



VICEPRESIDENCIA  
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO  
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL  
DE RECURSOS CONTRACTUALES

**Recurso nº 1398/2025**

**Resolución nº 1873/2025**

**Sección 2ª**

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

En Madrid, a 18 de diciembre de 2025

**VISTO** el recurso interpuesto por D. N.A.O., en representación de LICITA & ACCIÓN CONSULTORES, S.L., contra los pliegos del procedimiento *“Contratación de los servicios de apoyo en el ámbito de Contratación Pública para la Dirección de Gestión Económica de la Jefatura de Apoyo Logístico de la Armada”*, expediente 2025-01289, convocado por INGENIERÍA DE SISTEMAS PARA LA DEFENSA DE ESPAÑA S.A., S.M.E.E y M.P. (ISDEFE); el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

### **ANTECEDENTES DE HECHO.**

**Primero.** Con fecha de 13 de agosto de 2025 se publicaron en la Plataforma de Contratación del Sector Público los pliegos de la licitación del servicio de *“Contratación de los servicios de apoyo en el ámbito de Contratación Pública para la Dirección de Gestión Económica de la Jefatura de Apoyo Logístico de la Armada”*, convocado por INGENIERÍA DE SISTEMAS PARA LA DEFENSA DE ESPAÑA S.A., S.M.E.E y M.P. (ISDEFE)” en el expediente 2025-01289, con valor estimado de 670.000 euros, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, no dividido en lotes.

**Segundo.** El día 29 de agosto de 2025 tiene entrada en el Registro de este Tribunal recuso especial en materia de contratación contra los pliegos de la citada licitación interpuesto por LICITA & ACCIÓN CONSULTORES, S.L.

La entidad recurrente desarrolla en su recurso una serie de alegaciones, ubicadas tanto en el fundamento dedicado a los hechos como en los fundamentos de derecho:

- Que la memoria del procedimiento no se ha incorporado correctamente a la Plataforma de contratación;
- Que la exigencia como requisito de solvencia técnica *un “Coordinador del contrato”* una titulación de nivel MECES 3 acompañada de una experiencia mínima de tres años no ha sido justificada y resulta desproporcionada;
- Que el lugar de ejecución del contrato, oficinas situadas en Madrid, resulta contrario los principios de no discriminación, libertad de establecimiento y libre prestación de servicios, limitando injustificadamente la competencia;
- Que la valoración de dos perfiles de tipo gestor con experiencia en herramientas de gestión de expedientes contractuales resulta contradictoria con la no división en lotes del expediente y desproporcionada;
- Que el criterio de adjudicación consistente en la valoración de experiencia en herramientas específicas (SIDAE o SOROLLA) que deja en desventaja a empresas que nunca hayan trabajado con la administración;
- La puntuación es contraria a lo exigido en el artículo 145.5 de la LCSP, en relación con la naturaleza de servicio de carácter intelectual del contrato.
- Existencia de contradicciones en el ámbito de la solvencia técnica en la medida en que “Contradicción en la solvencia técnica: El PCAP establece como requisito que los licitadores acrediten servicios análogos “ejecutados en los tres (3) últimos años” anteriores a su publicación, reiterando dicho plazo para contratos de apoyo técnico por un importe anual mínimo de 150.000 €. Sin embargo, en el apartado relativo a su acreditación, se permite justificar la experiencia con servicios ejecutados en los *“cinco (5) últimos años.”*;
- Que el requisito de solvencia de económica de “un volumen anual de negocios de 300.000 euros es desproporcionado en relación con el valor estimado anual medio del contrato”;
- Que el requisito de solvencia técnica consistente en acreditar “Al menos dos (2) contratos apoyo técnico especialista en tareas de contratación pública por un importe total anual, dentro de los tres últimos años, de al menos 150.000,00 euros.” También resulta desproporcionado

- Que el PCAP no desarrolla la forma de integración de la solvencia por medios externos.

El recurso concluye solicitando que:

*“1. Estime el presente Recurso Especial en Materia de Contratación.*

*2. Se declare la nulidad de las cláusulas del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) del Expediente de Contratación Nº 2025-01289 que se han impugnado en el cuerpo del presente recurso.*

*3. Se declare la nulidad de la Resolución de aprobación del Expediente de Contratación Nº 2025-01289 en lo que respecta a la aprobación del PCAP afectado, habida cuenta que no se identifica con el objeto del contrato.*

*4. Se acuerde la retroacción de actuaciones al momento anterior a la aprobación del PCAP, para que el órgano de contratación proceda a su debida corrección y, en su caso, a la nueva tramitación del procedimiento de licitación, en estricto cumplimiento de la Ley de Contratos del Sector Público y de los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y libre competencia.”*

Igualmente solicita como medida cautelar la suspensión del procedimiento de contratación.

**Tercero** Los pliegos y la Memoria justificativa de la licitación se rectificaron el 4 de septiembre de 2025, con ampliación del plazo para presentar ofertas hasta el 22 de septiembre de 2025, habiendo presentado oferta dentro del plazo los siguientes licitadores: Abaqo Ingeniería Iberia, BEYOND SOLUCIONES Y SERVICIOS S.L., EAGLE TECHCO, S.L.; IZERTIS, S.A y NETCHECK, S.A.

**Cuarto.** El Órgano de Contratación ha remitido el expediente de contratación, de acuerdo con lo indicado en el artículo 56.2 LCSP y ha emitido informe solicitando la desestimación del recurso.

**Quinto.** La secretaria general del Tribunal, por delegación de este, dictó resolución de 18 de septiembre de 2025 acordando la medida cautelar de suspensión solicitada, de forma

que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

**Sexto.** En la tramitación de este recurso se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, lo prescrito por la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) y por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se prueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC).

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.** El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para conocer del mismo a tenor de lo establecido en el art. 45.1 de la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).

**Segundo.** El PCAP recurrido fue publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el día 13 de agosto de 2025, y el recurso se presentó en el registro de este Tribunal el día 29 de agosto de 2025, esto es, dentro del plazo de 15 días del artículo 50.1.b) de la LCSP.

**Tercero.** El acto recurrido son los pliegos de un contrato de servicios por valor superior a 100.000 euros celebrado por un poder adjudicador, por lo que el recurso se dirige contra un acto que susceptible de recurso especial en aplicación del artículo 44.1 a) y 44.2 a) de la LCSP.

**Cuarto.** Igualmente ha de ser objeto de análisis la legitimación de la recurrente para impugnar los pliegos, dado que la LCSP no confiere una acción popular en materia de contratación, sino que la subordina a que la decisión perjudique o pueda afectar a derechos o intereses legítimos del recurrente, derechos e intereses que tratándose de una licitación no pueden ser otros que la posibilidad de obtener la adjudicación del contrato.

En concreto el artículo 48 LCSP atribuye legitimación a *“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. Estarán también legitimadas para interponer este recurso, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación. En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados”*.

A este respecto ha de destacarse que la entidad recurrente es una empresa, LICITA & ACCIÓN CONSULTORES, S.L., que no ha presentado oferta en la licitación cuyos pliegos impugna, considerándose legitimada dado que tiene la condición de *“persona jurídica cuyos derechos e intereses legítimos se ven afectados de manera directa por la nulidad de las cláusulas impugnadas e incluidas en el PCAP”*.

Encontrándonos ante un recurrente no licitador debe traerse a colación la doctrina de este Tribunal, expresada, entre otras, en la Resolución 1461/2024, de 14 de noviembre (Recurso número 1267/2024), que señala cómo para recurrir los pliegos de una licitación, el empresario (i) debe presentar proposición, en tanto solo en este caso adquiere la expectativa de resultar adjudicatario del contrato que conforma el interés legítimo fundante de la legitimación o (ii) acreditar que no ha podido presentarla como consecuencia de condiciones discriminatorias incluidas en los pliegos, condiciones que son precisamente las que censura en su recurso:

En este caso, hay que partir del hecho de que la recurrente dirige su recurso contra una variedad de cláusulas del PCAP, por distintos motivos, sin justificar específicamente los motivos por los cuales cada uno de ellos le impidió acceder a la licitación en condiciones de igualdad con los restantes licitadores, pudiendo anticiparse no todos ellos le restringirían el acceso a la licitación que nos ocupa, aún desde una perspectiva meramente teórica.

En este sentido de la lectura del recurso se vislumbran una serie de alegaciones que no afectan a la posibilidad de la recurrente de presentar oferta. Se trata de las alegaciones referentes al contenido de la Memoria del procedimiento y a la distribución de la puntuación de los criterios de adjudicación por tratarse, a juicio de la recurrente, de la licitación de una prestación de carácter intelectual.

Respecto de las restantes cláusulas impugnadas, se le reconoce legitimación para recurrirlas, en tanto que potencialmente pueden restringir el acceso de la recurrente a la licitación o impedir la presentación de una oferta en condiciones de igualdad, como son las relativa a la definición de la solvencia exigible o la relativa a la obligación de prestar el servicio presencialmente en Madrid.

**Quinto.** Descendiendo al fondo del recurso, la primera alegación desarrollada en el recurso consiste en la impugnación del requisito de solvencia técnica previsto en la cláusula 5.2 b) del Anexo I del PCAP según la cual:

*“Medios humanos: La oferta que resulte mejor valorada deberá acreditar que disponen del siguiente perfil profesional con dedicación a las prestaciones objeto del contrato, con los requisitos mínimos indicados:*

*Coordinador del contrato:*

*Actuará como responsable del proyecto, siendo el único interlocutor válido para los aspectos contractuales. Junto con el perfil de Coordinador del Equipo deberá gestionar el equipo y el servicio.*

*-Titulado superior (Nivel MECES 3), con al menos tres (3) años de experiencia en tareas de coordinación o gestión de contratos.*

*Para acreditar los medios solicitados los licitadores deberán entregar Currículum Vitae del personal con la experiencia referida.*

*Este perfil no será objeto de valoración y se solicita a los meros efectos de solvencia técnica.*

*El Currículum Vitae presentado deberá permitir la identificación del titular del mismo mediante nombre y apellidos. Los licitadores deberán contar con los consentimientos necesarios, para facilitar datos de terceros a Isdefe, y en especial los que permitan acreditar el cumplimiento de los criterios referidos.”*

La recurrente fundamenta este motivo de impugnación, señalando que la exigencia de un Máster para una función de coordinación que no se valora en la oferta, especialmente cuando se reconoce que la calidad del personal es determinante, puede considerarse desproporcionada. En opinión del recurrente, si la formación y experiencia de los perfiles afectan directamente a la calidad de la ejecución, deberían ser objeto de valoración como criterios de adjudicación, no meros requisitos de solvencia que no se valoran. Alega el recurrente en este sentido: *“Esta alta exigencia que no se justifica adecuadamente en el PCAP, restringe **injustificadamente la competencia** y el acceso de licitadores cualificados cuya experiencia o aptitudes, aunque de alto nivel, no se ajusten a esta específica titulación o que, aun teniéndola, no ven reconocida una ventaja competitiva por ello.”* Concluye la recurrente señalando que la posibilidad de la Administración de exigir para el perfil de coordinador del contrato una titulación de nivel MECES 3 acompañada de una experiencia mínima de tres años, debe de estar debidamente justificado en el expediente, lo que no se produce en este caso, sin que se haya motivado en el expediente de contratación ni en el PCAP la exigencia de contar con este título superior.

El órgano de contratación en su informe señala que el coordinador del contrato no asume la ejecución material de los servicios, sino que desempeña funciones de carácter organizativo, de comunicación con el responsable del contrato de ISDEFE y de coordinación de actividades y seguimiento general de la prestación.

Se justifica la figura del coordinador en el informe al recurso, amparándose en el contenido de sus instrucciones internas “para la correcta ejecución de los servicios externos contratados por ISDEFE”, según las cuales *“La empresa contratista deberá designar un coordinador que haga de eslabón entre Isdefe y su empresa. Se trata con ello de evitar el contacto entre los mandos intermedios o superiores de Isdefe con los trabajadores de la empresa contratistas, absteniéndose de asumir, en ningún caso ni circunstancia, funciones organizativas ni directivas sobre el personal de la empresa contratista.”*



Sobre el perfil que debe cumplir el coordinador del contrato, elemento controvertido en el recurso, distinto de la existencia de un coordinador, expone que *“La formación requerida no es un “Máster”, sino que el coordinador debe tener una titulación universitaria que dentro del Marco Español de Cualificación para la Educación Superior (MECES) se corresponde con un nivel 3. Este nivel es denominado como Máster. Dentro del nivel de titulaciones universitarias hay una pluralidad de títulos, entre las que se encuentra la licenciatura en Derecho, licenciatura en economía o las titulaciones de ingeniería, por nombrar algunas.”*

No comparte la objeción relativa a que los requisitos exigidos al coordinador del contrato resulten desproporcionados y limiten la concurrencia.

En cuanto a la justificación del perfil exigido al coordinador del contrato, el órgano de contratación en su informe expone cuanto sigue:

*“Para dar respuesta a estos aspectos, conviene antes indicar que el Coordinador del contrato es una figura que habitualmente exige ISDEFE en los contratos de servicios tipo asistencia técnica para establecer un canal de comunicación formal con la empresa contratista y evitar la aparición de situaciones que pudieran ser susceptibles de cesión ilegal de trabajadores.*

*De esta forma se evita comunicaciones directas con los perfiles técnicos que debe la contrata adscribir a la ejecución, y la comunicación se realiza entre el Coordinador del Contrato y el Responsable del Contrato que designe ISDEFE, tal como se indica en el Apartado 6 del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT).” (...)*

*“La función principal del Coordinador consiste en mantener la interlocución con el Responsable del Contrato en ISDEFE, cargo que recaerá en el Jefe del Área de Contratación, ingeniero naval con más de veinte años de experiencia en el ámbito de la contratación pública. Este nivel de interlocución exige que el Coordinador disponga de la capacitación, solvencia y experiencia suficientes para garantizar una comunicación técnica y jurídica eficaz, ajustada a la complejidad de los trabajos a desarrollar. A modo ilustrativo, cabe señalar que el responsable del encargo a medio propio que da soporte al presente subcontrato, en representación de ISDEFE, es igualmente el Jefe del Área de Contratación, mientras que, por parte de la Armada, la responsabilidad recae en la subdirectora de*

*gestión económica y contratación (SUBDIGEC) de la Jefatura de Apoyo Logístico (JAL) , un oficial del Cuerpo de Intendencia con rango de Coronel y más de treinta años de experiencia profesional.*

*En conclusión, requerir que el coordinador de la empresa sea un universitario homologable con MECES 3 y con 3 años de experiencia, es un requisito más que razonable, a la vista, de la cualificación y experiencia de los interlocutores en ISDEFE y en cliente final (Armada).”*

Debemos partir para resolver esta cuestión, de lo dispuesto en el PCAP, que define este perfil *“como responsable del proyecto, siendo el único interlocutor válido para los aspectos contractuales. Junto con el perfil de Coordinador del Equipo deberá gestionar el equipo y el servicio.”*

La cláusula 15 del PCAP al indicar la coordinación y seguimiento del servicio recoge que Isdefe, a través de su Responsable de Contrato coordinará únicamente con el coordinador de la empresa las actividades objeto del contrato, indicando a este último las directrices a seguir para la prestación de los servicios requeridos, haciendo seguimiento continuo de la evolución del expediente. Cualquier necesidad de información que precise el contratista será solicitada única y exclusivamente al Responsable del Contrato de Isdefe. Se prevén asimismo en dicha cláusula, reuniones de seguimiento mensuales para analizar la evolución de la ejecución del contrato y adoptar las acciones correctivas.

El artículo 90.1 de la LCSP recoge que *“la experiencia técnica o profesional de los empresarios deberá apreciarse teniendo en cuenta sus conocimientos técnicos, eficacia, experiencia y fiabilidad, lo que deberá acreditarse, según el objeto del contrato, por uno o varios de los medios siguientes, a elección del órgano de contratación”,* entre ellos, mediante la posibilidad recogida en el apartado b) *“Indicación del personal técnico o de las unidades técnicas, integradas o no en la empresa, participantes en el contrato, especialmente aquellos encargados del control de calidad”* y la posibilidad establecida en el apartado e) *“Títulos académicos y profesionales del empresario y de los directivos de la empresa y, en particular, del responsable o responsables de la ejecución del contrato así*

*como de los técnicos encargados directamente de la misma, siempre que no se evalúen como un criterio de adjudicación.*

De acuerdo con lo establecido en el artículo 9 de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, *“los estudios de Grado tienen como finalidad la obtención por parte del estudiantado de una formación básica y generalista en una disciplina determinada.”* Mientras que los estudios de Máster Universitario *“tienen como objetivo la formación avanzada, de carácter especializado temáticamente, o de carácter multidisciplinar o interdisciplinar, dirigida a la especialización académica o profesional, o bien encaminada a la iniciación en tareas de investigación.”*

*El artículo 7 del RD 1027/2011, de 15 de julio, por el que se establece el Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior, en su artículo 7.1 establece:*

*“El nivel de Máster se constituye en el nivel 3 del MECES, en el que se incluyen aquellas cualificaciones que tienen como finalidad la adquisición por el estudiante de una formación avanzada, de carácter especializado o multidisciplinar, orientada a la especialización académica o profesional, o bien a promover la iniciación en tareas investigadoras.”*

En su apartado 4, hace referencia a los títulos de grado que pueden alcanzar este nivel: *“Los títulos de Grado que por exigencias de normativa de la Unión Europea sean de al menos 300 créditos ECTS, siempre que comprendan un mínimo de 60 créditos ECTS que participen de las características propias de los descriptores del apartado 2 de este precepto, podrán obtener la adscripción al Nivel 3 (Máster) regulado en este real decreto. La normativa sobre ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales establecerá el procedimiento a seguir para obtener esa adscripción.”*

Pues bien, el órgano de contratación en uso de su discrecionalidad técnica efectivamente puede decidir establecer como criterio de solvencia y no como criterio de adjudicación, las características de titulación y experiencia exigidas a un determinado perfil. El órgano de contratación reconoce en su informe que el perfil del coordinador es relevante para el correcto desarrollo de la gestión, si bien entiende que deben valorarse como criterio de adjudicación las características de otros perfiles de los gestores y técnicos de la contratación, cuyas competencias sí inciden en la correcta prestación del servicio

contratado. Por otra parte, junto a lo anterior, alude a que se precisa capacitación y experiencia para garantizar una comunicación jurídica y técnica eficaz atendida la complejidad de los trabajos a desarrollar.

Vistas las posiciones de las partes, a juicio del Tribunal, el motivo debe ser estimado. El perfil exigido al coordinador del contrato, contempla una formación avanzada (titulación superior, nivel MECES 3), que se completa con una experiencia profesional en principio razonable y asequible para asegurar conocimiento práctico en labores de coordinación, como es 3 años de experiencia en tareas de gestión o coordinación de contratos. No obstante lo anterior, ha de remarcarse que los criterios de solvencia han de encontrarse siempre vinculados al objeto del contrato y ser proporcionales al mismo (artículo 74. 2 LCSP). Si lo que se persigue, ciñéndonos al objeto del contrato, según indica en el informe es una capacitación, solvencia y experiencia suficientes para garantizar una comunicación técnica y jurídica eficaz, ajustada a la complejidad de los trabajos a desarrollar, el criterio de solvencia no se entiende adecuadamente vinculado al objeto del contrato y pudiera ser restrictivo de la concurrencia, en la medida en que podría cumplirse el nivel de solvencia mediante un profesional que acredite una titulación universitaria homologable con MECES 3 en cualquier rama del conocimiento según es admitida en los pliegos, (sin requerir a modo de ejemplo formación jurídica o especialización en contratación pública) acompañada eso sí, de experiencia en trabajos similares a los que son objeto del contrato. Esta falta de especificación en la titulación impediría por ejemplo presentar como solvencia en la licitación un perfil con la titulación de grado en Derecho y con experiencia en gestión de contratos frente a un titulado máster por ejemplo, en enseñanzas artísticas, con la misma experiencia que cumpliría con la solvencia.

Estas razones abundan en la consideración por parte del Tribunal, de que, a la vista de la justificación ofrecida por el órgano de contratación, el criterio de solvencia no se encuentra adecuadamente vinculado con el objeto del contrato y puede resultar restrictivo de la concurrencia.

Por tanto, se estima el recurso, declarando la nulidad de la cláusula 5.2 b) del Anexo I al PCAP, debiendo además justificarse en el expediente los criterios de solvencia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 116.4 c) de la LCSP.

**Sexto.** La siguiente cláusula del PCAP que resulta impugnada es la cláusula 2.2 del Anexo I del PCAP que contempla el lugar de ejecución del contrato disponiendo:

*“Además de lo especificado en la Cláusula 14 del presente pliego, la oferta del licitador deber tener en cuenta lo siguiente:*

*La prestación del servicio objeto del Contrato se llevará a cabo con el siguiente orden de prelación: en las oficinas Jefatura de Apoyo Logístico de la Armada (cliente de Isdefe) situadas en la Avenida Pio XII 83, 28036, Madrid, en las condiciones previstas en el Pliego de Prescripciones Técnicas y presente Pliego y en todo caso en la ubicación que por razón del objeto sea la más adecuada a criterio de Isdefe, pudiendo ser modificada la ubicación durante el plazo de duración del contrato sin que ello suponga un aumento de precio del mismo o una modificación de las condiciones del contrato”.*

A su vez la cláusula 14 del PCAP desarrolla que: *La oferta del licitador deber tener en cuenta lo siguiente:*

*La prestación del servicio objeto del Contrato se llevará a cabo con el siguiente orden de prelación: en las oficinas del cliente de ISDEFE situadas en el municipio de Madrid( ver apartado 6 del PPT) o si fuera necesario en las oficinas de ISDEFE situadas en Beatriz de Bobadilla,3, de Madrid en las condiciones previstas en el Pliego de Prescripciones Técnicas y presente Pliego y en todo caso, en la ubicación que por razón del objeto sea la más adecuada a criterio de ISDEFE, pudiendo ser modificada la ubicación durante el plazo de duración del contrato sin que ello suponga un aumento de precio del mismo o una modificación de las condiciones del contrato.”*

La recurrente expone en su recurso que el lugar de ejecución del contrato, en las oficinas situadas en Madrid de la entidad contratante, resulta contrario los principios de no discriminación, libertad de establecimiento y libre prestación de servicios, limitando injustificadamente la competencia y expulsando del procedimiento a todas aquellas empresas de fuera de la provincia, al no permitir que el servicio se preste de manera telemática, invocando nuevamente que no se ha justificado en el expediente que el trabajo presencial resulte intrínseco a la ejecución del contrato, de forma tal que no pueda lograrse de otra manera.

Adicionalmente alega que ha prestado trabajos análogos al objeto de licitación de manera telemática sin incidencias. Igualmente reputa que es aplicable la doctrina sobre las cláusulas de arraigo o territorialidad a pesar de que la cláusula cuestionada no se configure como requisito de solvencia.

En relación con esta cuestión el órgano de contratación manifiesta que el lugar de ejecución de los trabajos se encuentra justificado por las razones que siguen:

*“El servicio objeto del expediente recurrido se integra en un encargo a medio propio conferido por la Dirección de Gestión Económica (DIGEC) de la Jefatura de Apoyo Logístico (JAL) de la Armada, conforme a lo establecido en el apartado 1 del Anexo I del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP). Dicho encargo establece expresamente la obligación de prestar la totalidad de los servicios en las instalaciones de la Armada.*

*La razón de esta exigencia radica en que los sistemas necesarios para la prestación de los servicios de asistencia técnica, así como la documentación a la que debe accederse y gestionarse, no son accesibles desde el exterior del entorno seguro de red del Ministerio de Defensa, donde se incluye la JAL de la Armada. En particular, el sistema SIDAE (Sistema de Dirección de Asuntos Económicos), utilizado tanto para la tramitación de expedientes de contratación como para la gestión documental, por motivos de política de seguridad para el personal externo al Departamento, debe ser únicamente operado desde un entorno local, seguro y controlado.”*

Expuestas las posiciones de las partes, la cláusula impugnada constituye una condición de ejecución del contrato que se impone al adjudicatario en la fase de prestación del servicio, exigiéndose una prestación presencial en las propias oficinas de la entidad que efectúa el encargo o en las oficinas de Isdefe, en Madrid. Si bien, la cláusula no exige un despacho u oficina en el lugar de prestación del servicio, sí que el servicio de asistencia técnica se preste personalmente con medios humanos y materiales desplazados al lugar de prestación, en la práctica opera como una condición de arraigo territorial, que podría ser susceptible de desincentivar la participación de licitadores que no dispongan de sede u oficina en Madrid capital o en núcleos cercanos. En nuestra Resolución nº 1256/2025, de

11 de septiembre, con fundamento en la jurisprudencia comunitaria sobre las cláusulas de arraigo territorial, las hemos admitido cuando se exigen como un compromiso de adscripción de medios al adjudicatario o como condiciones de ejecución, siempre que respeten el principio de proporcionalidad y guarden relación con el objeto del contrato.

En este caso, el apartado 1 del PPT establece:

**“1. OBJETO**

*El objeto de este expediente es contratar un servicio de apoyo técnico y especializado en el ámbito de contratación pública para la Dirección de Gestión Económica (DIGEC) de la Jefatura de Apoyo Logístico (JAL) de la Armada.”*

En el apartado 2 del PPT se describen las tareas a desarrollar:

*“▪ Apoyo en la elaboración de pliegos, memorias y resto de documentación contractual requerida para la tramitación de expedientes contractuales.*

*▪ Apoyo en la tramitación y licitación de contratos públicos.*

*▪ Apoyo a la tramitación de los expedientes en el sistema informático de tramitación y gestión de expedientes SIDA E.*

*▪ Apoyo en el desarrollo de funciones relacionadas con el responsable de contrato en expedientes de contratación.*

*▪ Asesoría y asistencia técnico-jurídica en el ámbito de la contratación pública.*

*▪ Elaboración de análisis e informes que sobre el ámbito de la actividad contractual se requieran. “*

La previsión de carga de trabajo anual en los Paquetes de Trabajos es la siguiente:

- *Se prevé una dedicación tiempo completo de dos (2) perfiles, con una dedicación anual de 1.650 horas cada uno de ellos. Los perfiles profesionales que se deben adscribir son del tipo “Gestor de Contratación”.*

Por lo que se refiere al perfil profesional (equipo de trabajo, el apartado 4 recoge la siguiente configuración:

#### **4.1. Requisitos DEL EQUIPO DE TRABAJO**

*Para la realización de los trabajos identificados en el apartado 2 la empresa contratista deberá aportar:*

- ***Dos perfiles profesional tipo “Gestor de Contratación” para la ejecución de los trabajos descritos con arreglo a la planificación indicada en el apartado anterior de este documento***

*Para la realización de los servicios será necesario que el licitador incluya en su propuesta en el Anexo III bis del PCAP los dos **perfiles profesionales tipo “Gestor de Contratación, en concreto, Gestor de Contratación 1 (P1) y Gestor de Contratación 2 (P2).** Estos perfiles profesionales ofertados deberán serlo con carácter exclusivo y a dedicación plena para dicho trabajo.”*

Así las cosas, a juicio de este Tribunal, partiendo de la discrecionalidad que asiste al órgano de contratación en la fijación del lugar de ejecución del servicio, éste justifica la necesidad de ejecutar los trabajos presencialmente en Madrid, fundamentado en exigencias derivadas de la condición de medio propio de la entidad contratante, en cuanto que el encargo establece expresamente la obligación de prestar la totalidad de los servicios en las instalaciones de la Armada y de las necesidades especiales de seguridad derivadas de la política de seguridad vigentes en el contexto de la actividad del Ministerio de Defensa (que afecta a los sistemas informáticos y documentación necesarios para la prestación de los servicios de asistencia técnica, que no son accesibles desde el exterior del entorno seguro de red del Ministerio de Defensa).

