



Recurso nº 696/2021 C. Valenciana 162/2021

Resolución nº 1404/2021

Sección 1ª

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

En Madrid, a 21 de octubre de 2021.

VISTO el recurso interpuesto por D. C.J.C.H., en representación de la mercantil GRUPO UNIVE SERVICIOS JURÍDICOS, S.L., contra los pliegos rectores de la licitación convocada por el Ayuntamiento de Ayora para contratar el “*Servicio de asesoramiento jurídico y representación y defensa judicial del Ayuntamiento de Ayora*”, expediente 500/2021; este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El Ayuntamiento de Ayora convocó mediante anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público con fecha 26 de abril de 2021, así como en esa misma fecha en el Perfil de Contratante de la entidad, licitación para adjudicar el contrato de servicios arriba referido, con un valor estimado de 155.371,90 euros, señalándose como fecha límite para la presentación de ofertas el 11 de mayo de 2021.

Segundo. A la licitación de referencia han concurrido, presentando oferta dentro del plazo concedido al efecto, cuatro licitadores, entre los que no se encuentra la entidad recurrente.

Tercero. De los pliegos rectores de la licitación cabe destacar, a los efectos que interesan al presente recurso, el apartado F.3 del Cuadro de Características Técnicas y Administrativas que, en relación con la solvencia técnica o profesional, dispone lo siguiente:

“3. SOLVENCIA TÉCNICA:



En los contratos de servicios, la solvencia técnica o profesional de los empresarios deberá apreciarse teniendo en cuenta sus conocimientos técnicos, eficacia, experiencia y fiabilidad, lo que deberá acreditarse por los siguientes medios:

- Específica:

Por razón de la materia: *experiencia profesional acreditada en el campo de lo contencioso administrativo general y específicamente en los ámbitos del derecho Administrativo, Tributario, Urbanístico, Penal, Laboral y Mercantil, así como experiencia específica sobre Contratación Administrativa y Responsabilidad Patrimonial y/o Penal.*

Experiencia académica, docente y profesional en Ciencias Jurídicas de al menos uno de los profesionales a disposición del contrato (con especial incidencia en el ámbito del derecho administrativo, financiero y tributario, mercantil, penal y laboral).

Al menos se deberá aportar:

- *Una relación de los principales servicios o trabajos realizados y que tengan relación con el objeto del contrato.*
- *Experiencia y especialización del equipo de profesionales (letrados) que específicamente se adscribirán a la ejecución de este contrato: Mínimo 4.*

** El contratista habrá de contar, para la realización de la prestación, con una plantilla en la que al menos 2, de los cuatro abogados adscritos a la ejecución del contrato, tengan un mínimo de experiencia de 20 años en el ejercicio de la profesión en las materias objeto de contratación. Para garantía de la administración contratante, deberá aportarse por el licitador compromiso escrito de que todos los integrantes del equipo de abogados ofertados serán adscritos a la prestación directa y material del contrato. Así mismo deberá aportarse compromiso escrito de los abogados adscritos al servicio por el licitador en su oferta, en el que se manifieste de manera indubitada la aceptación de cada uno de ellos del compromiso de adscripción del licitador al cumplimiento del contrato.*



- *Un Consultor económico que deberá ser licenciado en Económicas o en Administración y Dirección de empresas o Graduado en Economía o Diplomado en Empresariales, que cuenten con una experiencia profesional de al menos 5 años de antigüedad.*

** Titulaciones académicas y curriculum del personal directivo de la empresa y en particular del personal responsable de la ejecución del contrato.*

Documentación válida para acreditar esta solvencia: copia de escrituras y contratos, certificados, diplomas, curriculum e informes. Al no ser la documentación solicitada numerus clausus, el licitador podrá aportar lo que considere, siempre que se acredite la solvencia requerida.

