

17. Adscripción obligatoria de medios

(...)

Obligatoriamente se deberán adscribir a la ejecución del contrato los siguientes medios personales:

(...)

- Para las nuevas contrataciones, los y las educadoras deberán tener la titulación Universitaria en Educación Social,

(...)

A la vista de lo anterior, de las alegaciones de las partes y de la documentación que consta en el expediente, se expresan a continuación las apreciaciones del OARC / KEAO sobre la viabilidad de la impugnación:

- a) Sobre los requisitos de titulación del personal que vaya a ejecutar la pretación contractual



Por lo que se refiere a la exigencia en los pliegos de titulaciones concretas para las personas que vayan a ejecutar la prestación contractual, este OARC / KEAO ha venido siguiendo el criterio que se resume en el principio de “libertad con idoneidad” (ver, por todas, sus Resoluciones 159/2020 y 171/2021), 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. Por su parte, 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 tal reserva, 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, así como las sentencias del TSJPV de 23/3/2021, ECLI:ES:TSJPV:2021:970 y de 28/9/2021, ECLI:ES:TSJPV:2021:2493). Partiendo de esta base, se observa lo siguiente:

- 1) Tal y como alega la recurrente y reconoce el poder adjudicador, no existe una norma con rango de Ley que reserve a determinadas titulaciones la prestación de los servicios recogidos en los Pliegos.
- 2) La correcta aplicación del principio de “libertad con idoneidad” requiere la comparación de las funciones atribuidas a los puestos de trabajo debatidos con el contenido de las enseñanzas necesarias para la obtención del título reivindicado como idóneo. En este caso, se trata del título de TSIS regulado en el 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 (en adelante, “Real Decreto 1074/2012”).

b) Sobre las competencias de los TSIS y su contraste con el objeto del contrato

El artículo 4 del Decreto 1074/2012 dispone que la competencia general de la titulación de TSIS es “programar, organizar, implementar y evaluar las intervenciones de integración social aplicando estrategias y técnicas específicas”. Entre las competencias profesionales, personales y sociales propias de los TSIS incluidas en el artículo 5 (Competencias profesionales, personales y sociales) de dicho Real Decreto figuran, entre otras, las siguientes:

a) Elaborar proyectos de integración social, aplicando la normativa legal vigente e incorporando la perspectiva de género.

b) Dirigir la implementación de proyectos de integración social, coordinando las actuaciones necesarias para llevarlas a cabo y supervisando la realización de las actividades con criterios de calidad.

(...)

c) Programar actividades de integración social, aplicando los recursos y estrategias metodológicas más adecuadas

(...)

f) Diseñar actividades de atención a las necesidades físicas y psicosociales, en función de las características de los usuarios y del contexto, controlando y evaluando el desarrollo de las mismas.

(...)

i) Organizar y desarrollar actividades de entrenamiento en habilidades de autonomía personal y social, evaluando los resultados conseguidos.

(...)



- m) Realizar tareas de mediación entre personas y grupos, aplicando técnicas participativas y de gestión de conflictos de forma eficiente.

(...)

- ñ) Realizar el control y seguimiento de la intervención con actitud autocrítica y aplicando criterios de calidad y procedimientos de retroalimentación para corregir las desviaciones detectadas.

Asimismo, tal y como señala el recurrente y se observa en las letras a) y b) del artículo 6.1 del Real Decreto 1074/2012, la titulación de TSIS incluye las cualificaciones profesionales cualificaciones profesionales SSC090_3 (Educación de habilidades de autonomía personal y social) y SSC324_3 (Mediación comunitaria). Por otro lado, el artículo 7.2 del citado Real Decreto incluye, por ejemplo, entre los puestos de trabajo más relevantes de los TSIS los de Educador o educadora de educación familiar, Técnico de integración social, Educador de base y Mediador o mediadora comunitaria, intercultural y vecinal y comunitario.

De lo anterior se deduce lo siguiente:

- 1) A juicio de este Órgano, hay una amplia coincidencia entre el contenido de las enseñanzas conducentes al título de TSIS y las prestaciones del servicio descritas en el apartado 3.4 del PPT, lo que lleva a concluir en la idoneidad de estos profesionales para formar parte del equipo de trabajo que “trabaja directamente en el desarrollo del servicio” (apartado 5.2 del PPT). Esta coincidencia está parcialmente admitida por el poder adjudicador en su informe de respuesta al recurso, y se refuerza a la vista de los apartados 2 (Objeto), 3.2 (Objetivos) y 3.3 (Población destinataria).
- 2) Debe señalarse que, en contra de lo que alega el Ayuntamiento, las competencias de los TSIS incluyen también las de análisis, planificación y diseño de actividades que el poder adjudicador niega. Finalmente, la



mención genérica a las prestaciones definidas en un catálogo aprobado por los Colegios Profesionales de Educación Social, además de ser genérica y proceder de una fuente que puede no ser objetiva e imparcial en la materia, tampoco expresa nada sobre el asunto que afecta al recurso, pues figurar en dicho catálogo no implica que se trate de actividades reservadas a los graduados en Educación Social o que no puedan ejercerlas también los TSIS.

c) Conclusiones

Por lo expuesto en el apartado a.2) anterior, el recurso debe estimarse. Las consecuencias de esta estimación parcial son las siguientes:

- (i) anular del apartado 5.2 del PPT (Composición) el requisito de que los educadores sociales deban ser graduados en Educación Social y del apartado 17 el requisito de que dichos educadores deban tener la titulación universitaria en Educación Social.
- (ii) declarar la idoneidad de los TSIS para formar parte del Equipo de trabajo; corresponde al poder adjudicador, dentro de la discrecionalidad técnica que le asiste en la elaboración de los pliegos y en la configuración del contrato, y ejecutando en todo caso la presente Resolución, determinar cómo garantiza la posibilidad de su incorporación al citado equipo.
- (iii) cancelar la licitación.

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 el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la Asociación Guipuzcoana de Integradores Sociales y Animadores Socioculturales (AGISAS) contra los pliegos del contrato “Servicio socioeducativo”, tramitado por el Ayuntamiento de Urnieta en los términos expresados en la letra c) 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 urriaren 14a

Vitoria-Gasteiz, 14 de octubre de 2022