Pues bien, atendiendo a los términos de las tareas a desarrollar en ejecución del contrato, que consisten entre otras en la elaboración de documentación contractual, el apoyo en la tramitación y licitación, en la tramitación de los expedientes en el sistema informático SIDAIE, el apoyo a las funciones del responsable del contrato que en definitiva van a implicar la utilización de las herramientas, documentación y sistemas propios, de forma continuada, que según informa el órgano de contratación, no serían accesibles desde un entorno seguro que no fuera local, el recurso en este motivo ha de ser desestimado, considerándose justificada y proporcionada esta exigencia.

**Séptimo.** La recurrente denuncia en primer lugar la exigencia y valoración de dos perfiles distintos de tipo gestor con experiencia en herramientas de gestión de expedientes contractuales, reputando que “ISDEFE no ha dividido el presente contrato en lotes debido a que la citada división haría la ejecución del contrato muy compleja desde el punto de vista técnico, dado que las actividades objeto de este contrato son susceptibles de desarrollarse por un único perfil con dedicación exclusiva a tiempo completo complementados con apoyos puntuales de consultoría que guardan relación entre sí”. Igualmente expone que la exigencia de dos perfiles contraviene los principios de necesidad, idoneidad y eficiencia del artículo 28.1 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) y restringe la libre competencia, especialmente para las pequeñas y medianas empresas, lo cual va en contra del Artículo 1.1 de la LCSP, con apoyo en la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en la Sentencia Ambisig de 26 de marzo de 2015.

El órgano de contratación por su parte expone en el informe emitido la que la justificación de la no división en lotes ofrecida en el PCAP contiene una errata, no adaptándose a la de la Memoria, elemento que ha sido rectificado a fecha de 4 de septiembre de 2025. Así se explica que:

*“En primer lugar, hay que indicar que en el Apartado 1 del Anexo 1 del PCAP hay una errata donde dice:*

*“ISDEFE no ha dividido el presente contrato en lotes debido a que la citada división haría la ejecución del contrato muy compleja desde el punto de vista técnico, dado que las actividades objeto de este contrato son susceptibles de desarrollarse por un único perfil*

*con dedicación exclusiva a tiempo completo complementados con apoyos puntuales de consultoría que guardan relación entre sí. "*

*Debe decir, tal y como se indica en la memoria justifica publicada:*

*“Isdefe no ha dividido el contrato en lotes debido a que haría la ejecución de contrato muy compleja desde el punto de vista técnico. El servicio requerido se trata de una actividad no divisible y complementaria a la prestación principal objeto del encargo. Una posible división del servicio en lotes haría difícil de gestionar y encarecería innecesaria e injustificadamente el precio del servicio.”*

*Para ello hemos procedido a publicar la correspondiente nota rectificativa del pliego de cláusulas administrativas particulares en la Plataforma de Contratación del Sector”*

Igualmente considera que la exigencia de dos perfiles se encuentra plenamente justificada por el volumen de expedientes a tratar y por la complejidad técnica que revisten algunos, señalando que: *“este órgano de contratación ocupa los primeros lugares dentro del Ministerio de Defensa en número de expedientes y volumen económico de contratación adjudicado, lo cual refuerza la conclusión de que la actividad requiere necesariamente personal especializado y suficiente para garantizar la correcta preparación, tramitación, adjudicación, ejecución y seguimiento de los contratos.*

*Asimismo, para reforzar el argumento anteriormente expuesto y de conformidad con los estándares europeos en materia de contratación pública —tales como la metodología ProcurCompEU de la Comisión Europea o las directrices del Chartered Institute of Procurement & Supply (CIPS)—, la gestión de expedientes de contratación exige competencias técnicas avanzadas y recursos humanos suficientes. La comparación entre dichos estándares y el volumen de actividad real de este órgano evidencia que dos perfiles profesionales resultan, no solo plenamente justificados, sino incluso inferiores al número que cabría considerar razonable para garantizar una adecuada gestión.”*

Expone asimismo que las *“tareas, de por sí, requieren una elevada dedicación, especialización y coordinación. A modo de ejemplo, las tres primeras funciones definidas en el PPT son las siguientes:*

1. *Apoyo en la elaboración de pliegos, memorias y resto de documentación contractual requerida para la tramitación de expedientes contractuales.*
2. *Apoyo en la tramitación y licitación de contratos públicos.*
3. *Apoyo a la tramitación de los expedientes en el sistema informático de tramitación y gestión de expedientes SIDAЕ.*”

Así las cosas, a la vista de las posturas de las partes, nos encontramos ante criterios de adjudicación que parten de la premisa de la exigencia de dos perfiles para la ejecución del servicio licitado, elemento que forma parte de los medios humanos exigidos a los licitadores y que son los realmente cuestionado por la recurrente. En este punto la exigencia de dos perfiles distintos ha resultado justificada por el órgano de contratación, limitándose la recurrente a discrepar con las apreciaciones del mismo. No obstante, se trata de cuestiones que entran en el ámbito de la discrecionalidad técnica de la que goza el órgano de contratación para la definición de las condiciones del servicio a prestar, sin que se evidencie del recurso error o arbitrariedad en la determinación efectuada del órgano de contratación.

La recurrente en segundo lugar, relacionado con los perfiles requeridos, impugna la exigencia y valoración (con 20 puntos en total, 10 para cada perfil, sobre 50 posibles para criterios automáticos, lo que representaría un peso significativo) de la experiencia en herramientas específicas como SIDAЕ o SOROLLA, porque en su opinión discrimina a empresas y profesionales que, a pesar de tener una amplia experiencia y capacidad en contratación pública, no han operado previamente con la Administración española o no han utilizado estas plataformas concretas, de uso exclusivo por parte de la Administración, concretamente aquellas dependientes del Ministerio de Defensa. En este sentido considera que *“La experiencia en gestión de contratos públicos es independiente de la herramienta informática concreta, ya que implica el dominio de procesos administrativos, jurídicos y de gestión de proyectos que son comunes. Restringir la participación exclusivamente a quienes posean experiencia en SIDAЕ y SOROLLA, sin considerar la experiencia en herramientas equivalentes de gestión de expedientes contractuales, es una restricción indebida de la competencia,”*

De otro lado, en cuanto a la puntuación máxima asignada a este criterio (20 puntos, 10 para cada perfil, sobre los 50 puntos previstos para la puntuación técnica susceptible de valoración automática) expone que *“En nuestro caso, el PCAP establece un criterio específico de “Experiencia profesional demostrable en el uso de herramientas de gestión de expedientes contractuales como SIDAE o SOROLLA obtenida en los últimos 4 años” al que se le asigna una puntuación máxima de 20 puntos. Este se suma a otro criterio de “Experiencia profesional como técnico especialista en contratación pública” con un máximo de 30 puntos. Si la esencia del servicio de apoyo es la gestión general de la contratación pública (que se valora con 30 puntos), otorgar 20 puntos adicionales a la familiaridad con unas herramientas específicas es desproporcionado. Esto podría estar valorando un “aspecto secundario y contingente del contrato” con una puntuación significativa.”* En su argumentación el recurso invoca la resolución 1324/2019 de este tribunal que reputa desproporcionado un criterio que puntuaba la experiencia en elaboración de RPT de una Administración local.

El órgano de contratación defiende en su informe la conformidad a derecho del criterio exponiendo, en cuanto a la selección del criterio, alegando que éste *“valora la experiencia acreditada en el uso de herramientas de tramitación de expedientes de contratación, mencionando expresamente —a modo de referencia— dos de las más representativas en el ámbito de la Administración: SIDAE, utilizada por el Ministerio de Defensa, y SOROLLA, desarrollada por el Ministerio de Hacienda y de uso generalizado en distintos organismos de la Administración General del Estado.”* Considera que no resulta desproporcionado ni discriminatorio en la medida en que *“se valorará de forma equivalente la experiencia acreditada en el manejo de otras herramientas o plataformas de naturaleza análoga. Es por ese motivo por lo que en el criterio se utilizó la expresión “como”, para no limitarlo únicamente a los programas SIDAE o SOROLLA.”*

Expuestas las posiciones de las partes, es claro que el órgano de contratación no se opone a la valoración de otras herramientas que no sean exclusivas de la Administración General del Estado, pues defiende que la cita de las dos aplicaciones se efectúa a modo de referencia y que se valorarán plataformas equivalentes.

Este Tribunal considera, por una parte, que no se advierte ilegalidad alguna en la mención literal del criterio en cuanto es objeto de valoración *“la experiencia profesional demostrable en el uso de herramientas de gestión de expedientes contractuales”*, sin embargo, el segundo inciso del criterio, tal y como está redactado, sí puede dar lugar a un trato discriminatorio, pues limita la valoración a herramientas *“como SIDAE o SOROLLA”*. Introduce este segundo inciso del criterio una limitación en cuanto al tipo de herramientas a valorar, pues la mención de *“herramientas de gestión de expedientes contractuales”* es bastante amplia y genérica, expresión que contrasta con la particularidad de las dos herramientas citadas a título ilustrativo. La aplicación SOROLLA ha sido desarrollada por la Intervención General de la Administración del Estado y se orienta a facilitar la *“gestión económico-presupuestaria”* que se realiza en los centros gestores del gasto de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y otros entes públicos. La aplicación SIDAE, Sistema Informático de Dirección y Administración Económica del Ministerio de Defensa, podría considerarse similar a SOROLLA en cuanto integra funcionalidades de gestión económico-financiera. El órgano de contratación sostiene que se valorará de forma equivalente la experiencia acreditada en el manejo de otras herramientas o plataformas *“de naturaleza análoga”* y a título ilustrativo cita PLYCA o GOBIERTO, cuyo uso será igualmente admitido y valorado. Esta equivalencia que defiende el órgano de contratación en su informe, sin embargo, no se desprende del redactado del criterio de adjudicación, pues el pliego, como hemos indicado, cita dos herramientas con funcionalidades muy concretas relacionadas con la gestión económica y presupuestaria desarrolladas por el sector público, mientras que la herramienta PLYCA, según indica la página web del fabricante, NEXUS IT, es una solución modular de diseñada para cubrir la gestión de la licitación y la contratación pública en todas sus fases y en formato electrónico, desarrollada en el ámbito privado.

Por lo anteriormente expuesto, se concluye que el criterio de adjudicación cuestionado, tal y como ha sido redactado en el PCAP, resulta discriminatorio y restrictivo de la competencia, por tanto, contrario a las exigencias del artículo 145.5 b) y c) LCSP, en la medida en que permitiría valorar la experiencia en *“uso de herramientas de tramitación de expedientes de contratación”*, limitada aunque sea por mera referencia a las dos aplicaciones indicadas o a otras análogas pertenecientes al ámbito de la gestión económico-financiera y utilizadas exclusivamente en el sector público, excluyendo otras de

espectro más amplio utilizadas en la contratación pública y desarrolladas por operadores privados.

Por lo expuesto, se estima en parte este motivo, declarando la nulidad de la cláusula 6.2.1 del Anexo I del PCAP, Criterios CA-1.2. y C.A. 2.2 en cuanto al objeto de la experiencia a valorar.

Por lo que se refiere al peso o ponderación asignada, defiende el órgano de contratación que se sustenta en el impacto positivo y directo que tendría en la prestación del servicio la adscripción de perfiles con experiencia acreditada en el uso de este tipo de herramientas.

Puesta en relación la ponderación de este criterio, con las tareas que son objeto del contrato según se definen en el PPT, dada la naturaleza de las mismas, la incidencia de este tipo de experiencia sí puede impactar de manera importante en el valor añadido del contrato y en una ejecución más eficiente y ágil de la contratación. Son objeto del contrato las tareas de apoyo en la elaboración de documentación contractual, tramitación y licitación de contratos, así como el apoyo a la tramitación de los expedientes, previéndose expresamente la utilización del sistema informático de tramitación y gestión de expedientes SIDAE. El tipo de tareas que centran el objeto del contrato y que desarrollarán los perfiles a adscribir, de apoyo a la gestión, tramitación de licitaciones y de expedientes de contratación requieren la utilización directa de SIDAE y aplicativos informáticos de gestión de contratación, se entiende proporcionada la ponderación máxima de 10 puntos por perfil, teniendo en cuenta además que se corresponde según indica el PCAP con un máximo de 24 de meses de experiencia acreditada en herramientas de gestión de la contratación, pues la acreditación de un manejo continuado en el tiempo de herramientas de esta naturaleza sí va a incidir de manera relevante en una mejor prestación del servicio. Por lo expuesto, entiende el Tribunal que el peso asignado no es desproporcionado.

**Octavo.** Seguidamente, denuncia la recurrente que el objeto del expediente es contratar un *"servicio de asistencia técnica en el ámbito de contratación pública" para la Dirección de Gestión Económica de la Jefatura de Apoyo Logístico de la Armada. La Disposición adicional cuadragésima primera de la LCSP reconoce explícitamente la naturaleza de prestaciones de carácter intelectual a los servicios de consultoría, ingeniería y arquitectura.*

*La "asistencia técnica en el ámbito de contratación pública" se encuadra dentro de los servicios de consultoría, dada su función de asesoramiento y apoyo especializado. "*

Que el PCAP establece una puntuación máxima de 50 puntos los criterios automáticos distintos del precio, y asumiendo que el precio se valora con los 50 puntos restantes, los criterios de calidad solo representarían el 50% de la puntuación total.

Se opone el órgano de contratación a esta alegación, pues a su juicio los servicios objeto del contrato no son prestaciones de naturaleza intelectual, los pliegos describen tareas de gestión, tramitación y apoyo administrativo en contratación pública, no labores de consultoría estratégica, ingeniería, arquitectura ni creatividad técnica. No se está contratando un servicio de arquitectura, construcción, ingeniería e inspección, ni en uno de los servicios del Anexo IV de la LCSP.

El motivo debe estimarse. Como se ha indicado anteriormente, el objeto del contrato comprende, según se define en el Anexo I al PCAP un servicio de asistencia técnica en el ámbito de contratación pública para la Dirección de Gestión Económica (DIGEC) de la Jefatura de Apoyo Logístico (JAL) de la Armada.

Como Códigos CPV asignados al contrato, se indican los siguientes:

79500000: Servicios de ayuda en las funciones de oficina.

79140000-7: Servicios de asesoría e información jurídica.

71356200-0: Servicios de asistencia técnica

El Pliego de prescripciones técnicas, reproducido anteriormente, enumera tareas no solamente de apoyo administrativo sino tareas como apoyo en elaboración de pliegos, memoria y resto de documentación contractual, asesoría y asistencia técnico-jurídica en el ámbito de la contratación pública, así como la elaboración de análisis e informes que sobre el ámbito de la actividad contractual se requieran. Comprende el contrato, tareas que se encuadran dentro de servicios jurídicos (encontrándose el CPV 79140000-7: Servicios de asesoría e información jurídica incluido en el Anexo IV de la LCSP) y servicios de asistencia

técnica o consultoría que tienen naturaleza de prestación intelectual por disposición legal (Disposición Adicional 41ª de la LCSP en relación con el artículo 145.4 de la LCSP), sin consideración para efectuar tal calificación el que pueda o no predominar en ellas una labor creativa o innovadora. En este sentido nos hemos pronunciado en nuestra Resolución nº 1595/2021, de 12 de noviembre y otras posteriores.

Por lo expuesto, se anula la cláusula 6.2 del Anexo I al PCAP, pues no respeta el mandato de primar con un 51% los criterios de calidad.

**Noveno.** Volviendo nuevamente a la solvencia técnica exigida, el recurso considera que existe una contradicción de los Pliegos en el ámbito de la solvencia técnica. En este sentido se expone que “el PCAP establece como requisito que los licitadores acrediten servicios análogos “ejecutados en los tres (3) últimos años” anteriores a su publicación, reiterando dicho plazo para contratos de apoyo técnico por un importe anual mínimo de 150.000 €. Sin embargo, en el apartado relativo a su acreditación, se permite justificar la experiencia con servicios ejecutados en los “cinco (5) últimos años.”

El órgano de contratación en su informe reconoce la anterior contradicción, al tiempo que alega haber subsanado el error mediante rectificación de los pliegos, publicada el 4 de septiembre de 2025, confiriendo nuevo plazo de presentación de ofertas.

Así pues, habiéndose salvado la contradicción advertida, que entendemos se trata de un error material, la rectificación de la cláusula 5.2 del Anexo I del PCAP, el defecto cuestionado no subsiste en la actualidad, con lo que decae como motivo de recurso.