- *Disponer de un equipo profesional de, al menos, cuatro personas que formen parte del equipo de ejecución del contrato, y que cuenten con la titulación académica consistente en la Licenciatura de Derecho.*

- *Disponer de un equipo profesional con una experiencia profesional de al menos cinco años de colegiación como ejerciente, circunstancia que deben cumplir todos y cada uno de sus miembros”.*

En idénticos términos que el apartado F.3 del Cuadro de Características se pronuncia la Cláusula 10ª del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas Particulares rector de la licitación, añadiendo este último dos incisos:

“Se deberán especificar en la oferta, los nombres y la cualificación profesional del personal responsable de ejecutar la prestación, debiendo comprometerse a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales o materiales suficientes para ello.

Dicho compromiso de dedicación o adscripción de los medios personales o materiales suficientes para la ejecución del contrato tendrá carácter de obligación esencial a los efectos de ser considerado como causa de resolución del contrato o



de imposición de penalidades por incumplimiento parcial o cumplimiento defectuoso”.

Cuarto. Frente a los pliegos rectores de la licitación la empresa GRUPO UNIVE SERVICIOS JURÍDICOS, S.L. (en adelante, GRUPO UNIVE) ha interpuesto recurso especial en materia de contratación mediante escrito presentado con fecha 17 de mayo de 2021 ante el Registro electrónico del Ayuntamiento de Ayora.

En su recurso la empresa cuestiona determinadas exigencias de solvencia contenidas en los pliegos, solicitando su anulación en los aspectos impugnados.

Quinto. Al amparo de lo previsto en el artículo 56.2 de la 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) se solicitó del órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido éste acompañado del correspondiente informe emitido por el Secretario Interventor del Ayuntamiento con fecha 21 de mayo de 2021.

Sexto. La Secretaría del Tribunal en fecha 2 de junio de 2021 dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones; sin haber hecho uso de su derecho.

Séptimo. Interpuesto el recurso, la Secretaría del Tribunal por delegación de este dictó resolución de 3 de junio de 2021 acordando la concesión de la medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Resulta de aplicación al presente recurso la LCSP, así como el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos



especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC).

Segundo. La competencia para resolver el recurso corresponde a este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de conformidad con lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP, el artículo 11 del RPERMC y el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 25 de mayo de 2021 (BOE de fecha 02/06/2021).

Tercero. La actuación recurrida es el pliego rector de la licitación, acto cuya impugnabilidad está prevista, con carácter general, en el artículo 44.2.a) de la LCSP.

El procedimiento de licitación corresponde a un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior al mínimo previsto en el artículo 44.1.a) de la LCSP para tener acceso al recurso especial en materia de contratación.

En consecuencia, el acto objeto del recurso es susceptible de recurso especial en materia de contratación.

Cuarto. La interposición del recurso se ha producido dentro del plazo legal de quince días hábiles previsto en el artículo 50.1 de la LCSP y en el artículo 19 del RPERMC.

Quinto. El examen de la legitimación de GRUPO UNIVE para la interposición del presente recurso merece un examen particular.

La recurrente, que se presenta como una entidad prestadora de servicios jurídicos, manifiesta en el recurso su interés, como tal, en participar en la licitación (en este sentido, afirma tener la condición de *“interesada en el expediente, como potencial licitador en el presente procedimiento de licitación”*), haciendo constar el perjuicio que supone, a tales efectos, el establecimiento en los pliegos de las cláusulas que son objeto de impugnación (así, afirma resultar *“perjudicada por el establecimiento de cláusulas discriminatorias y vulneradoras de los principios básicos de la contratación pública”*).



Acerca de la legitimación para la interposición del recurso especial frente a los pliegos rectores de la licitación por parte de una empresa que no ha presentado proposición en la licitación -como es el caso de GRUPO UNIVE, en la licitación de referencia-, es doctrina consolidada de este Tribunal que exponemos de manera resumida (por todas, y entre las más recientes, Resoluciones nº 668/2021, de 4 de junio de 2021, o nº 499/2020, de 2 de abril de 2020), la siguiente:

- Como regla general debe partirse de la exigencia, para considerar legitimado a un operador económico para impugnar los pliegos de determinada licitación, de que el mismo haya participado efectivamente en la misma, es decir, que haya presentado proposición en el procedimiento: de lo contrario, no podrá ser adjudicatario del contrato y, en tal medida, no puede afirmarse que tenga interés en el desarrollo del procedimiento de licitación;
- No obstante, lo anterior, debe reconocerse legitimación para impugnar los pliegos rectores de la licitación al operador económico que impugna una o varias cláusulas del pliego que le impiden el acceso a la licitación, o al menos le impiden participar en la misma en condiciones de igualdad.

Pues bien, teniendo en cuenta esta doctrina –que es precisamente invocada por la entidad recurrente en apoyo de su legitimación activa para la interposición del recurso-, debemos señalar que, si bien es cierto que la recurrente no expresa con toda la claridad que resultaría deseable su voluntad de participar en la licitación, la coincidencia de su objeto social con el objeto del contrato licitado, y que las concretas condiciones de solvencia que impugna le impidan efectivamente dicha participación por no cumplir dichos requisitos, también lo es que tales circunstancias parecen inferirse de lo expresado en el recurso, siendo así, por lo demás, que el órgano de contratación no ha cuestionado la legitimación activa de la recurrente para la interposición del recurso.

En consecuencia, consideramos oportuno reconocer a la empresa dicha legitimación.

Sexto. Entrando en el examen del fondo del recurso, GRUPO UNIVE impugna la Cláusula 10ª del Pliego de Cláusulas Administrativas y Prescripciones Técnicas Particulares –y el



correspondiente apartado F.3 del Cuadro de Características- en dos aspectos concretos referidos a la exigencia de solvencia técnica:

- i) Por un lado, cuestiona, por excesivo, el tiempo de experiencia, de 20 años en el ejercicio de la profesión, exigido al menos a dos de los cuatro componentes del equipo de letrados adscritos a la ejecución del contrato;
- ii) Por otro lado, cuestiona, por improcedente, la exigencia de al menos cinco años de colegiación como ejerciente exigido –según la recurrente- al “*consultor económico*” que también debe adscribirse a la ejecución del contrato.

El órgano de contratación, en su informe, mantiene, en relación con el primero de los aspectos señalados, que la experiencia exigida se encuentra justificada en este caso a la vista de la complejidad del servicio a prestar, que requiere un “*nivel de profesionalidad máximo*”, haciendo especial hincapié en el amplio margen de discrecionalidad con que cuenta el órgano de contratación, en general, “*a la hora de definir los requisitos técnicos que han de exigirse*”.

En relación con el segundo de los aspectos, atribuye a la entidad recurrente un error en la interpretación de los pliegos, puesto que, según afirma, de los mismos no resulta la exigencia de colegiación al “*consultor económico*”, sino que tal requisito es únicamente exigible a los letrados integrantes del equipo de trabajo a adscribir a la ejecución del contrato.

Séptimo. Comenzando por el examen del primero de los motivos de impugnación, cabe señalar que, de acuerdo con el criterio sentado por este Tribunal –como también por otros Tribunales competentes en materia de contratación pública- el órgano de contratación cuenta con un amplio margen de discrecionalidad a la hora de configurar el objeto de un contrato a licitar, y la manera de alcanzar la satisfacción de los fines que la Administración pretende con él.

En este sentido, se reconoce que el órgano de contratación goza de una “*amplia libertad*” a la hora de determinar los requisitos técnicos que han de ser cumplidos por los licitadores, no pudiendo considerarse contrario a la libre concurrencia el establecimiento de prescripciones técnicas que se ajusten a las necesidades del órgano de contratación. Y,



en particular, se ha reconocido la licitud, con el fin de garantizar la adecuada ejecución del contrato, de la exigencia de especiales condiciones en cuanto a la titulación, a la formación o a la experiencia del personal que ha de adscribirse a la ejecución del contrato.

Ello no exime, sin embargo, de analizar en cada caso la procedencia de las concretas condiciones exigidas en pliegos, en orden a verificar que las mismas no resulten “irrazonables” o “desproporcionadas” atendido el objeto del contrato, pues en tal caso se afectaría a los principios de igualdad y concurrencia, esenciales en el campo de la contratación pública.

De manera que, gozando el órgano de contratación de un amplio ámbito de discrecionalidad para elegir requisitos de solvencia que mejor se adapten a las necesidades a satisfacer, corresponde al Tribunal verificar, cuando sean objeto de impugnación ante el mismo, que aquellos no resultan “irrazonables” o “desproporcionados”, velando así por la aplicación de los principios de concurrencia y no discriminación.

Centrándonos en el examen de la exigencia de experiencia mínima de 20 años en el ejercicio de la profesión en al menos dos de los letrados integrantes del equipo de trabajo, un plazo que, de entrada, se aprecia por este Tribunal como inusualmente elevado, la entidad recurrente sostiene que resulta “desmesurada y desorbitada”, y afirma que las tareas a desarrollar las puede realizar “cualquier letrado diligente”, ya que “forman parte del día a día de cualquier letrado”, haciendo hincapié en el hecho de que Ayora es “una entidad local con apenas 6.000 habitantes”, lo que a su juicio ha de ser tenido en cuenta a la hora de valorar el volumen y dificultad del trabajo a realizar.

Este Tribunal no puede, de entrada, compartir la valoración de la –escasa- dificultad de las tareas a desempeñar por los letrados que presten el servicio de asistencia jurídica objeto de licitación por el hecho de que el mismo se preste para una entidad local relativamente pequeña (6.000 habitantes). En este sentido, asiste la razón al órgano de contratación cuando afirma que “la complejidad, la diversidad y cuantía [de los asuntos sobre los que versará el trabajo]” no resulta directamente proporcional al número de habitantes del municipio, siendo “muchos los factores a tener en cuenta” a estos efectos, entre los que cita a título ejemplificativo las “características del entorno”, el “presupuesto que maneja el



municipio”, el “*desarrollo urbanístico*” del mismo, o las “*infraestructuras del municipio y del propio Ayuntamiento*”.

Ahora bien, siendo esto así, lo cierto es que el órgano de contratación, más allá de enumerar esos factores abstractos que pueden influir en la complejidad de los asuntos sobre los que ha de versar el servicio de asistencia jurídica al municipio, no concreta la efectiva concurrencia de ninguno de esos factores, que impliquen una especial complejidad, en el caso del servicio jurídico a prestar al Ayuntamiento de Ayora, limitándose a hacer referencia a la heterogeneidad de materias sobre las que ha de versar el servicio (urbanismo, recursos humanos, elaboración normativa...), y a indicar que “*asesorar a un municipio no es una tarea fácil*”, y que “*requiere un nivel de profesionalidad máximo*”.

Asiste también la razón al órgano de contratación cuando afirma que los miembros del equipo han de contar con “*elevados conocimientos*” sobre las materias sobre las que ha de versar el trabajo de asistencia jurídica, para una óptima ejecución del contrato, “*siendo del todo lógico presumir que una mayor experiencia supone también un mayor conocimiento*”.

Sin embargo, no se ofrece por el órgano de contratación, de manera complementaria, una explicación específica que justifique por qué, en el contrato objeto de licitación, resulta conveniente exigir una experiencia profesional tan dilatada –es innegable- como es la que se impone, de 20 años, es decir, qué específicas circunstancias concurrentes revestirían el servicio a prestar de una complejidad inusual, en el ámbito de la asistencia jurídica a entidades municipales, que hiciera conveniente o necesaria un nivel tan elevado de experiencia profesional.

Piénsese, por ejemplo, que, tomando como referencia la Ley de Contratos del Sector Público, diez son los años de experiencia profesional –en materias relacionadas con la contratación pública- que en dicha norma se exige a un funcionario para poder ser titular de la vocalía o presidencia de un órgano de tal importancia institucional como es la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (artículo 332 de la LCSP). Y diez son, también, los años de experiencia exigidos para ser miembro del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales -15 en el caso del Presidente- (artículo 45 de la LCSP).



En definitiva, siendo indudable, en un contrato cuyo objeto es la prestación del servicio de asistencia jurídica a una entidad municipal, que la experiencia del personal que se adscriba a la ejecución del contrato es un factor que puede afectar de manera singular a la buena ejecución del contrato, y en tal sentido es lícito establecer una específica exigencia en el pliego en cuanto a la experiencia mínima con que debe contar dicho personal, lo que en el presente caso no se justifica es que la experiencia exigida sea de 20 años (como mínimo), algo que habría debido justificarse, en su caso, de una manera muy rigurosa, por afectar de manera directa al principio de concurrencia.

Es por ello que consideramos que la exigencia analizada, contenida en la Cláusula 10ª del Pliego y en el apartado F.3 del Cuadro de Características, resulta no ajustada a Derecho por desproporcionada (artículo 74 de la LCSP), debiendo anularse en consecuencia los pliegos en dicho aspecto.

La conclusión alcanzada coincide, por lo demás, con el criterio adoptado por este Tribunal en nuestra Resolución nº 361/2017, de 21 de abril, donde consideramos injustificada la exigencia de determinados plazos de experiencia (singularmente, el plazo de 15 años) para formar parte del equipo de asesoramiento jurídico especializado del Ayuntamiento de La Nucía.

Octavo. En cuanto al segundo de los motivos de impugnación, a través del mismo la entidad recurrente cuestiona, por improcedente, la exigencia de al menos cinco años de colegiación como ejerciente al “*consultor económico*” que también debe adscribirse a la ejecución del contrato.

Según se ha señalado, el órgano de contratación afirma que este motivo de impugnación deriva de una errónea interpretación de los pliegos por parte de aquélla, puesto que, según se afirma, de los mismos no resulta la exigencia de colegiación al “*consultor económico*”, sino que tal requisito es únicamente exigible a los letrados integrantes del equipo de trabajo a adscribir a la ejecución del contrato.

De la lectura del pasaje del pliego referido a la exigencia de colegiación, objeto de controversia, no resulta, sin embargo (al menos, no con la claridad que postura el órgano de contratación), que la misma no sea predicable del “*consultor económico*”, y solo lo sea



de los letrados. Y ello por cuanto dicho pasaje, que se incluye en un “*guión*” separado e independiente del “*guión*” en el que se hace referencia al equipo de letrados y del “*guión*” en el que se hace referencia al “*consultor económico*”, se dice, literalmente, lo siguiente: [el licitador deberá] “*disponer de un equipo profesional con una experiencia profesional de al menos cinco años de colegiación como ejerciente, circunstancia que deben cumplir todos y cada uno de sus miembros*” (el subrayado es nuestro).

Teniendo en cuenta, en cualquier caso, que el propio órgano de contratación reconoce que la exigencia de colegiación sólo la pretende aplicar a los letrados, y no al “*consultor económico*”, explicando que únicamente cabría exigir la colegiación de quienes, como los abogados, “*necesariamente deben estar colegiados para poder ejercer y actuar en juicio*”, algo que “*no se puede exigir evidentemente a un consultor económico*”, procede la anulación de la cláusula examinada del pliego, en orden a la aclaración de la misma en el sentido expuesto.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. C.J.C.H., en representación de la mercantil GRUPO UNIVE SERVICIOS JURÍDICOS, S.L., contra los pliegos rectores de la licitación convocada por el Ayuntamiento de Ayora para contratar el “*Servicio de asesoramiento jurídico y representación y defensa judicial del Ayuntamiento de Ayora*”, expediente 500/2021, declarando la nulidad de la Cláusula 10ª del Pliego y del apartado F.3 del Cuadro de Características por las razones y con el alcance que se exponen en los Fundamentos Séptimo y Octavo de la presente 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 del



Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a 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.