

**Recurso 130/2015****Resolución 339/2015****RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS  
CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.**

Sevilla, 1 de octubre de 2015

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por el **COLEGIO PROFESIONAL DE EDUCADORAS Y EDUCADORES SOCIALES DE ANDALUCÍA (COPESA)** contra el pliego de prescripciones técnicas que rige el contrato denominado “*Servicio de asistencia a las víctimas de los delitos en Almería y su provincia (SAVA)*” (Expte. AL/SV-02/15), convocado por la Delegación del Gobierno en Almería, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha adoptado la siguiente

**RESOLUCIÓN****ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 10 de junio de 2015, se publicó en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 110, el anuncio de licitación, por procedimiento abierto, del contrato citado en el encabezamiento de esta resolución. Con esa misma fecha el



citado anuncio se publicó en el perfil de contratante de la plataforma de contratación de la Junta de Andalucía.

El valor estimado del contrato es de 387.312,40 euros.

**SEGUNDO.** El 29 de junio de 2015 tuvo entrada en el Registro Auxiliar de la Delegación del Gobierno en Almería escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por COPESA contra el pliego de prescripciones técnicas que rige el citado contrato de servicios.

**TERCERO.** El 3 de julio 2015, tiene entrada en el Registro Auxiliar de este Tribunal comunicación del órgano de contratación, por la que se da traslado del escrito de recurso especial, expediente de contratación, informe sobre el recurso y listado de licitadores.

**CUARTO.** Mediante resolución de 16 de julio de 2015, este Tribunal acordó adoptar la medida cautelar de suspensión del procedimiento de adjudicación.

**QUINTO.** La Secretaría del Tribunal, el 20 de julio de 2015, concedió un plazo de 5 días hábiles a los licitadores para que presentaran alegaciones. En el plazo concedido para ello ha presentado alegaciones la entidad COVID, SOCIEDAD COOPERATIVA ANDALUZA DE INTERÉS SOCIAL (en adelante COVID).

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.** Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 41.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante TRLCSP), aprobado por Real Decreto Legislativo



3/2011, de 14 de noviembre, 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 y en la Orden de 14 de diciembre de 2011, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se acuerda el inicio del funcionamiento del citado Tribunal.

**SEGUNDO.** Ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 del TRLCSP. El citado precepto dispone que *“podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso.”*

Asimismo, el artículo 31, apartados 1 y 2, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, señala que:

*“1. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:*

*(...)*

*c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.*

*2. Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la ley reconozca.”*

Sobre la legitimación activa de los Colegios Profesionales y otras Corporaciones de Derecho Público 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.

*A priori*, se ha de indicar que el estudio de la legitimación pasa por analizar el acto impugnado y su incidencia sobre los intereses profesionales defendidos por este tipo de Corporaciones de Derecho Público, no pudiendo negárseles legitimación de partida y con carácter general sin antes analizar aquella incidencia y el modo en que la misma resulta justificada e invocada en el recurso interpuesto.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de enero de 2012, dictada en el recurso contencioso-administrativo número 16 de 2009, viene a señalar que *“constituye consolidada jurisprudencia de esta Sala la que declara que los colegios profesionales, y con ellos, los órganos corporativos de segundo grado, como los consejos de colegios, constituyen corporaciones de derecho público de base privada asociativa que tienen reconocida la defensa de los intereses de los profesionales que los integran. Esta naturaleza bifronte, pública y privada, les confiere funciones públicas relacionadas con la ordenación de la correspondiente profesión, en unión de funciones generales de gestión y defensa de los intereses inherentes al ejercicio profesional y al estatuto de los profesionales. Esta función, sin embargo, no es suficiente para reconocerles legitimación para recurrir contra cualquier acto administrativo o disposición general que pueda tener efectos en los sectores sobre los que se proyecta el ejercicio profesional de quienes integran la corporación, ni sobre los derechos e intereses de aquellas personas en beneficio de las cuales están llamados a ejercitar sus funciones profesionales, si no se aprecia una conexión específica entre el acto o disposición impugnado y la actuación o el estatuto de la profesión. Sostener la existencia a favor de los colegios profesionales de legitimación para impugnar cualquier acto administrativo o disposición*



*general por la relación existente entre el ámbito de la actuación de la profesión o los derechos o intereses de los beneficiarios de la actuación profesional y el sector político, social, económico o educativo sobre el que produce efectos aquel acto o disposición general, equivaldría a reconocerles acción para impugnar los actos administrativos o disposiciones dictadas en sectores muy amplios del ordenamiento y, por ende, a reconocerles facultades de impugnación con una amplitud sólo reservada a la acción popular.”*

La clave, pues, está en la existencia de una conexión específica entre el acto impugnado y la actuación o el estatuto de la profesión. Ello obliga a conocer cuáles son los motivos que sustentan el recurso interpuesto.

En el supuesto analizado se impugna el pliego de prescripciones técnicas (en adelante PPT) de la contratación ya referida, a fin de que se incluya en el personal que componen los centros la figura del educador social, por lo que resulta evidente la incidencia que el acto impugnado puede tener en la esfera de los intereses profesionales defendidos por el Colegio recurrente, lo que determina su interés legítimo para la interposición del presente recurso.

**TERCERO.** Visto lo anterior, procede determinar si el recurso ha sido interpuesto contra alguno de los actos y contratos que, de conformidad con lo establecido en el artículo 40 del TRLCSP, son susceptibles de recurso en esta vía.

El recurso se dirige contra el PPT que rige un contrato de servicios cuyo objeto se encuentra comprendido entre las categorías 17 a 27 del Anexo II del TRLCSP, siendo su valor estimado superior a 207.000 euros, y que pretende ser concertado por una Administración Pública. Por tanto, resulta procedente el



recurso especial interpuesto de conformidad con lo estipulado en el artículo 40 apartados 1 b) y 2 a) del TRLCSP.

**CUARTO.** En cuanto al plazo de interposición del recurso, el artículo 44.2 del TRLCSP, en su primer párrafo, dispone: *“El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles contados a partir del siguiente a aquél en que se remita la notificación del acto impugnado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 151.4.*

*No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior:*

*a) Cuando el recurso se interponga contra el contenido de los pliegos y demás documentos contractuales, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que los mismos hayan sido recibidos o puestos a disposición de los licitadores o candidatos para su conocimiento conforme se dispone en el artículo 158 de esta Ley.”*

En el presente caso, el anuncio de la licitación se publicó, el 10 de junio de 2015, en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía y en el perfil de contratante en donde, asimismo, se publicaba la información y documentación necesaria para presentar oferta a la licitación, incluidos los pliegos. Por tanto, el plazo para interponer el recurso especial en materia de contratación se ha de computar a partir de ese día, que es cuando se completa la publicidad de la licitación en los términos exigidos por el TRLCSP y se ponen los pliegos a disposición de los licitadores en los términos indicados en el artículo 44.2.a) del TRLCSP. Al haberse presentado el escrito de interposición del recurso el 29 de junio de 2015 en el Registro del órgano de contratación y teniendo en cuenta que el día 24 de junio fue festivo local en Almería, aquél se interpuso dentro del plazo legal indicado.



**QUINTO.** Una vez analizado el cumplimiento de los requisitos previos de admisión del recurso, procede el estudio de los motivos en que el mismo se sustenta.

En síntesis, el recurso se dirige contra la configuración del PPT, y en concreto por la configuración que en éste se establece con relación al equipo multidisciplinar que habrá de ejecutar el servicio, y que tendrá que estar configurado *como mínimo* por dos personas Licenciadas en Derecho, una persona Licenciada en Psicología y por una persona Diplomada en Trabajo Social. Considera la recurrente que debe incluirse la figura del educador social dentro de la configuración de dicho equipo.

En concreto, la recurrente expone en su escrito que considera que dentro del personal de estos centros debería incluirse la figura del educador social. Argumenta en primer lugar la existencia de un título oficial, denominado Diplomado/a en Educación Social y regulado por Real Decreto 1420/1991 de 30 de agosto (en adelante R.D 1420/1991), cuyas enseñanzas deberán orientarse a la formación de un educador en los campos de la educación no formal, educación de adultos incluidos los de la tercera edad, inserción social de personas desadaptadas y minusválidos, así como en la acción socio-educativa. Por otro lado expone la recurrente que en el Real Decreto 168/2004, de 30 de enero, se regulan las condiciones para la declaración de equivalencia entre determinados títulos en materia de educación social y el título oficial de Diplomado/a en Educación Social.

En segundo lugar alude la recurrente a que la figura del educador social es una profesión que en las últimas décadas viene dando respuesta a las nuevas necesidades sociales, educativas, culturales y lúdicas que se van generando en la sociedad, cuyo ámbito de actuación preferente es la educación no formal, en la



que estos profesionales intervienen para procurar una correcta vida comunitaria y facilitar los procesos de socialización de colectivos marginados, la educación de adultos incluidos los de la tercera edad, la inserción social de personas desadaptadas y con discapacidad y la acción socio-educativa. Por otro lado, expone la recurrente, que el progresivo reconocimiento social de esta profesión ha dado lugar a la Ley 9/2005, de 31 de mayo, de creación del Colegio Profesional de Educadores Sociales en Andalucía, y a continuación describe los requisitos que han de cumplir estos profesionales para poder ejercer como educadores sociales, concluyendo que esta convocatoria podría inducir por parte de los aspirantes a casos de intrusismo profesional.

A continuación, la recurrente expone la excepción relativa a la obligatoriedad de colegiación establecida en el artículo 4 de la Ley 10/2003, de 6 de noviembre, reguladora de los Colegios Profesionales de Andalucía, concerniente al personal funcionario, estatutario o laboral al servicio de las Administraciones Públicas y los requisitos para que el mencionado colegio pueda hacer efectiva la habilitación, en su caso, de aquellos profesionales que no dispongan de la titulación Diplomado/a en Educación Social.

Por otro lado, con relación a la potestad de autoorganización de la Administración Pública, describe la recurrente la jurisprudencia sobre la potestad discrecional y sus límites, y asimismo invoca el artículo 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), con relación a la motivación de los actos.

Considera la recurrente que de persistir *“exigiendo los mismos requisitos de acceso en la convocatoria de estas plazas”*, se vería mermada la posibilidad de que sus colegiados accediesen a *“estas ofertas de empleo público”*, siendo



víctimas de discriminación. Por otra parte, expone que también el interés público se podría ver perjudicado al no quedar el servicio cubierto con personal cualificado.

Finalmente considera la recurrente que, dentro de las funciones atribuidas al educador social, se encuentran las específicas a desarrollar *“en este tipo de centros, siendo la protección de menores un ámbito especialmente reconocido”*. Por ello solicita que se modifique el PPT, incluyendo la figura de educador social, a la que podrían acceder exclusivamente aquellos que se encuentren en posesión del título oficial de Educador/a Social o equivalentes, y aquellos que hayan obtenido la habilitación profesional por ese Colegio Profesional o cualquier otro similar del Estado español.

Por su parte, el órgano de contratación manifiesta en su informe que los servicios de asistencia a víctimas en Andalucía se encuentran regulados por el Decreto 375/2011, de 30 de diciembre y considera que analizando la totalidad de su articulado en ningún lugar se contempla como finalidad de dicho servicio, la educación no formal, la educación de adultos incluidos los de la tercera edad, la inserción social de personas desadaptadas y discapacitados o la acción socio-educativa, funciones que, como alega el colegio profesional, corresponden a la figura del educador social.

En este sentido, expone el órgano de contratación que ninguna de las funciones descritas en el Real Decreto 1420/1991 como funciones del educador/a social, corresponderían con el objeto del presente servicio y que por otro lado el Decreto 375/2011, de 30 de diciembre, -anteriormente mencionado- establece concretamente que la intervención habrá de efectuarse por profesionales correspondientes a los ámbitos jurídico, psicológico o de trabajo social, sin que se contemple en ellos la figura del educador social.



El órgano de contratación afirma en su informe que todas las alegaciones de COPESA carecen de fundamentación al estar basadas únicamente en la consideración del servicio que se licita como un “*centro*” o un “*centro de protección de menores*”; expone que en el escrito de recurso se llega a hacer referencia al Boletín Oficial de la Junta de Andalucía nº108, de 8 de junio de 2015, relativo a una licitación de acogimiento residencial básico de menores, convocada por la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Jaén. Considera, en definitiva, que si la recurrente no está de acuerdo con la composición de los equipos que han de prestar el servicio, debió haber impugnado el Decreto que lo regula por la vía jurisdiccional contencioso-administrativa. En sentido contrario, el órgano de contratación infiere que la estimación de la pretensión de la recurrente supondría una vulneración del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos regulado en el artículo 52.2 de la LRJPAC.

Finalmente, la entidad COVID presenta escrito de alegaciones donde expone unos argumentos similares a los del órgano de contratación e interesa además la consideración de temeridad y mala fe en la interposición del recurso por parte de COPESA, ya que -según alega COVID- ha presentado un recurso carente de lógica jurídica y sin base legal alguna, confundiendo el servicio para el que se licita con un centro de protección de menores, confundiendo la licitación con una oferta de empleo público y todo ello sin reparar en el perjuicio que para la Administración y para las entidades licitadoras pueda causar la dilación por más tiempo de este procedimiento de licitación.

**SEXTO.** Vistas las alegaciones formuladas por las partes procede entrar a conocer el fondo del asunto. A este respecto la recurrente solicita en su escrito que se acuerde la rectificación del PPT, y que se incluya en el *personal que*



*componen los centros la figura de educador social, con los requisitos de titulación o habilitación profesional anteriormente mencionados.*

Procede, pues, analizar en primer lugar el objeto del presente contrato y ver su relación con lo solicitado por la recurrente. La finalidad del contrato se desarrolla en la cláusula primera del PPT, en la que se describe lo siguiente: *“se persigue prestar una atención integral y coordinada a los problemas padecidos por las víctimas como consecuencia de su victimización y dar respuesta a sus necesidades específicas en los ámbitos jurídico, psicológico y social, mediante la intervención interdisciplinar de su Equipo Técnico”.*

De lo anterior, se deduce que el objeto del presente contrato es un servicio de asistencia a víctimas de delitos realizado por un equipo interdisciplinar, combatiendo la recurrente la composición que de dicho equipo se establece en el PPT al considerar que la figura de educador social debería formar parte del mismo. En otro orden de cosas, el PPT establece en su cláusula cuarta que la entidad adjudicataria deberá contar con profesionales en cada una de las materias necesarias para la prestación del objeto del contrato que se encuentran detalladas en el pliego de cláusulas administrativas particulares y que constituirán el equipo técnico, tal como lo prevé el artículo 15 del Decreto 375/2011, de 30 de diciembre.

Acudiendo a la norma referenciada en los pliegos, el Decreto 375/2011, de 30 de diciembre, regula el servicio de asistencia a víctimas de Andalucía, así como la composición de los equipos que han de prestar este tipo de servicios. En este sentido, el artículo 15 de la norma aludida establece *“el equipo técnico del servicio de asistencia a víctimas de Andalucía estará compuesto por personas juristas, psicólogas y trabajadores sociales que acrediten formación especializada en atención y asistencia a víctimas”.*



Efectivamente, queda claro a la vista de lo anterior que la figura del educador social no aparece en la composición del equipo técnico regulado en el Decreto 375/2011 y en la cláusula quinta del PPT, pero con relación a la composición de dichos equipos no se puede sino dar la razón al órgano de contratación cuando afirma que la regulación que existe en la materia no deja capacidad discrecional alguna a éste para decidir sobre la composición de los mismos, a excepción de su composición numérica y distribución profesional, y desde luego si la recurrente no consideraba correcta la composición de los equipos multidisciplinares que tendrán la función de prestar este tipo de servicios de asistencia regulados en la norma referenciada, no es ésta la vía adecuada para su impugnación ya que la cuestión que alega la recurrente queda fuera de las competencias no solo del órgano de contratación, como hemos tenido la ocasión de comprobar, sino también de las atribuidas a este Tribunal.

En cualquier caso, y como alegan las partes, la recurrente no concreta en su escrito los preceptos legales que el PPT infringe, más allá de realizar afirmaciones indeterminadas donde se alegan cuestiones en abstracto sin llegar a concretar de qué forma han afectado al caso concreto.

Como alegan el órgano de contratación y COVID, en los antecedentes de hecho del recurso se hace referencia a un anuncio de licitación que coincide con otra licitación, relativa a *“acogimiento residencial básico de menores con medida judicial o administrativa de guarda en acogimiento residencial en Centros de Protección de Menores”* y en el texto del recurso se hace referencia continua al personal de los *“centros”*, cuando en la presente licitación los servicios se prestarán según se establece en el PPT en la Ciudad de la Justicia de Almería.



En este sentido, la recurrente, a la hora de defender los argumentos por los que considera que se debe incluir la figura del educador social dentro del personal de esos *centros*, describe -como hemos tenido la oportunidad de exponer anteriormente en esta Resolución- las competencias que han de adquirir los titulados en educación social al cursar sus estudios, así como los requisitos para la obtención de la declaración de equivalencia para poder ejercer dicha profesión desde otras titulaciones, sin que se llegue a relacionar cómo afectan estas cuestiones a lo establecido en el PPT.

A continuación, la recurrente expone en su escrito de qué forma la figura del educador social se ha ido reconociendo en la sociedad, dando lugar a la creación de COPESA. La recurrente describe los requisitos para la colegiación, así como para el ejercicio de la actividad de educador social y considera que esta convocatoria puede dar lugar a intrusismo profesional, pero no fundamenta jurídicamente su afirmación.

Por otra parte, expone la excepción de la obligatoriedad de colegiación por parte de determinados trabajadores al servicio de la Administración Pública, sin concretar tampoco la finalidad de dicho alegato. Alude asimismo a la potestad de autoorganización de la Administración Pública y menciona el control de la potestad discrecional, así como la obligación que tiene la Administración de motivar sus actos, pero todo ello, sin concretar de qué forma el pliego de prescripciones técnicas infringe los conceptos mencionados.

Finalmente, y como el órgano de contratación y COVID manifiestan, confunde la recurrente el procedimiento de licitación con una oferta de empleo público, aludiendo a que el hecho de que no puedan acceder a la misma los educadores sociales supone discriminación; por otro lado, manifiesta que entre las funciones de los educadores sociales se encuentran aquellas a desarrollar en



este tipo de *centros*, siendo la *protección de menores* un ámbito especialmente reconocido a los educadores sociales. Sobre este alegato, apoya este Tribunal la tesis que defienden el órgano de contratación y la entidad interesada, en el sentido de que ni nos encontramos, evidentemente, ante una oferta de empleo público, ni el objeto de este servicio se ciñe a la protección de menores, visto lo cual cabría considerar acertada la hipótesis que sostienen de que en realidad estos alegatos pertenecen a un recurso presentado contra otra licitación.

Por todo lo anterior, vista la falta de argumentos jurídicos y los diversos errores contenidos en el escrito del recurso, no cabe sino desestimar la pretensión principal del recurso que es la inclusión de la figura del educador social dentro del equipo multidisciplinar regulado en el PPT.

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

### **ACUERDA**

**PRIMERO.** Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por el **COLEGIO PROFESIONAL DE EDUCADORAS Y EDUCADORES SOCIALES DE ANDALUCÍA (COPESA)** contra el Pliego de Prescripciones Técnicas que rige el contrato denominado “*Servicio de asistencia a las víctimas de los delitos en Almería y su provincia (SAVA)*” (Expte. AL/SV-02/15).

**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 47.5 del TRLCSP.



**TERCERO.** Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 47.4 del TRLCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento, que fue acordada por Resolución de este Tribunal de 16 de julio de 2015.

**CUARTO.** Notificar la presente resolución a los interesados en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma sólo 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.