**Décimo.** El recurso prosigue cuestionando el volumen de negocios previsto como requisito de solvencia económica en la cláusula 5.2 del Anexo I del PCAP, consistente en “Volumen anual de negocios en el ámbito al que se refiera el contrato referido al mejor ejercicio dentro de los tres últimos anteriores a la fecha de presentación de las ofertas, por importe igual o superior a 300.000,00 euros” reputando que resulta desproporcionado en relación con el valor estimado anual medio del contrato (aprox. 165.000 euros), con apoyo en el artículo 87.1 LCSP considerando que “el artículo 87.1.a) de la LCSP limita el volumen de negocios mínimo anual exigido a “no excederá de una vez y media el valor estimado del contrato”

para contratos de duración no superior a un año, o "una vez y media el valor anual medio del contrato si su duración es superior a un año", salvo "casos debidamente justificados".

El órgano de contratación se defiende de esta impugnación desarrollando que el volumen de negocios mínimo exigido respeta el contenido del artículo invocado por la recurrente, considerando que no ha sido correctamente transcrito en el recurso, puesto que dicho precepto no hace referencia al valor anual medio del contrato, sino que es el artículo 87.3 a) LCSP el que recoge esta referencia, para los contratos no sujetos a clasificación, cuando los pliegos no concreten los criterios y requisitos mínimos para su acreditación.

Expuestas las posturas de las partes nuevamente procede desestimar el motivo de impugnación por las razones expuestas por el órgano de contratación en su informe. El volumen de negocios exigido como criterio de solvencia económica (mínimo de 300.000 euros), en relación con un valor estimado del contrato de 660.000 euros no supera los umbrales previstos en el artículo 87.1 a) LCSP, puesto que efectivamente toman como referencia el valor estimado del contrato y no el "valor anual medio del contrato si su duración es superior a un año".

El precepto invocado dispone con claridad que: *"1. La solvencia económica y financiera del empresario deberá acreditarse por uno o varios de los medios siguientes, a elección del órgano de contratación: a) Volumen anual de negocios, o bien volumen anual de negocios en el ámbito al que se refiera el contrato, referido al mejor ejercicio dentro de los tres últimos disponibles en función de las fechas de constitución o de inicio de actividades del empresario y de presentación de las ofertas por importe igual o superior al exigido en el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el procedimiento y en los pliegos del contrato o, en su defecto, al establecido reglamentariamente. El volumen de negocios mínimo anual exigido no excederá de una vez y media el valor estimado del contrato, excepto en casos debidamente justificados como los relacionados con los riesgos especiales vinculados a la naturaleza de las obras, los servicios o los suministros."*

Por lo expuesto, se desestima el motivo.

**Undécimo.** El recurso continúa cuestionando el requisito de solvencia técnica o profesional previsto en la cláusula 5.2 del Anexo I del PCAP consistente en *"Experiencia en la ejecución*

*de servicios análogos: los licitadores deberán haber realizado servicios análogos a los del presente Contrato ejecutados en los tres (3) últimos años anteriores a la fecha de publicación del PCAP en el perfil de contratante de Isdefe, con las siguientes unidades mínimas:*

- *Al menos dos (2) contratos apoyo técnico especialista en tareas de contratación pública por un importe total anual, dentro de los tres últimos años, de al menos 150.000,00 euros.”*

Reputa que el volumen mínimo exigido a los contratos previstos como requisito de solvencia técnica resulta desproporcionado por superar lo que denomina “valor anual inicial” cuantificado en 132.000 euros, así como 1,5 veces el valor anual medio.

El órgano de contratación en su informe nuevamente considera que la cláusula que se cuestiona resulta ajustada a derecho, incidiendo en que la LCSP no establece en el ámbito de la solvencia técnica un umbral máximo de solvencia y que se considera que *“exigir 2 contratos de apoyo técnico especialista en tareas de contratación pública por un importe total anual, dentro de los tres últimos años, de al menos 150.000,00 euros está vinculado al objeto del contrato y es proporcional al volumen total del servicio (670.000,00 €).”*

En relación con esta cuestión hemos de partir de la literalidad del artículo 90.1 a) LCSP, precepto que contempla la solvencia técnica en el ámbito de los contratos de servicios, amparando que la misma se acredite mediante una *“Una relación de los principales servicios o trabajos realizados de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato en el curso de, como máximo los tres últimos años, en la que se indique el importe, la fecha y el destinatario, público o privado de los mismos; cuando sea necesario para garantizar un nivel adecuado de competencia los poderes adjudicadores podrán indicar que se tendrán en cuenta las pruebas de los servicios pertinentes efectuados más de tres años antes.”*

El órgano de contratación al defender la proporcionalidad y adecuación del volumen mínimo de solvencia exigido, lo vincula al valor estimado total del servicio.

Llegados a este punto conviene recordar la doctrina de la discrecionalidad técnica que asiste al órgano de contratación en la definición y delimitación de los criterios de solvencia.

En este sentido la resolución 1350/2024, de 31 de octubre, de este Tribunal recordaba cuanto sigue:

*“cabe recordar que la concreción de los requisitos de solvencia técnica o profesional es una potestad que corresponde a los órganos de contratación en uso de su discrecionalidad técnica, siendo necesario, no obstante, que se justifique su relación con el objeto del contrato y su proporcionalidad. Así lo ha señalado este Tribunal en reiteradas ocasiones. Sirva como ejemplo, la Resolución 1118/2019, en la que señalamos lo siguiente:*

*“Quinto. Vistas las posiciones de las partes, la cuestión controvertida se centra en analizar la conformidad a derecho del requisito de solvencia técnica relativo a las características de las embarcaciones y de la composición de la tripulación. A la capacidad y solvencia del empresario, reguladas en el capítulo II de la LCSP, nos hemos referido en la reciente Resolución nº 252/2019 de 5 de marzo. En ella afirmamos lo siguiente: (...):*

*Por tanto, es al órgano de contratación a quién corresponde establecer las condiciones mínimas de solvencia que exige para contratar, debiendo ser explicitadas en el anuncio y en los pliegos. La potestad, en principio discrecional, de establecer o determinar los requisitos de solvencia exigidos, se ve sometida a dos elementos reglados: la relación de los mismos con el objeto del contrato y la proporcionalidad, entendida esta última como un elemento de ponderación entre dos intereses públicos enfrentados: la protección o maximización de la concurrencia, como principio básico de la contratación pública, y la garantía de aptitud del contratista para la correcta ejecución de la necesidad pública que se pretende satisfacer mediante la licitación.*

*Tercero. La doctrina de este Tribunal viene estableciendo que es necesaria la concurrencia de ambos requisitos (relación con el objeto del contrato y proporcionalidad) a la hora de establecer los requisitos de solvencia. Así, en la Resolución nº 148/2016 de 19 de febrero, se estableció que la solvencia que se exige a los licitadores para poder aspirar a hacerse cargo del servicio que se contrata pretende garantizar que el adjudicatario dispone de los medios y cualificación adecuados para llevarlo a buen fin, respetando al mismo tiempo el*

*principio de concurrencia y no discriminación; de ahí que la norma exija que los requisitos que se establezcan en cada caso para acreditar dicha solvencia y la documentación requerida para tal acreditación deban estar vinculados al objeto del contrato y ser proporcionales al mismo"*

(..).

*En idéntica dirección, la Resolución 1256/2021, de 23 de septiembre.*

*Asimismo, en la Resolución 982/2021, hemos dicho que, tratándose de cuestiones que se refieren a contenidos estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregir el criterio del órgano de contratación aplicando criterios jurídicos:*

*“Este Tribunal solo tiene competencia para anular cuestiones ligadas a los requerimientos técnicos definitorias del objeto, solvencia o cualquier otro contenido de la documentación, si se incurre en infracción de ordenamiento jurídico, o en patente error o desviación de poder, de modo que dichas características resulten patentemente inidóneas, no relacionadas con el objeto del contrato, o irrazonables y desproporcionadas, lo que no concurre en el presente caso». Desproporción o falta de relación con el objeto del contrato que deberán ser además, “claras y patentes”, conforme a la Resolución 85/2021.”*

Aplicando dicha doctrina al supuesto que nos ocupa, resulta que no se ha acreditado por la recurrente que el volumen mínimo de solvencia técnica exigible resulta desproporcionado de manera ni clara ni patente. De un lado, la recurrente se limita en su argumentación a tomar como referencia de proporcionalidad distintos valores (valor anual inicial, 1,5 veces el valor anual) que no resultan de aplicación según lo establecido en la LCSP. A lo anterior se le une, adicionalmente, que la LCPS solo contiene en su artículo 90.2 disposiciones supletorias al PCAP en la materia.

De otro lado, el volumen mínimo de solvencia técnica establecido en el artículo 90.2 LCSP, para el caso de omisión de los pliegos, tampoco puede reputarse, ex lege, como baremo con el que confrontar la determinación efectuada por el órgano de contratación, en el sentido de reputar desproporcionado todo volumen mínimo de solvencia que supere el porcentaje del 70% ahí establecido.

Por lo expuesto, el volumen mínimo de solvencia técnica a acreditar, que asciende a 150.000 euros, acreditada través de dos contratos de apoyo técnico especialista en tareas de contratación pública (pues no se exige que el importe total anual corresponda por separado a cada uno de ellos) no supone desproporción ni clara ni patente en relación con el objeto del contrato, máxime cuando el valor estimado total asciende a 660.000 euros.

Este motivo de impugnación debe, por tanto, ser desestimado.

**Duodécimo.** El siguiente motivo de recurso se refiere a la falta de referencia a la integración con medios externos, exigida conforme al artículo 75 LCSP. En concreto la recurrente considera que *“el PCAP objeto de este recurso omite una referencia clara y detallada sobre la documentación específica y el procedimiento para acreditar la integración de la solvencia, especialmente”*.

La recurrente invoca a este respecto que las cláusulas 8.3 y 8.4 del PCAP, las cuales al detallar la documentación requerida para la solvencia económica y técnica/profesional, no desarrollan específicamente cómo se acreditaría la solvencia cuando se recurre a medios externos, considerando que dicha omisión genera *“incertidumbre a los licitadores sobre cómo cumplir este requisito legal, dificultando su participación y, por ende, limitando la libertad de acceso a la licitación y la competencia efectiva”*.

No obstante lo indicado por la recurrente, ha de tenerse en cuenta que, de un lado, el Apartado 7.1 del Anexo I del PCAP contempla tal posibilidad de integración al referirse al contenido del Sobre 1, haciendo referencia a la documentación que ha de ser incluida en los sobres de la licitación:

*“En los casos en que el empresario recurra a la solvencia y medios de otras empresas de conformidad con el artículo 75 de la LCSP, cada una de ellas también deberá presentar una declaración responsable en la que figure la información pertinente para estos con arreglo al formulario normalizado, DEUC. En este supuesto, se incluirá junto al DEUC, el compromiso por escrito entre el licitador y la entidad por la que esta pone a su disposición los medios requeridos”*. De otro lado, los modelos de DEUC prevén la posibilidad de acudir a medios externos para acreditar solvencia.

Las cláusulas 8.3 y 8.4 del PCAP, criterios de solvencia y documentación acreditativa, se remiten a lo dispuesto en el apartado 5 del Anexo I.

Por otra parte, en el apartado 5.1 del Anexo I, al tratar la solvencia económica y financiera, se establece: “*En caso de integración de la solvencia económica conforme a lo dispuesto en el artículo 75, se exigirá responsabilidad conjunta entre aquella entidad y las otras en la ejecución del contrato, con carácter solidario.*”

Hasta lo aquí tratado, en el PCAP se contempla la posibilidad de acudir a medios externos, en el marco de lo previsto en el artículo 75 de la LCSP, debiendo completarse lo dispuesto en los pliegos con las menciones legales, sin que resulte necesario a juicio del Tribunal mayor desarrollo al respecto. No se considera que estas cláusulas generen inseguridad que pueda restringir la competencia. La recurrente no argumenta en qué medida, en la licitación que nos ocupa resultaría necesario, para evitar discriminación y una restricción a la competencia, introducir especificaciones sobre la integración de solvencia en las cláusulas que desarrollan los medios de solvencia escogidos por el órgano de contratación, en ejercicio de la discrecionalidad técnica que le asiste.

De acuerdo con lo anterior, este motivo debe ser desestimado.

No obstante, menciona el órgano de contratación en su informe que se ha procedido a publicar una nota rectificativa del pliego sobre esta cuestión, haciendo mención expresa a la integración de la solvencia técnica. Se rectifica el pliego, según la nota publicada en la PCSP el 1 de septiembre de 2025, en el apartado 5.2 del Anexo I al PCAP, “*En caso de integración de la solvencia técnica conforme a lo dispuesto en el artículo 75, se exigirá responsabilidad conjunta entre aquella entidad y las otras en la ejecución del contrato, con carácter solidario.*”

El recurso especial se ha interpuesto con anterioridad a la publicación de esta nota, por lo que no ha sido cuestionada la cláusula así modificada. Al respecto, habida cuenta de la estimación de algunos motivos en los fundamentos de derecho precedentes y de la retroacción de actuaciones que se ordenará al momento anterior de aprobación de los pliegos, ha de afirmarse que de acuerdo con nuestra doctrina y consideraciones en torno

a la integración de la solvencia con medios externos, Resolución nº 657/2022, de 2 de junio:

*La consideración del artículo 63 de la Directiva 2014/24 y del artículo 75 de la LCSP, que traspone las previsiones del primero al ordenamiento español, a la luz de la jurisprudencia reseñada, nos permite concluir:*

*(i) Como principio general, el licitador puede integrar su solvencia recurriendo a las capacidades de terceros, siempre que demuestren al órgano de contratación que efectivamente disponen de tales capacidades, en definitiva, que se pondrán a su disposición sin restricciones si la ejecución del contrato lo requiriera.*

*(ii) El órgano de contratación puede establecer reglas precisas sobre el alcance de la posibilidad otorgada al licitador o su forma de acreditación, siempre que sean proporcionadas al objeto y finalidad del contrato y, podemos añadir, respetando los principios de concurrencia e igualdad de trato.*

*La precisión exigida por la jurisprudencia del TJUE exige, por tanto, que tales reglas sean determinadas con precisión, no siendo por tanto admisible imponer obligaciones genéricas tanto al licitador como al tercero que aporte sus capacidades, en tanto no tengan efecto útil sobre la adecuada ejecución del objeto del contrato.*

*(iii) La posibilidad de imponer estas reglas debe, por lo señalado, ser interpretada restrictivamente. Lo que supone que, a juicio de este Tribunal, la previsión el artículo 75.3 de la LCSP no puede ser aplicada, por analogía, a otros supuestos que los referidos a la integración de la solvencia económica y financiera. Incluso en este caso, la exigencia de solidaridad, por lo dicho anteriormente, debe ser justificada por el órgano de contratación en atención a las particulares características del objeto y finalidad del contrato.*

Luego, en consecuencia, no es admisible la imposición de solidaridad en la ejecución del contrato como condición para la integración de la solvencia técnica y profesional, supuesto de solidaridad reservado a la solvencia económica y financiera, previa justificación.

**Décimo tercero.** El último motivo de recurso se refiere a la prohibición de subcontratación, señalando el recurrente que:

*“El Anexo I, apartado 9, y los Anexos VII y VIII (modelos de subcontratación) establecen una **prohibición total de subcontratación** para “Todas las tareas del contrato que deban ser desarrolladas por los perfiles propuestos”. La justificación es que estas tareas son “críticas” y la calidad de los perfiles es “condición determinante para la adjudicación” (...)*

*“la prohibición total de subcontratar para “todas las tareas” desarrolladas por los perfiles propuestos es una medida extremadamente restrictiva, desproporcionada y contraria a la libre competencia (Art. 215.1 LCSP).” (...)*

*“Aunque la LCSP permite exigir la ejecución directa de “determinadas partes o trabajos” de “especial naturaleza”, la calificación de todas las tareas como “críticas” para justificar una prohibición total de subcontratación es una extensión muy amplia de esta excepción.*

*Podría haber tareas auxiliares o de menor relevancia que, sin afectar la calidad esencial del servicio o la responsabilidad del contratista principal, podrían ser subcontratadas.*

*Una prohibición absoluta sin una justificación pormenorizada de por qué cada una de las tareas es tan crítica que no puede ser objeto de ninguna forma de subcontratación **limita el acceso a la licitación a empresas que, aunque no puedan realizar el 100% de las tareas con personal propio, sí podrían garantizar la ejecución principal y de calidad del contrato mediante la subcontratación de partes no esenciales, lo que afecta al principio de eficiencia y competencia”.** (...)*

*La prohibición total de subcontratación en el PCAP objeto del recurso, sin una justificación pormenorizada que demuestre que todas las tareas son intrínsecamente “críticas” y que no existe ninguna parte susceptible de subcontratación, contraviene los principios de libre competencia y acceso de las pymes, así como la propia regulación de la LCSP y la doctrina de los Tribunales administrativos de contratación”.*

La redacción contenida en la cláusula 9 del Anexo I del PCAP es la siguiente:

## **“9. SUBCONTRATACIÓN**

*Será de aplicación la cláusula 17 del presente pliego.*

*Las tareas indicadas son críticas debido a que:*

*Todas las tareas del contrato que deban ser desarrolladas por los perfiles propuestos se consideran críticas y no podrán ser subcontratadas. El motivo principal es que los perfiles propuestos y su calidad son condición determinante para la adjudicación de los trabajos, al haberse establecido criterios de valoración del personal destinado a la ejecución.*

*En este sentido, tal y como establece la Directiva de contrato 24/2014/UE, Isdefe debe asegurar que el perfil presentado u otro de iguales o superiores características ejecuta realmente los trabajos por lo que procede limitar totalmente la subcontratación.”*

Por su parte la cláusula 17 del PCAP desarrolla, en cuanto nos concierne, que:

*“De conformidad con lo establecido en el apartado 4 del artículo 75 de la LCSP, son tareas críticas del contrato y no pueden ser objeto de subcontratación, debiendo ser estas ejecutadas directamente por el contratista principal, las especificadas en el apartado 9 del Anexo I.”*

El órgano de contratación, a través de su informe, desarrolla las razones por las que la subcontratación no resulta permitida en la licitación que nos ocupa exponiendo que:

*“la subcontratación de las tareas objeto del presente contrato supondría una fragmentación innecesaria e injustificada de la prestación, lo que dificultaría la coordinación y el control del servicio, incrementando los costes y reduciendo la eficiencia en su ejecución. El servicio exige la dedicación a tiempo completo de dos perfiles concretos, cuya actividad debe desarrollarse de manera continuada y planificada durante la jornada laboral, de acuerdo con las necesidades que traslade la Subdirección General de Servicios Económicos y Pagadurías (SDG SEPA) a ISDEFE. La intervención de terceros ajenos al contratista principal comprometería la continuidad del servicio y la adecuada programación de las tareas, en detrimento de la calidad exigida.*

*Desde el punto de vista jurídico, debe recordarse que, conforme al artículo 215 de la LCSP, la subcontratación está sujeta a los límites establecidos por el órgano de contratación y debe respetar las condiciones fijadas en los pliegos. En este caso, el Ministerio de Defensa enmarcado en el Encargo citado en el apartado 1 del Anexo I del PCAP, ha autorizado expresamente la subcontratación de este servicio a una única empresa, sin permitir la denominada "subcontratación en cadena". Ello responde al principio de responsabilidad única del contratista (art. 215.2 LCSP), que persigue evitar una dispersión de responsabilidades, garantizar la solvencia de la empresa adjudicataria y preservar la adecuada supervisión y control sobre la ejecución del contrato.*

*Permitir la subcontratación de parte de las tareas en favor de un tercero no autorizado contravendría las condiciones esenciales del encargo y supondría una vulneración del principio de proporcionalidad y del deber de cumplimiento exacto de las prestaciones (arts. 4 y 194 LCSP). Además, introduciría riesgos adicionales de seguridad, calidad y confidencialidad, especialmente relevantes en el ámbito del Ministerio de Defensa, donde la fiabilidad, la trazabilidad y el control directo de los recursos humanos son elementos críticos e indisociables del objeto contractual”.*

Expuestas las posturas de las partes este Tribunal ha de analizar si los términos de la subcontratación desarrollados en el PCAP son conformes a la LCSP. Para ello debemos abordar la prohibición total de subcontratar las prestaciones que conforman el objeto del contrato contenida en el PCAP.

A este respecto, conviene traer a colación la Resolución de este Tribunal 1545/2024 de 4 de diciembre, que recuerda que la regla general establecida en el artículo 215.1 de la LCSP es la de la posibilidad de subcontratar la realización parcial de las prestaciones que conforman el objeto del contrato, facilitando así la participación de las pequeñas y medianas empresas en la ejecución de los contratos, donde dijimos:

*No obstante, como se advierte en el precepto señalado, existen salvedades a la subcontratación de la realización parcial de la prestación, recogidas en las letras d) y e) del artículo 215.2: “La celebración de los subcontratos estará sometida al cumplimiento de los siguientes requisitos: [...]*

*d) En los contratos de carácter secreto o reservado, o en aquellos cuya ejecución deba ir acompañada de medidas de seguridad especiales de acuerdo con disposiciones legales o reglamentarias o cuando lo exija la protección de los intereses esenciales de la seguridad del Estado, la subcontratación requerirá siempre autorización expresa del órgano de contratación.*

*e) De conformidad con lo establecido en el apartado 4 del artículo 75, en los contratos de obras, los contratos de servicios o los servicios o trabajos de colocación o instalación en el contexto de un contrato de suministro, los órganos de contratación podrán establecer en los pliegos que determinadas tareas críticas no puedan ser objeto de subcontratación, debiendo ser estas ejecutadas directamente por el contratista principal. La determinación de las tareas críticas deberá ser objeto de justificación en el expediente de contratación.”.*

*En el presente caso no resulta de aplicación la salvedad contenida en la letra d), girando la controversia en torno a la salvedad de la letra e). Esta salvedad ha de ponerse en relación con el artículo 75.4 de la LCSP, según el cual “En el caso de los contratos de obras, los contratos de servicios, o los servicios o trabajos de colocación o instalación en el contexto de un contrato de suministro, los poderes adjudicadores podrán exigir que determinadas partes o trabajos, en atención a su especial naturaleza, sean ejecutadas directamente por el propio licitador o, en el caso de una oferta presentada por una unión de empresarios, por un participante en la misma, siempre que así se haya previsto en el correspondiente pliego con indicación de los trabajos a los que se refiera”.*

*Así pues, se observa, por un lado, la facultad que asiste al órgano de contratación para establecer las tareas críticas que no pueden ser objeto de subcontratación en atención a su especial naturaleza. Pero se observa igualmente, por otro lado, la necesaria justificación que debe acompañar a tal determinación o indicación de las tareas en cuestión. A este respecto, diferentes Resoluciones de este Tribunal, como la número 1505/2023 de 16 de noviembre, han recogido la necesidad de ofrecer la motivación exigida por la salvedad de la letra e) del artículo 215.2 de la LCSP: “como hemos señalado en nuestra Resolución nº 734/2020, conforme resulta del artículo 215 de la LCSP, para que la subcontratación pueda ser total o parcialmente limitada es necesario que los pliegos lo prevean y que estos lo justifiquen.”*

En el supuesto que nos ocupa, el órgano de contratación ha reputado que todas las tareas que requiere la ejecución del contrato han de ser consideradas críticas, debiendo ser ejecutadas directamente por el licitador que resulte adjudicatario, refiriendo en los pliegos que el motivo principal es que los perfiles propuestos y su calidad son condición determinante para la adjudicación de los trabajos, al haberse establecido criterios de valoración del personal destinado a la ejecución. ISDEFE debe asegurarse que el perfil presentado u otro de iguales o superiores características ejecuta realmente los trabajos por lo que procede limitar totalmente la subcontratación. Expone adicionalmente en el informe al recurso, motivos relativos a la garantía de la adecuada programación de las tareas, a la necesidad de respetar las condiciones del encargo, que ha autorizado expresamente la subcontratación de este servicio a una única empresa sin permitir la denominada “*subcontratación en cadena*” y a la evitación de riesgos adicionales de seguridad, calidad y confidencialidad especialmente relevantes en el ámbito del Ministerio de Defensa.

Pues bien, el Tribunal considera que el motivo este motivo merece ser estimado, pues partiendo de la regla general favorable a la admisión de la subcontratación, en ningún caso consta en el expediente justificación sobre la imposibilidad de permitir en modo alguno esta figura al amparo de lo dispuesto en el artículo 215.2 b) y d) de la LCSP. En particular, aunque se refiere que las tareas objeto del contrato son críticas, cláusula 9 del Anexo I y cláusula 17 del PCAP, la justificación se centra en las características de los medios personales y no sobre las concretas tareas a desarrollar, sin distinción ni explicación sobre la naturaleza de las mismas y las razones para considerarlas críticas. Por último, las referencias a la confidencialidad, seguridad, trazabilidad son de carácter genérico, sin permitir su adecuado encaje en los supuestos del artículo 215.2 de la LCSP.

En cuanto a los requisitos impuestos por el encargo, la conclusión anterior no contraviene los términos de éste, debiendo recordar en este punto el Tribunal su criterio sobre la ejecución de encargos a medios propios y los requisitos sobre la superación de los límites del importe de las prestaciones parciales que el medido propio pueda concertar con terceros.

Se estima por lo tanto este motivo de impugnación.

De acuerdo con lo expuesto, se estima parcialmente el recurso, anulando las cláusulas 5.2 b), 6.2 del Anexo I al PCAP, cláusula 9 del Anexo I y cláusula 17 del PCAP, en los términos señalados en los fundamentos de derecho quinto, octavo y décimo tercero de esta resolución, ordenando la retroacción de actuaciones conforme a lo indicado en el artículo 57.2 in fine de la LCSP.

Por todo lo anterior,

**VISTOS** los preceptos legales de aplicación

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

**Primero.** Estimar el recurso interpuesto por D. N.A.O., en representación de LICITA & ACCIÓN CONSULTORES, S.L., contra los pliegos del procedimiento “*Contratación de los servicios de apoyo en el ámbito de Contratación Pública para la Dirección de Gestión Económica de la Jefatura de Apoyo Logístico de la Armada*”, expediente 2025-01289, convocado por INGENIERÍA DE SISTEMAS PARA LA DEFENSA DE ESPAÑA S.A., S.M.E.E y M.P. (ISDEFE), anulando las cláusulas 5.2 b), 6.2 del Anexo I al PCAP, cláusula 9 del Anexo I y cláusula 17 del PCAP, en los términos señalados en los Fundamentos de Derecho Quinto, Octavo y Décimo Tercero de esta resolución.

**Segundo.** Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 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 de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f y 46.1 de la Ley 29 / 1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES