

## RESUMEN (28)

### ACTIVIDADES PROFESIONALES – Trabajadores sociales Guipúzcoa

El Colegio Oficial de Trabajo Social de Gipuzkoa informa a esta Secretaría que el Pliego de Prescripciones Técnicas de la convocatoria aprobada en julio de 2018 por el Consejo de Gobierno Foral de Gipuzkoa, para la contratación de un servicio de apoyo técnico al Departamento de Políticas Sociales, establece que el equipo contará con el doble de psicólogos (14) que trabajadores sociales (7). El interesado considera que con ello la Diputación Foral de Gipuzkoa se separa del principio de interdisciplinariedad que recoge la regulación vasca, e infringe el principio de necesidad y proporcionalidad contenido en el artículo 5 de la LGUM.

La Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado entiende que, tal y como lo ha expresado en los múltiples expedientes relativos a posibles reservas de actividad, que la determinación de la competencia que permitiría establecer la reserva de actividad, ha de efectuarse en atención a las características intrínsecas del proyecto de que se trate, teniendo en cuenta el nivel de conocimientos correspondiente a cada profesión. Es decir, la competencia en cada caso deberá determinarse, además de por el contenido de las disciplinas cursadas en cada titulación, en función de la naturaleza y entidad del proyecto concreto, de forma que la necesidad y proporcionalidad de requerir determinada titulación, o determinadas titulaciones, quede debidamente motivada y justificada conforme a la LGUM.

Así, solo en la medida en que las condiciones relativas a los recursos humanos requeridos para la prestación del servicio objeto del contrato respondan al principio de necesidad y proporcionalidad en el sentido del artículo 5 de la LGUM, dichas condiciones serán conformes con esta Ley.

[Informe final](#)



28/17028

## **I. INTRODUCCIÓN**

Con fecha 24 de diciembre de 2017, tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, escrito de (...) en nombre y representación del Colegio Oficial de Trabajo Social de Gipuzkoa, en el marco del procedimiento del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), informando sobre **la existencia de obstáculos a la libertad de establecimiento en el ámbito de la contratación de trabajadores sociales por el Gobierno Foral de Gipuzkoa.**

En concreto, mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno Foral de Gipuzkoa de 18 de julio de 2017, se aprobó la convocatoria del procedimiento abierto para la adjudicación del contrato del servicio de apoyo técnico al Departamento de Políticas Sociales para las propuestas de valoración de situaciones de desprotección infantil y adolescente, y para la coordinación en los casos de riesgo grave de desprotección.

La cláusula IX del Pliego de Prescripciones Técnicas de la contratación del servicio establece que el equipo contará con el doble de psicólogos (14) que trabajadores sociales (7). La interesada considera que con ello la Diputación Foral de Gipuzkoa se separa del principio de interdisciplinariedad que recoge la regulación vasca y discrimina al colectivo de los trabajadores sociales, infringiendo así el principio de necesidad y proporcionalidad contenido en el artículo 5 de la LGUM<sup>1</sup>.

Igualmente, la interesada señala un ayuntamiento concreto (Madrid), en el que para la misma función se ha fijado una distribución paritaria de psicólogos y trabajadores sociales.

---

<sup>1</sup> El mencionado Colegio interpuso el 18 de agosto de 2017 ante el Tribunal Administrativo Foral de Recursos Contractuales, recurso especial en materia de contratación contra esta y otras cláusulas del Pliego de Prescripciones Técnicas. Este recurso especial fue desestimado por Resolución 6/2017, de 10 de noviembre.

## II. MARCO NORMATIVO

### a) Normativa estatal.

- **Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público<sup>2</sup>.**

### b) Normativa autonómica.

- **Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales.**

El artículo 7 de esta Ley recoge los principios que han de regir el Sistema Vasco de Servicios Sociales, entre los que se encuentra el carácter interdisciplinar de las intervenciones:

#### “Artículo 7. Principios

*El Sistema Vasco de Servicios Sociales se regirá por los siguientes principios:*

(...)

*g) Carácter interdisciplinar de las intervenciones. Con el fin de garantizar el carácter integral de la atención prestada y la aplicación racional y eficiente de los recursos públicos, se favorecerá la interdisciplinariedad de las intervenciones, promoviendo el trabajo en equipo y la integración de las aportaciones de las diversas profesiones del ámbito de la intervención social y cualesquiera otras que resulten idóneas.*

(...)”

Su artículo 78 establece que el Gobierno Vasco determinará las cualificaciones profesionales idóneas para el ejercicio de las actividades profesionales necesarias para la aplicación del Catálogo de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales.

#### “Artículo 78. Formación y cualificación de profesionales

(...)

*3.- El Gobierno Vasco determinará las cualificaciones profesionales idóneas para el ejercicio de las actividades profesionales necesarias para la aplicación del Catálogo de Prestaciones y Servicios. (...)*”

- **Decreto 152/2017, de 9 de mayo, por el que se aprueba la actualización del Instrumento para la valoración de la gravedad de**

---

<sup>2</sup> Cuando se aprobó el Pliego de Prescripciones Técnicas impugnado no estaba en vigor la actual 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.

**las situaciones de riesgo y desamparo en los Servicios Sociales Municipales y Territoriales de Atención y Protección a la Infancia y adolescencia en la Comunidad Autónoma del País Vasco (Balora).**

“Servicios implicados y recursos necesarios en la valoración de la existencia de una situación de desprotección y su gravedad:

(...)

*“La recogida e interpretación de la información necesaria para llevar a cabo esta valoración requiere disponer, tanto en los Servicios Sociales Municipales como en los Territoriales, de equipos multidisciplinares integrados por profesionales con formación especializada (...).”*

- **Decreto 13/2016, de 2 de febrero, de intervención integral en Atención Temprana en la Comunidad Autónoma del País Vasco.**

“**Artículo 6.** Principios rectores de la actuación administrativa.

(...)

*i) Interdisciplinariedad y cualificación profesional. Con el fin de garantizar el carácter integral de la atención prestada y la aplicación racional y eficiente de los recursos públicos, se garantizará la interdisciplinariedad de las intervenciones, debiendo las personas profesionales de las diversas disciplinas intervinientes contar con una formación especializada en el marco común de este Decreto.”*

**c) Normativa local.**

- **Pliego de Prescripciones Técnicas para la contratación del servicio de apoyo técnico al Departamento de Políticas Sociales para las propuestas de valoración de situaciones de desprotección infantil y adolescente y para la coordinación en los casos de riesgo grave de desprotección, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno Foral de Gipuzkoa el 18 de julio de 2017, publicado el 2 de agosto de 2017 en el Boletín Oficial de Gipuzkoa.**

“IX.- RECURSOS HUMANOS.

*De conformidad con el artículo 54 del 11 Convenio Colectivo de Intervención Social de Gipuzkoa para los años 2015-2018 (código 20100025012011), en su caso, la nueva entidad adjudicataria del Programa deberá subrogar el personal que trabaja en estos momentos en el Programa de los Equipos Zonales de Infancia y Adolescencia. Véanse a tal efecto el apartado 26 de la carátula y cláusula 41 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.*

*Los recursos humanos y las correspondientes titulaciones mínimas necesarias para la adecuada ejecución de este programa son los siguientes:*

- *Dirección del servicio: Una jornada completa de director o directora con titulación universitaria de Grado o Licenciatura en Psicología y formación especializada en protección a la infancia y a la adolescencia.*

- *4 Coordinadores/as de equipo: 4 jornadas completas de coordinadores/as. La dirección determinará la distribución y la atribución de funciones de estas personas, que podrá ser territorial, o funcional, o en base al criterio que establezca la entidad adjudicataria.*

*Podrán ser coordinadores/as tanto los/las psicólogos/as, como los/las trabajadores/as sociales de los equipos. Para ello deberán cumplir los requisitos que se definen abajo para estos perfiles profesionales. Además, deberán contar con formación específica en protección infantil y adolescente.*

- *Grado o Licenciatura en Psicología: 14 jornadas completas de psicólogos/as.*

*Deberán estar en posesión de titulación universitaria de Grado o Licenciatura en Psicología, y contar con formación específica en terapia de familia y/o protección a la infancia y a la adolescencia, así como experiencia acreditada en alguno de estos campos.*

- *Grado/diplomatura en trabajo social: 7 jornadas de trabajadores/as sociales.*

*Contarán con un Grado o Diplomatura universitaria en Trabajo Social, y tendrán formación específica en protección a la infancia y a la adolescencia, y/o intervención con familias.*

- *Administrativo/a: Una jornada completa.*

*Los equipos técnicos se compondrán de psicólogos/as y trabajadores/as sociales, perfiles indicados como obligatorios para conformar los equipos de valoración de situaciones de desprotección infantil según el instrumento Balara. El objetivo es que se desarrolle un trabajo interdisciplinar, en el que cada perfil profesional aporte su saber técnico y capacitación específica, por lo que la organización de la intervención tendrá en cuenta las competencias que aporta cada uno de esos perfiles. (...)"*

### **III. CONSIDERACIONES DE LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO**

#### **a) Inclusión de la actividad de trabajo social en el ámbito de la LGUM.**

El apartado b) del Anexo de la LGUM define las actividades económicas como:

*“b) Actividad económica: cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios.”*

La actividad de trabajo social constituye una actividad económica y como tal está incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM, cuyo artículo 2 establece:

*“Esta Ley será de aplicación al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.”*

### **b) Análisis del caso planteado a la luz de los principios de la LGUM.**

La LGUM establece en su artículo 9 que todas las autoridades competentes deben velar, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de garantía de las libertades de los operadores económicos. En particular, deben garantizar que la documentación relativa a los contratos públicos, incluidos los pliegos y cláusulas de los contratos públicos, cumplan dichos principios<sup>3</sup>.

En el supuesto que nos ocupa, la cláusula IX del Pliego de Prescripciones Técnicas para la contratación del servicio de apoyo técnico al Departamento de Políticas Sociales para las propuestas de valoración de situaciones de desprotección infantil y adolescente y para la coordinación en los casos de riesgo grave de desprotección, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno Foral de Gipuzkoa el 18 de julio de 2017, impone determinada distribución de los recursos humanos para la prestación del servicio a contratar en la que el número de jornadas de psicólogos (14) dobla al de trabajadores sociales (7).

El análisis de este requisito desde el punto de vista de la LGUM debe realizarse atendiendo al principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de

---

<sup>3</sup> **Artículo 9.** Garantía de las libertades de los operadores económicos.

1. *Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia.*

2. *En particular, garantizarán que las siguientes disposiciones y actos cumplen los principios citados en el apartado anterior:*

c) *La documentación relativa a los contratos públicos, incluidos los pliegos y cláusulas de los contratos públicos.*

las autoridades competentes, regulado en su **artículo 5**<sup>4</sup>. De acuerdo con este principio, los requisitos exigidos para el acceso y desarrollo de una actividad económica deben estar motivados por la salvaguarda de una razón imperiosa de interés general, y en todo caso tales requisitos deben ser proporcionados a la razón imperiosa de interés general invocada y lo menos distorsionadores posibles de la actividad económica.

El artículo 17 de la LGUM instrumenta la aplicación de este principio al establecer que, respecto a los operadores económicos, solo podrá exigirse una autorización cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación. Por autorización se entiende cualquier acto expreso o tácito de la autoridad competente que se exija a un operador económico con carácter previo para el acceso a una actividad económica o su ejercicio.

Requerir una titulación concreta (en el caso que nos ocupa, psicología y trabajo social) o determinada formación o habilitación, supone una barrera al acceso y ejercicio de la actividad. En general, las reservas de actividad suponen una excepción a la libertad de elección de profesión proclamada en el artículo 35.1 de la Constitución y un límite al acceso a una actividad económica y su ejercicio, por lo que, en todo caso, deberán estar justificadas según las consideraciones establecidas en la LGUM.

Esta Secretaría entiende, tal y como lo ha expresado en los múltiples expedientes relativos a posibles reservas de actividad, que la determinación de la competencia que permitiría establecer la reserva de actividad, ha de efectuarse en atención a las características intrínsecas del proyecto de que se trate (en este caso, *apoyo técnico al Departamento de Políticas Sociales para las propuestas de valoración de situaciones de desprotección infantil y adolescente, y para la coordinación en los casos de riesgo grave de*

---

<sup>4</sup> **Artículo 5.** Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

*“1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.*

*2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.”*

*desprotección*), teniendo en cuenta el nivel de conocimientos correspondiente a cada profesión. Es decir, la competencia en cada caso deberá determinarse, además de por el contenido de las disciplinas cursadas en cada titulación, en función de la naturaleza y entidad del proyecto concreto, de forma que la necesidad y proporcionalidad de requerir determinada titulación, o determinadas titulaciones, quede debidamente motivada y justificada conforme a la LGUM.

La legislación aludida por la interesada<sup>5</sup> establece que las intervenciones en el ámbito del Sistema Vasco de Servicios Sociales tendrán carácter interdisciplinar. Sin embargo, esta regulación no fija una proporción concreta de los profesionales que deban intervenir. En aplicación del principio de necesidad y proporcionalidad de la LGUM, la fijación, en su caso, de una proporción determinada de jornadas de unos y otros profesionales debe realizarse en atención a los conocimientos específicos que exijan las actuaciones de servicios sociales que se programen.

De modo que la Autoridad competente para definir las condiciones del contrato, a la hora de valorar cuántos recursos profesionales son necesarios para la prestación del servicio de apoyo técnico al Departamento de Políticas Sociales para las propuestas de valoración de situaciones de desprotección infantil y adolescente y para la coordinación en los casos de riesgo grave de desprotección, debe hacerlo de acuerdo con el principio de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 de la LGUM, incluyendo a todos aquellos profesionales capacitados para la prestación de ese servicio, en las proporciones adecuadas para garantizar la calidad del servicio.

La Resolución 6/2017 sobre el recurso especial en materia de contratación nº 3/2017 interpuesto por la interesada ante el Tribunal Administrativo Foral de Recursos Contractuales contra los Pliegos del concurso que nos ocupa, dice lo siguiente en relación con la explicación que habría ofrecido el demandado para justificar las condiciones del contrato relativas a los recursos humanos requeridos para prestar el servicio:

*“(…), tal como señala el órgano de contratación en su informe, lo que la normativa exige es que sean equipos multidisciplinares, compuestos, al menos, por personas tituladas en trabajo social y personas tituladas en psicología, los*

---

<sup>5</sup> Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales; Decreto 152/2017, de 9 de mayo, por el que se aprueba la actualización del Instrumento para la valoración de la gravedad de las situaciones de riesgo y desamparo en los Servicios Sociales Municipales y Territoriales de Atención y Protección a la Infancia y adolescencia en la Comunidad Autónoma del País Vasco (Balora); y Decreto 13/2016, de 2 de febrero, de intervención integral en Atención Temprana en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

*que lleven a cabo la ejecución de los servicios de apoyo técnico objeto de la contratación. Pero ello no significa que tales equipos deban tener una composición paritaria porque ambos perfiles profesionales presentan competencias y capacidades diferentes, con conocimientos profesionales también diferentes pero complementarios, de manera que, en ausencia de referencias legales que indiquen con precisión la composición y número de los equipos profesionales de protección infantil, son las diferentes entidades de protección quienes pueden articular su composición.*

*Y en este caso, el órgano de contratación ha considerado, en atención a la naturaleza del servicio, el colectivo al que va dirigida la intervención y su experiencia acumulada en protección infantil, que el valorar los diferentes indicadores de posible desprotección y el daño en las distintas áreas del desarrollo del menor, precisa de una mayor presencia del perfil psicológico; y, por ello, precisamente, tomando en consideración el principio de interdisciplinariedad y la necesaria complementariedad, ha determinado la composición, número y distribución de los equipos, con la garantía de que la composición actual que se mantiene en el contrato resulta técnicamente eficaz y eficiente para el cumplimiento de los objetivos a conseguir mediante el contrato en cuestión.”*

En la medida en que esos argumentos se consideren suficientes para justificar la necesidad y proporcionalidad en el sentido del artículo 5 de la LGUM de las condiciones relativas a los recursos humanos requeridos para la prestación del servicio objeto del contrato, dichas condiciones serían conformes con dicha Ley.

Madrid, 26 de marzo de 2018

LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO