



Recurso nº 208/2025 C.A. Castilla-La Mancha 16/2025

Resolución nº 524/2025

Sección 1ª

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 4 de abril de 2025

VISTO el recurso interpuesto por D. M.M.O., en representación de la UTE MARÍA MORENO ORTEGA Y OTROS TRES INTERESADOS, contra los pliegos del procedimiento “*Asesoría jurídica y Defensa en Procesos Judiciales del Consorcio para el Servicio Contra Incendios y de Salvamento de la Provincia de Ciudad Real*”, expediente C2/1/2025, convocado por el Consorcio para el servicio contra incendios y salvamento de la provincia de Ciudad Real; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. Por el órgano de contratación, el Consejo de Administración del Consorcio para el Servicio contra Incendios y de Salvamento de la Provincia de Ciudad Real, se convocó mediante anuncio y pliegos publicados el 30 de enero de 2025 en la Plataforma de Contratación del Sector Público, el procedimiento del contrato de “*Asesoría jurídica y Defensa en Procesos Judiciales del Consorcio para el Servicio Contra Incendios y de Salvamento de la Provincia de Ciudad Real*”, con un valor estimado de 150.000,00 euros.

Segundo. Contra los pliegos rectores del procedimiento, D. M.M.O. en representación de la U.T.E. María Moreno Ortega, Cipriano Arteché Gil, Ricardo Moreno Dorado y Lara Izquierdo García, interponen en fecha 13 de febrero de 2025 el presente recurso especial en materia de contratación, en el que se solicita la revisión de los pliegos, de acuerdo con los argumentos y motivos alegados.



Tercero. De conformidad con lo previsto en el artículo 56.2 LCPS, se solicitó del órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido acompañado del correspondiente informe de fecha 17 de febrero de 2025.

Cuarto. Consta certificado de 17 de febrero de 2025 de participación en la licitación de seis licitadores, entre ellos, la recurrente.

Quinto. El 18 de febrero de 2025 se dio traslado del recurso al resto de licitadores para la presentación de alegaciones, sin que hayan evacuado el trámite.

Sexto. En fecha 27 de febrero de 2025 se acordó por la secretaria general de este Tribunal, actuando por delegación del mismo, la medida cautelar de suspensión del procedimiento de contratación, sin que este afecte al plazo de presentación de ofertas, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento, de acuerdo con lo previsto en el artículo 57.3 de la LCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la LCSP y el Convenio suscrito entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad de Castilla-La Mancha sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 25 de septiembre de 2024 (BOE de 3 de octubre de 2024).

Segundo. Se han cumplido las prescripciones formales y de plazo en la interposición del recurso.

Tercero. Se recurre contra los pliegos que rigen el contrato de servicios de valor estimado superior a 100.000 euros, acto que puede ser objeto de recurso especial, conforme a los artículos 44.1.a) y 44.2 a) de la LCSP.

Cuarto. La U.T.E. recurrente –que ha presentado proposición en el procedimiento de licitación en fecha 14 de febrero de 2025–, ostenta legitimación de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP, que dispone:

“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.”

No concurre la causa de inadmisión prevista en el art. 50.1.b) *in fine*:

“(…) con carácter general no se admitirá el recurso contra los pliegos y documentos contractuales que hayan de regir una contratación si el recurrente , con carácter previo a su interposición, hubiera presentado oferta o solicitud de participación en la licitación correspondiente , sin perjuicio de lo previsto para los supuestos de nulidad de pleno derecho “,

En tanto la presentación de oferta es posterior a la interposición del recurso.

Quinto. Entrando en el fondo del asunto, la U.T.E. recurrente fundamenta su recurso de impugnación de los pliegos rectores en la vulneración de los principios de concurrencia y no discriminación, al considerar que la cláusula 13.1.c) del PCAP concede una posición privilegiada a la actual contratista, carente de justificación puesto que no implica una mejora en la calidad del servicio; se argumenta, en síntesis, lo siguiente:

“(…) Basamos el presente recurso en la nulidad del criterio 13.1 c de valoración de las ofertas mediante cualificación y experiencia del personal adscrito al contrato, dispone dicho criterio que. “Por experiencia en servicios de asesoramiento y defensa jurídica en consorcios públicos se valorará a razón de 0.50 puntos por año completo de experiencia acreditada, hasta un máximo de 10 puntos” Pues bien, dicho criterio entendemos que es nulo por discriminatorio y atentar al principio de igualdad ya que de forma clara favorece a un licitador determinado, que en este caso, es el actual contratista.

(...)

En el caso que nos ocupa se produce tal limitación ya que por un lado, se establecen unas exigencias técnicas que sólo van a poder ser cumplidas por el actual contratista y por otro lado, es evidente que tal requerimiento es absolutamente arbitrario e innecesario para satisfacer la finalidad perseguida por el contrato, por cuanto dicha cualificación técnica puede ser demostrable de igual manera con la experiencia en asesoría jurídica y defensa jurídica de la administración en general, tal y como expone el criterio anterior 13.1.b. Por tanto, es evidente, que el criterio de experiencia en consorcios supone una acotación innecesaria y por tanto una limitación de concurrencia cuyo único interés es, como ya adelantábamos, favorecer al actual contratista, toda vez que la obtención de esos puntos puede condicionar de manera decisiva la clasificación de las ofertas en la licitación, y en particular a la prestadora actual del servicio quien tendría más posibilidades que cualquiera de los licitadores, confiriendo a éste una clara posición de ventaja frente al resto de profesionales que concurran a la licitación.

(...)

Si bien es cierto que en la fase de tramitación del procedimiento en que nos encontramos todavía no se han presentado proposiciones, por lo que no somos conocedores de los licitadores, no obstante, el actual contratista lleva prestando sus servicios para el órgano contratante más de 20 años, lo cual le llevaría a tener la máxima puntuación por este criterio, al cual ninguno de los restantes licitadores podrá acceder toda vez que existe un número reducido de consorcios (concretamente dos)."

Por su parte, el órgano de contratación en su informe preceptivo sostiene la conformidad a derecho de los pliegos impugnados.

Sexto. Procede abordar el análisis del motivo de impugnación de los pliegos, el cual se centra en la vulneración de los principios de concurrencia y no discriminación, al fijar la cláusula 13.1.c) del PCAP, como criterio de valoración objetivo, la experiencia en servicios de asesoramiento y defensa jurídica en consorcios públicos; en concreto, dentro de la

cláusula 13.1 del PCAP, correspondiente al criterio de valoración objetiva referido a la *“Cualificación y experiencia del personal adscrito al contrato, que se valorará especialmente considerado el aspecto de experiencia”* –con una valoración total de 50 puntos,– el apartado c) contempla el siguiente criterio:

“c) Por experiencia en servicios de asesoramiento y defensa jurídica en consorcio públicos se valorará a razón de 0,50 por año completo de experiencia acreditada, hasta un máximo de 10 puntos.”

Según se ha dicho, la U.T.E recurrente considera que la exigencia establecida en el PCAP relativa a la experiencia previa en servicios de asesoramiento y defensa jurídica en consorcios públicos constituye una restricción artificial de la competencia, ya que se otorga una posición de privilegio a la actual contratista.

Por su parte, el órgano de contratación considera que tal criterio respeta los principios de libre competencia y trato igualitario y no discriminatorio, respeta lo dispuesto en el artículo 145 de la LCSP y se encuentra justificado en atención al objeto del contrato puesto que las funciones de asesoramiento jurídico –que forman parte del objeto– deben ser desarrolladas por personal con experiencia acreditada en atención a las especificidades que plantean los consorcios públicos.

Expuestas las posiciones de las partes, en primer lugar, procede señalar que la experiencia del personal adscrito al contrato se configura como uno de los criterios de adjudicación legalmente previstos en el artículo 145 de la LCPS, cuando en el apartado 2.2º señala que:

“2. La mejor relación calidad-precio se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos.

Los criterios cualitativos que establezca el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad-precio podrán incluir aspectos medioambientales o sociales, vinculados al objeto del contrato en la forma establecida en el apartado 6 de este artículo, que podrán ser, entre otros, los siguientes:

(...)

2.º La organización, cualificación y experiencia del personal adscrito al contrato que vaya a ejecutar el mismo, siempre y cuando la calidad de dicho personal pueda afectar de manera significativa a su mejor ejecución.”

En segundo lugar, procede traer a colación la doctrina sentada sobre la posibilidad de configurar la experiencia como criterio de adjudicación. Así, en la resolución de este Tribunal n.º 472/2024, de 11 de abril de 2024, recordábamos, con cita de otras resoluciones de este Tribunal, y con base en lo dispuesto en la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) de 26 de marzo de 2015, que:

“Con carácter general, y según el criterio expresado por este Tribunal, entre otras, en la Resolución 135/2023, de 9 de febrero, ha de afirmarse que la calidad como criterio de adjudicación vinculada al conocimiento y experiencia del personal que ha de ejecutar el contrato es un criterio válido y legal de adjudicación, y como tal ha sido analizado por la Jurisprudencia de la Unión Europea, pudiendo citar la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto C-601/13, de 26 de marzo de 2015, que se pronuncia a favor de entender admisible, en el marco del artículo 53.1.a) de la Directiva 2004/18/CE, que el poder adjudicador, incluya un criterio de valoración de ofertas donde se evalúe la calidad de los equipos propuestos por los licitadores para la ejecución del contrato, criterio que tiene en cuenta la experiencia y el currículum de sus miembros; se pronuncia el Tribunal del siguiente modo en los párrafos 30 y siguientes:

“30. Asimismo, es preciso añadir que los criterios que las entidades adjudicadoras pueden utilizar para determinar la oferta económicamente más ventajosa no se enumeran con carácter exhaustivo en el artículo 53, apartado 1, de la Directiva 2004/18. Así pues, dicha disposición deja a las entidades adjudicadoras la elección de los criterios de adjudicación del contrato que vayan a utilizar. Sin embargo, tal elección sólo puede recaer sobre criterios dirigidos a identificar la oferta económicamente más ventajosa (véase, en este sentido, la sentencia Lianakis y otros, C-532/06, EU:C:2008:40, apartados 28 y 29, y jurisprudencia citada). A tal efecto, el artículo 53, apartado 1, letra a), de la Directiva 2004/18 impone expresamente que los criterios de adjudicación estén vinculados al objeto del

contrato (véase la sentencia Comisión/Países Bajos, C-368/10, EU:C:2012:284, apartado 86).

31. La calidad de la ejecución de un contrato público puede depender de manera determinante de la valía profesional de las personas encargadas de ejecutarlo, valía que está constituida por su experiencia profesional y su formación.

32. Así sucede en particular cuando la prestación objeto del contrato es de tipo intelectual, y se refiere, como en el caso de autos, a servicios de formación y consultoría.

33. Cuando un contrato de esta índole debe ser ejecutado por un equipo, son las competencias y la experiencia de sus miembros los aspectos determinantes para apreciar la calidad profesional de dicho equipo. Esa calidad puede ser una característica intrínseca de la oferta y estar vinculada al objeto del contrato, en el sentido del artículo 53, apartado 1, letra a), de la Directiva 2004/18.

34. Por consiguiente, la citada calidad puede figurar como criterio de adjudicación en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones de que se trate”.

Por otra parte, el Considerando 94 de la Directiva 2014/24/UE –que desarrolla el artículo 67 de la misma–, no excluye ningún tipo de contrato de dicha posibilidad, ya que la mención que contiene sobre los contratos relativos a servicios intelectuales se realiza con carácter no excluyente de otro tipo de contratos.

En este caso examinado, el órgano de contratación considera conforme a Derecho el empleo de dicho criterio entre los de índole automática, puesto que afecta a la ejecución del contrato y a la calidad que en la misma se emplee, pero ello de forma ponderada, y ello porque “disponer de una persona que conozca de primera mano cómo funciona el servicio de limpieza en unas instalaciones donde se albergan obras de arte de gran valor merece una mejor valoración, ya que existe una relación directa entre la calidad del servicio y esos conocimientos y habilidades que confiere la experiencia previa”.

Además, en la medida en que la puntuación máxima a otorgar por mor de este subcriterio es de 1 puntos sobre un total de 100, es cierto que el criterio no tiene un peso significativo y que, por tanto, no resulta desmedido, siendo mucho más importantes cuantitativamente otros criterios. Todo lo cual permite concluir que el criterio basado en la experiencia se encuentra, en función de su importancia cuantitativa, muy alejado de poder ser considerado como criterio fundamental o decisivo para la adjudicación del contrato, tal y como también se afirmó en la Resolución 135/2023, de 9 de febrero.”

Pues bien, partiendo de que la experiencia del personal adscrito al contrato es un elemento de calidad de la oferta que puede ser utilizado como criterio de adjudicación, en el supuesto que se examina, este Tribunal entiende razonable que, tratándose de un consorcio público, la experiencia del personal adscrito en el ámbito del asesoramiento a dicha entidad –que forma parte del objeto el contrato– resulte relevante, y ello en atención a las especificidades propias de los consorcios y que se ponen de manifiesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), que dedica los artículos 118 a 127 a la regulación de los consorcios, los cuales se configuran como “*entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y diferenciada, creadas por varias Administraciones Públicas o entidades integrantes del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas, para el desarrollo de actividades de interés común a todas ellas dentro del ámbito de sus competencias*” (ex artículo 118 de la LRJSP), cuyo régimen jurídico viene determinado por lo dispuesto en la LRJSP, en la normativa autonómica de desarrollo, en sus estatutos (sin perjuicio de la aplicación de las normas del Código Civil en materia de sociedad civil en los términos previstos en el artículo 118.2 de la LRJSP), y siendo aplicable supletoriamente, tratándose de consorcios locales (como el que nos ocupa), las normas establecidas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, y en la Ley 27/2013, de 21 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local sobre los Consorcios locales.

Además, si bien alega la recurrente el carácter restrictivo del criterio en cuanto que existe un número reducido de consorcios (concretamente dos), se está refiriendo al número existente en Ciudad Real, siendo así que el criterio no limita su ámbito geográfico y de acuerdo con el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local

(INVENTE), cuya gestión corresponde a la Intervención General de la Administración del Estado, el número de consorcios inventariados asciende a 700 aproximadamente.

De otro lado, el criterio impugnado, como recuerda el órgano de contratación, no se configura como un requisito de admisión de los licitadores, de forma que no puede apreciarse como restrictivo de la concurrencia. En efecto, este Tribunal se ha pronunciado en repetidas ocasiones en contra de restringir la prueba de la solvencia profesional a los contratos suscritos con un tipo de Administración territorial, entre otras en Resolución 1290/2024 de 17 de octubre, Resolución 114/2022 de 27 de enero, o la más reciente Resolución 1597/2024 de 12 de diciembre, en tanto no constaba debidamente motivada la relevancia de dicha experiencia en relación con el objeto del contrato.

En el presente caso, se configura como criterio de adjudicación cualitativo evaluable mediante fórmula que se encuentra amparado en el art.145.2. 2º en la medida que afecta significativamente a la mejor ejecución del contrato. Asimismo, el peso de tal criterio en la valoración global (10 punto sobre 100) es la misma puntuación que se atribuye al criterio 13.1.b) *“por experiencia en servicios de asesoramiento y defensa jurídica de la Administración en general, se valorará en razón de 0,50 por año completo de experiencia acreditada, hasta un máximo de 10 puntos”*.

En suma, a juicio de este Tribunal, la valoración como criterio de adjudicación de la experiencia en servicios de asesoramiento y defensa jurídica en consorcios públicos del personal adscrito al contrato se estima es ajustada a Derecho en el supuesto que se examina, no pudiendo reputarse como discriminatoria o restrictiva de la competencia.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada el día de la fecha **ACUERDA**:

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. M.M.O., en representación de la UTE MARÍA MORENO ORTEGA Y OTROS TRES INTERESADOS, contra los pliegos del procedimiento *“Asesoría jurídica y Defensa en Procesos Judiciales del Consorcio para el*

Servicio Contra Incendios y de Salvamento de la Provincia de Ciudad Real", expediente C2/1/2025, convocado por el Consorcio para el servicio contra incendios y salvamento de la provincia de Ciudad Real.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso- administrativo ante la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta 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.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES