

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA
DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 3 de septiembre de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de BEADES ABOGADOS SECTOR PÚBLICO, S.L., contra el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del procedimiento de contratación del “*Servicio de asistencia técnica para la defensa y asesoramiento jurídico del Ayuntamiento*” licitado por el Ayuntamiento de Collado Villalba (Expediente núm. 33CON/2026), este Tribunal ha adoptado la siguiente:

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Con fecha 29 de julio de 2026 se publicó en la Plataforma de Contratos del Sector Público el anuncio de licitación y los Pliegos que habrán de regir la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación y sin división en lotes.

El valor estimado del contrato asciende a 231.404,96 euros y dispone de un plazo de ejecución de un año prorrogable por otros tres.

Segundo. - El 3 de agosto de 2026 tuvo entrada en el registro de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad de Madrid y, el 5 de agosto, en el registro de este Tribunal, el recurso especial en materia de contratación, interpuesto por la representación de BEADES ABOGADOS SECTOR PÚBLICO, S.L. (BEADES en adelante), en el que solicita la nulidad del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP).

Tercero. - El 7 de agosto de 2026 el órgano de contratación remitió a este Tribunal, con entrada el 10 de agosto, el informe al mismo y el expediente de contratación, de conformidad con el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP).

Cuarto. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida en virtud de la Resolución de este Tribunal de Medidas Cautelares MCC 152/2026, de 11 de agosto de 2026.

Quinto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados de este contrato, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones. En el plazo otorgado, no se ha presentado escrito de alegaciones alguno.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - De conformidad con lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso.

Segundo. - Procede en primer lugar determinar la legitimación del recurrente. El artículo 48 de la LCSP reconoce legitimación para la interposición del recurso especial en materia de contratación a aquellos *“cuyos derechos e intereses legítimos,*

individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta por las decisiones objeto del recurso”.

Se ha de destacar que en la documentación remitida por el órgano de contratación consta la relación de licitadores que han presentado oferta, sin que entre ellos figure la recurrente.

Como ya hemos indicado en anteriores resoluciones (vid. Resolución 8/2025, de 9 de enero, o 81/2025, de 27 de febrero), la legitimación, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo, equivale a la titularidad de una posición de ventaja o de una utilidad por parte de quien ejercita la pretensión que se materializaría, de prosperar esta, en la obtención de un beneficio de índole material, jurídico o moral o en la evitación de un perjuicio, con tal de que la obtención del beneficio o evitación del perjuicio sea cierta y no meramente hipotética o eventual. Ciertamente el concepto amplio de legitimación que utiliza confiere la facultad de interponer recurso a toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso. Es interesado aquel que con la estimación de sus pretensiones pueda obtener un beneficio.

Según afirma la STC 67/2010, de 18 de octubre: *“Como ya se ha señalado, en lo que aquí interesa, la decisión de inadmisión puede producirse por la falta de legitimación activa para accionar o para interponer un recurso, esto es, por la ausencia de derecho o interés legítimo en relación con la pretensión que se pretende articular. En tal orden de ideas, este Tribunal ha precisado, con relación al orden contencioso-administrativo, que el interés legítimo se caracteriza como una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnados), de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro pero cierto, debiendo entenderse tal relación referida a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real (no potencial o hipotético). Se trata de la titularidad potencial de una ventaja o de una utilidad jurídica, no necesariamente de contenido patrimonial, por parte de quien ejercita la pretensión,*

que se materializaría de prosperar esta. O, lo que es lo mismo, el interés legítimo es cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación pretendida (SSTC 252/2000, de 30 de octubre [RTC 2000, 252], F.3; 173/2004, de 18 de octubre [RTC 2004, 173], F.3; y 73/2006, de 13 de marzo [RTC 2006, 73], F.4). En consecuencia, para que exista interés legítimo, la actuación impugnada debe repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso (STC 45/2004, de 23 de marzo [RTC 2004, 45], F. 4)”.

En este sentido, este Tribunal viene restringiendo la legitimación a priori para interponer el recurso especial a quienes hayan sido parte del procedimiento y, trasladado este criterio a las impugnaciones de pliegos resulta, con carácter general, que únicamente los licitadores están legitimados para impugnar los pliegos. Sin embargo, esta afirmación se matiza para permitir la impugnación de los pliegos a aquellas personas que no hayan podido tomar parte en la licitación precisamente por el motivo en que fundamentan su recurso.

En este mismo sentido, nos hemos pronunciado en la Resolución 119/2025, de 27 de marzo, en un supuesto similar señalando que: *‘El recurso debe ser inadmitido también por falta de legitimación activa, pues la entidad ya no va a poder tomar parte en el procedimiento de contratación, no impidiéndole, como ya hemos visto anteriormente, el motivo de su impugnación de los pliegos licitar al procedimiento que ahora recurre. Este Tribunal ha resuelto ya en diferentes resoluciones sobre la legitimación del recurrente que no participa en el procedimiento de contratación, admitiéndola excepcionalmente (por todas, Resolución 924/2015, de 9 de octubre) cuando el motivo de impugnación de los pliegos impide al recurrente participar en un plano de igualdad en la licitación (Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, Sentencia de 5 de junio de 2013), circunstancia esta que no es el caso ahora examinado.*

Así pues, para admitir legitimación para recurrir los pliegos que rigen una licitación resulta necesario que el recurrente haya participado en la licitación o se haya visto

impedido de hacerlo sobre la base de las restricciones introducidas en los pliegos objeto de recurso, pues no resulta admisible un recurso en materia de contratación basado en un mero interés en la legalidad abstracta del procedimiento de licitación, no admitiéndose una acción popular en esta materia.

En el presente supuesto el recurrente, aunque impugna los pliegos, no presentó su oferta, por ello procede analizar si estamos ante un supuesto de legitimación de acuerdo con la doctrina expuesta anteriormente.

La recurrente fundamenta su recurso en la enumeración de criterios de adjudicación evaluables de forma automática, en concreto, el punto 9.2.2 donde se incluye como experiencia adicional puntuable la pertenencia de los candidatos *“al cuerpo de Abogados del Estado, magistrados, Ministerio Fiscal, funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional u otros cuerpos de la Administración Local, Autonómica o Estatal Nivel A1 para cuyo acceso se exija estar en posesión de licenciatura o grado en Derecho, en excedencia”*.

Aparte de aquellos criterios puntuables, el PCAP exige en su página 11 y en materia de solvencia técnica *“una antigüedad mínima de 10 años en el ejercicio de la abogacía y que, al menos en los últimos tres años, haya ejercido la defensa de Entidades Locales”* en un mínimo de procedimientos.

Dentro del plazo de presentación de ofertas, y toda vez que, a juicio del recurrente, uno de los criterios de adjudicación valorable en 10 puntos es discriminatorio y desproporcionado respecto del objeto del contrato y además la solvencia técnica exigida, según alega, le impide presentar oferta con opción a poder resultar adjudicatario y por ello restringe de manera clara el acceso a la licitación en condiciones de igualdad.

Hay que partir de la propia doctrina del TJUE en que se apoya el órgano de contratación para negar la legitimación al recurrente, en la sentencia Grossmann Air Service (asunto C-230/02, de 12 de febrero de 2004), que aclaraba que:

”si bien los Estados miembros no están obligados a garantizar que los procedimientos de recurso sean accesibles a cualquier persona que desee obtener la adjudicación de un contrato público, sí deben reconocerse a la empresa interesada que se haya visto perjudicada o pueda verse perjudicada por la infracción que alega (apartado 26).

Siguiendo esta misma jurisprudencia del TJUE, el elemento determinante para concluir si una empresa no participante tiene o no legitimación, es la existencia o no de características supuestamente discriminatorias en la documentación relativa a la licitación o en el pliego de cláusulas administrativas, que le hayan impedido precisamente estar en condiciones de prestar todos los servicios solicitados; pues sería excesivo exigir que una empresa supuestamente perjudicada por las cláusulas discriminatorias existentes en la documentación de la licitación, antes de poder utilizar los procedimientos de recurso previstos por la Directiva 89/665 contra esas características, presente una oferta en el procedimiento de adjudicación del contrato controvertido cuando sus posibilidades de que se le adjudique este contrato son nulas debido a la existencia de las citadas características (TJCE, Grossmann Air Service, asunto C-230/02, apartado 28).

Solo en este caso, y no en otros, es cuando el Derecho Europeo entiende que debe apreciarse que concurre la legitimación en el recurrente que no presentó oferta.

En la reciente sentencia Leonardo SpA (T-849/19), emitido el 26 de enero, el Tribunal General evaluó si Leonardo SpA está legitimado para impugnar la adjudicación del contrato y los pliegos de un procedimiento de contratación iniciado por Frontex en el que el primero no participó. Inadmite el recurso desestimando la legitimación de la recurrente, aclarando los límites para que las empresas que no participan en la licitación impugnen el procedimiento de licitación. El TGUE concluye que si la demandante no ha podido presentar una oferta –porque ello habría generado «cargas económicas excesivas hasta el punto de comprometer la formulación de una oferta competitiva», como alega la propia recurrente –, es más bien un problema de la demandante, y no de Frontex (entidad adjudicadora).

En otras palabras, el TJUE entiende que el demandante no puede justificar la existencia de legitimación activa en su propia incapacidad para presentar una oferta admisible. Por consiguiente, el Tribunal General desestima la legitimación activa de la demandante para impugnar el contrato.

*Como se ha adelantado, en jurisprudencia anterior, el Tribunal de Justicia había admitido que, en determinadas circunstancias, las empresas no licitadoras podían impugnar los pliegos de la contratación si acreditaban que dichos documentos contenían especificaciones que imponían **cargas manifiestamente***

incomprensibles o totalmente desproporcionadas, de modo que era totalmente imposible presentar una oferta (Tribunal de Justicia, Tpl Linea Srl, C-328/17, apartado 66).”

En este caso, dada la valoración del referido criterio de adjudicación impugnado de 10 puntos sobre el total de 100 y dado que lo que valora es que “ *adscriban a la ejecución del contrato un abogado perteneciente al cuerpo de Abogados del Estado, Magistrados, Ministerio Fiscal, funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional u otros cuerpos de la Administración Local, Autonómica o Estatal Nivel A1 para cuyo acceso se exija estar en posesión de la licenciatura o grado en Derecho, en excedencia Letrado que tenga la condición de Abogado del Estado o Letrado Consistorial, en excedencia, con el compromiso de adscripción a la ejecución de este contrato*” y, por tanto, la única posibilidad de que un licitador pueda obtener los 10 puntos de valoración de dicho criterio, es porque los dos abogados adscritos con dichas características a la ejecución del contrato, formen parte de la plantilla del despacho que licita, lo que le supondría una carga económica adicional para poder presentar oferta o en otro caso le impide presentar la misma con posibilidad de ser adjudicatario.

Por consiguiente, este Tribunal aprecia la legitimación de la recurrente para impugnar los pliegos en cuanto a las cláusulas impugnadas impedirían a la recurrente participar en la licitación.

Asimismo, se acredita la representación del firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues los pliegos de condiciones fueron publicados el 29 de julio de 2026 y el recurso fue interpuesto el 3 de agosto de 2026, por lo que se encuentra dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. - El recurso se ha interpuesto contra los pliegos de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo

con el artículo 44.1.a) y 2.a) de la LCSP.

Quinto. - Fondo del asunto. Alegaciones de las partes

1.- Alegaciones de la recurrente:

La cláusula 9.2 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, sobre los criterios de adjudicación evaluables automáticamente, dispone que:

“9.2.2.- Experiencia adicional en administración pública (máximo 10 pts.):

Por cada abogado perteneciente al cuerpo de Abogados del Estado, Magistrados, Ministerio Fiscal, funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional u otros cuerpos de la Administración Local, Autonómica o Estatal Nivel A1 para cuyo acceso se exija estar en posesión de la licenciatura o grado en Derecho, en excedencia, con el compromiso de adscripción a la ejecución de este contrato, se otorgarán 5 puntos, con un máximo de 10 puntos.

Para que esta propuesta sea valorada deberá acreditarse mediante los correspondientes certificados la pertenencia a estos cuerpos y la situación administrativa de excedencia y adjuntarse el compromiso de adscripción a la ejecución de este contrato.”

Y en la cláusula 7 del PCAP referida a la solvencia técnica exigible, se establece:

“Valores mínimos exigibles: asignación de un equipo técnico integrado por un mínimo de dos abogados que cumplan los siguientes requisitos:

-Un abogado con antigüedad mínima de 10 años en el ejercicio de la abogacía y que, al menos en los últimos tres años, haya ejercido la defensa de Entidades Locales en un mínimo de 30 procedimientos judiciales.

-Un abogado con antigüedad mínima de 5 años en el ejercicio de la abogacía y que, al menos en los últimos tres años, haya ejercido la defensa de Entidades Locales en un mínimo de 15 procedimientos judiciales.”

Por esta razón, considera el recurrente que esta licitación, en estos términos que acabamos de exponer, incorpora un criterio de adjudicación excluyente, por el cual los pocos despachos de abogados que puedan comprometer (por constar en su plantilla) un abogado perteneciente al cuerpo de Abogados del Estado, Magistrados, Ministerio

Fiscal, funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional u otros cuerpos de la Administración Local, Autonómica o Estatal Nivel A1, obtendrían 10 puntos, puntuación que puede ser determinante de la clasificación de una oferta.

A su juicio, la incorporación de dicho criterio de adjudicación implica ya una criba importante para la participación en dicha licitación.

Y ello implica una quiebra de los principios de libertad de acceso a las licitaciones y de no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores que, como es bien sabido, deben garantizarse en la contratación del sector público (artículo 1 de la LCSP).

Alega que carece de sentido que se considere, sin más, mejor preparado a un abogado que pertenezca a dichos cuerpos funcionariales que a un abogado especializado y con experiencia y sobre la circunstancia particular de la "excedencia" se puede añadir un matiz interesante: si el candidato está en excedencia, no está ejerciendo actualmente las funciones propias del cuerpo, sino compitiendo como profesional privado (vid. art. 71 de la LCSP); eso refuerza la necesidad de que el pliego exija experiencia efectiva y verificable en el ejercicio de esas funciones —y no la mera titularidad de una plaza en excedencia—, porque de lo contrario el criterio premiaría un estatus formal desconectado de la prestación real de servicios objeto del contrato, precisamente el defecto que censuraron las resoluciones citadas.

Incluso la experiencia como habilitado nacional podría tener o no relación directa con la defensa dependiendo del currículum del interesado, pero no de su categoría profesional, que puede haberse limitado a un área concreta de la actividad municipal, quizá en un municipio con muy diferente área de influencia, población o interés del que ahora se licita (vid. art. 145 de la LCSP).

Por esa razón, en el caso concreto no estamos hablando de un criterio de solvencia técnica, que podría alcanzarse igualmente por haber prestado servicios de asesoramiento jurídico y defensa para el sector público; sino que estamos además

ante un criterio de puntuación automática que en realidad otorga hasta 10 puntos de ventaja a los anteriores adjudicatarios sin explicar en los pliegos en qué medida haber sido funcionario garantiza una mejor calidad del servicio de asistencia y defensa municipal, frente a otros criterios (como un máster o un doctorado, por ejemplo) y ello dejando claro que, precisamente el art. 71 LCSP veta a los funcionarios la posibilidad de ser contratistas.

Por otro lado, el PCAP exige en su cláusula 7 y en materia de solvencia técnica una *“antigüedad mínima de 10 años en el ejercicio de la abogacía y que, al menos en los últimos tres años, haya ejercido la defensa de Entidades Locales en un mínimo”* de procedimientos. Esta cláusula entiende la recurrente que limita el acceso al concurso a otros profesionales con extensa experiencia en el mismo ámbito, pero quizá en contra de EELL.

Añade que a la inexigibilidad de contratación previa, tanto como requisito de solvencia técnica como criterio de puntuación, se han referido muchos recursos contractuales (sin ánimo exhaustivo, cita de la RTARCCYL número 30 de 5/5/16, núm. 25 de 6/2/20 y RTACRC número 518 de 7/5/21 y número 801 de 27/6/24), específicamente en el ámbito de servicios de “consultoría y apoyo jurídico”, la RTACRC 114 de 27/1/22 cuando *“favorece a los licitadores que previamente hayan contratado con entidades integradas en ese sector, y que precisamente por ello contarán con profesionales que reúnan esas específicas exigencias de experiencia”* recordando que ello no solo favorece a unos profesionales frente a otros sin que existan razones de calidad, sino que perjudica el interés público por cuanto restringe la libre concurrencia que es el fin último buscado en la LCSP.

El art. 40.b) de la LCSP dice: *“Son causas de anulabilidad de derecho administrativo las demás infracciones del ordenamiento jurídico y, en especial, las de las reglas contenidas en la presente Ley (...) En particular, se incluyen entre las causas de anulabilidad a las que se refiere el párrafo anterior, las siguientes: b) Todas aquellas disposiciones, resoluciones, cláusulas o actos emanados de cualquier poder*

adjudicador que otorguen, de forma directa o indirecta, ventajas a las empresas que hayan contratado previamente con cualquier Administración”.

El artículo 40 de la LCSP parece pensado para combatir un fenómeno muy concreto: que el historial contractual previo con la Administración se convierta en una ventaja competitiva para futuras licitaciones. La jurisprudencia de los tribunales administrativos de recursos contractuales lo ha aplicado, por ejemplo, a la valoración del "éxito obtenido" defendiendo a una Administración en pleitos anteriores, porque ese criterio prima objetivamente a quien ya trabajó para ella.

Por ello, solicita la nulidad de ambas cláusulas del PCAP.

2.- Alegaciones del órgano de contratación

El órgano de contratación se opone a lo alegado por el recurrente, en primer lugar, en cuanto al criterio de adjudicación que impugna, la mercantil, que se encuentra en el apartado 9.2.2 de la cláusula 1ª del PCAP, criterio evaluable mediante fórmula entre otros, se transcribe a continuación, a los efectos de situar la cuestión:

“9.2.2.- Experiencia adicional en administración pública (máximo 10 pts.):

Por cada abogado perteneciente al cuerpo de Abogados del Estado, Magistrados, Ministerio Fiscal, funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional u otros cuerpos de la Administración Local, Autonómica o Estatal Nivel A1 para cuyo acceso se exija estar en posesión de la licenciatura o grado en Derecho, en excedencia, con el compromiso de adscripción a la ejecución de este contrato, se otorgarán 5 puntos, con un máximo de 10 puntos.

Para que esta propuesta sea valorada deberá acreditarse mediante los correspondientes certificados la pertenencia a estos cuerpos y la situación administrativa de excedencia y adjuntarse el compromiso de adscripción a la ejecución de este contrato.

La inclusión de este criterio de adjudicación responde a la naturaleza eminentemente intelectual y especializada de la prestación objeto del contrato y a la necesidad de garantizar un servicio jurídico de elevada calidad en la asistencia, asesoramiento y defensa de los intereses municipales.

Se considera que la incorporación al equipo adscrito al contrato de profesionales que hayan desarrollado funciones jurídicas de alta cualificación al servicio de las Administraciones Públicas aporta un valor adicional a la ejecución de la prestación, derivado de su experiencia y conocimiento práctico del funcionamiento interno de la Administración, de los procedimientos administrativos y de toma de decisiones, del régimen jurídico del sector público y de las relaciones entre los distintos órganos administrativos, judiciales y consultivos.

En particular, la experiencia profesional adquirida en el ejercicio efectivo de funciones como Abogado del Estado, miembro de la Carrera Judicial o Fiscal, funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional o funcionario perteneciente a otros cuerpos jurídicos del subgrupo A1 de las Administraciones Públicas para cuyo acceso se exija la titulación de Licenciado o Graduado en Derecho, proporciona un conocimiento específico de la organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas que resulta directamente relacionado con las prestaciones objeto del contrato.

Este conocimiento institucional y práctico constituye un elemento adicional respecto de la experiencia derivada exclusivamente del ejercicio profesional privado, al permitir una mejor comprensión de los procedimientos internos de la Administración, de las competencias y responsabilidades de los órganos municipales, de las exigencias propias de la tramitación administrativa y de las particularidades que presenta la defensa jurídica de una entidad local.

Por tanto, el criterio no pretende valorar la mera condición funcionarial ni establecer una preferencia personal basada exclusivamente en la pertenencia a un determinado cuerpo, sino reconocer el valor añadido que la experiencia efectiva previamente adquirida en el desempeño de funciones públicas de especial cualificación jurídica puede aportar a la calidad y mejor ejecución del servicio contratado.

La puntuación se vincula exclusivamente a profesionales que quedarán efectivamente adscritos a la ejecución del contrato, mediante el correspondiente compromiso de adscripción, de forma que la cualificación y experiencia objeto de valoración repercutan directamente en la prestación que recibirá el Ayuntamiento.

Este criterio se configura como un elemento cualitativo adicional del equipo adscrito al contrato y no como requisito de solvencia o condición de acceso a la licitación, encontrando su fundamento en el artículo 145.2.2.º de la LCSP, que permite valorar la organización, cualificación y experiencia del personal adscrito al contrato cuando la calidad de dicho personal pueda afectar de manera significativa a su mejor ejecución.

Presentar la propuesta de mejoras a través del Modelo Anexo I.2. del presente Pliego”

Indica que el argumento del recurrente se halla viciado de inicio al incurrir en un error partiendo de una premisa jurídica incorrecta, al equiparar la pertenencia a

determinados cuerpos funcionariales o carreras públicas como si se tratara de contratos administrativos.

De esta forma, la mercantil invoca el artículo 40.b) de la LCSP considerando causa de anulabilidad aquellas cláusulas o actos de los poderes adjudicadores que otorguen ventajas, directas o indirectas, a las empresas que hayan contratado previamente con cualquier Administración.

Así pues, la recurrente afirma que la condición de Abogado del Estado, Magistrado, miembro del Ministerio Fiscal o funcionario del subgrupo A1 constituye, independientemente de la vía de acceso a la Administración, un contrato administrativo y, por tanto, dicho precepto que parece pensado para evitar que la previa condición de contratista de una administración se convierta, por sí misma, en una ventaja para acceder a futuras adjudicaciones, dicho criterio de valoración debe ser anulado en virtud de dicho precepto.

A este respecto, señala el órgano de contratación que el personal funcionario de carrera se encuentra vinculado a la Administración en virtud de nombramiento legal mediante una relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo, conforme al artículo 9.1 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. De igual forma, los jueces y magistrados y los miembros de la Carrera Fiscal se integran en carreras sometidas a sus respectivos estatutos jurídicos, sin que dicha relación pueda calificarse como contrato administrativo.

Por ello, el artículo 40.b) de la LCSP no constituye fundamento jurídico adecuado para solicitar la anulación del criterio de valoración impugnado.

De hecho, la propia configuración del criterio confirma que no se está premiando al anterior contratista. La puntuación no se atribuye por haber ejecutado contratos anteriores para el Ayuntamiento ni por haber prestado servicios jurídicos a una

determinada Administración, sino por el compromiso de adscribir al contrato profesionales que reúnan unas concretas cualificaciones y experiencia institucional.

Cualquier licitador puede configurar su equipo profesional incorporando alguno de estos perfiles y asumir el correspondiente compromiso de adscripción, sin que sea necesario haber contratado previamente con el sector público.

El fundamento legal del criterio se encuentra en el artículo 145.2.2.º de la LCSP, que permite valorar como criterio cualitativo la organización, cualificación y experiencia del personal adscrito al contrato cuando la calidad de dicho personal pueda afectar significativamente a su mejor ejecución.

Añade que todos los criterios de adjudicación establecidos en el apartado 9 de la cláusula primera del PCAP se encuentran expresamente motivados en el propio Pliego, atendiendo a su relación con las necesidades del servicio y a su incidencia en la calidad de la prestación:

- ☐ La experiencia adicional en la Administración Pública se vincula al conocimiento práctico de la organización, procedimientos y régimen jurídico, totalmente diferente a otros operadores económicos.
- ☐ La experiencia jurisdiccional específica responde a la diversidad de órdenes jurisdiccionales y al volumen de asuntos que deberán asumirse.
- ☐ La adscripción de letrados adicionales permite reforzar la capacidad de respuesta, la atención simultánea de asuntos y la continuidad del servicio.

Los criterios sujetos a juicio de valor permiten evaluar la organización, metodología, seguimiento y calidad técnica de la propuesta.

- ☐ La oferta económica garantiza la eficiencia en el empleo de los recursos públicos.

La configuración global de los criterios confirma la importancia concedida a la calidad. De los 100 puntos disponibles, 70 corresponden a aspectos cualitativos y 30 a la oferta económica. Dentro de los 60 puntos evaluables automáticamente, se atribuyen 10

puntos a la experiencia adicional en la Administración Pública, 15 a la experiencia jurisdiccional específica, 5 a la adscripción de letrados adicionales y 30 a la oferta económica.

Tampoco puede apreciarse falta de proporcionalidad, según el órgano de contratación. El criterio supone únicamente 10 puntos sobre un total de 100, por lo que no es predominante ni determina por sí solo la adjudicación. Los restantes 90 puntos permiten competir mediante la propuesta técnica, la experiencia jurisdiccional, la ampliación del equipo y la oferta económica.

La recurrente sostiene que la pertenencia a determinados cuerpos jurídicos no garantiza por sí sola experiencia efectiva en los Tribunales ni en las materias concretas objeto del contrato. Sin embargo, aduce el órgano de contratación en su informe al recurso, que debe tenerse en cuenta que el PCAP configura criterios cualitativos diferenciados. Así, mientras el apartado 9.2.2 valora la experiencia adicional adquirida en el ámbito de la Administración Pública con un máximo de 10 puntos, otro criterio independiente, el apartado 9.2.3, atribuye hasta 15 puntos a la experiencia jurisdiccional específica en los órdenes de mayor incidencia para el Ayuntamiento. No se atribuye, por tanto, a ambos méritos un mismo contenido, sino que se valoran separadamente distintas características cualitativas del equipo profesional

En segundo lugar, frente a la impugnación de la solvencia técnica exigida en la cláusula 6 del PCAP, consistente en compromiso de adscribir al contrato a *“un abogado con una antigüedad mínima de diez años en el ejercicio de la abogacía y que, al menos durante los tres últimos años, haya ejercido la defensa de Entidades Locales en un mínimo de 30 procedimientos judiciales y un abogado con una antigüedad mínima de cinco años en el ejercicio de la abogacía y que, al menos durante los tres últimos años, haya ejercido la defensa de Entidades Locales en un mínimo de 15 procedimientos judiciales”*, al considerar que restringe injustificadamente el acceso a la licitación de profesionales que, aun contando con

amplia experiencia en el ámbito jurídico y contencioso-administrativo, no la hayan adquirido específicamente mediante la defensa de Entidades Locales.

Reproduce la cláusula 7 del PCAP:

“Solvencia Técnica. Justificación

La exigencia de solvencia técnica o profesional tiene por objeto garantizar que el licitador dispone de la experiencia, los conocimientos técnicos y los medios humanos necesarios para ejecutar correctamente las prestaciones objeto del contrato. De conformidad con el artículo 90 de la LCSP, la solvencia técnica en contratos de servicios se acredita atendiendo a la experiencia, conocimientos técnicos, eficacia y fiabilidad del licitador.

Dado que el objeto del contrato comprende la defensa en juicio, la representación procesal y el asesoramiento jurídico del Ayuntamiento de Collado Villalba ante Juzgados y Tribunales de todos los órdenes jurisdiccionales, se considera imprescindible exigir experiencia acreditada en servicios de naturaleza análoga, con especial atención a la defensa de Entidades Locales, así como la disponibilidad de un equipo técnico cualificado para la ejecución de las prestaciones.

Criterios y medios de acreditación

Será de aplicación lo indicado en los artículos 89 y siguientes de la LCSP. La acreditación de la solvencia técnica o profesional se realizará por el medio siguiente, en función de la antigüedad de la empresa:

Empresas con una antigüedad igual o superior a cinco años:

Presentación de una relación, firmada por el representante legal del licitador, de los principales servicios o trabajos realizados de características similares a las del objeto del contrato en los últimos tres ejercicios, en la que se indique el importe, la fecha y el destinatario, público o privado, de los mismos.

Para determinar que un servicio es de igual o similar naturaleza al que constituye el objeto del contrato, se atenderá a los tres primeros dígitos del código CPV en el que se encuentra clasificado el presente contrato (791).

Criterio mínimo exigible: el importe anual acumulado en el año de mayor ejecución dentro del período indicado deberá ser igual o superior a 40.495,87 €, equivalente al 70 % de la anualidad media del contrato, de conformidad con lo previsto en el artículo 11.5 del RGLCAP.

Documentación acreditativa:

Cuando el destinatario sea una entidad del sector público: certificados expedidos o visados por el órgano competente.

Cuando el destinatario sea un sujeto privado: certificado expedido por este o, en su defecto, declaración del empresario acompañada de los documentos obrantes en su poder que acrediten la realización de la prestación. En su caso, estos certificados serán comunicados directamente al órgano de contratación por la autoridad competente.

Empresas con una antigüedad inferior a cinco años:

Indicación y detalle del personal técnico o de las unidades técnicas, con sus correspondientes cualificaciones debidamente acreditadas, integradas en la estructura de la empresa o con contratos de colaboración con la misma, cuya participación esté prevista en la ejecución del contrato, y que tengan la solvencia técnica y profesional.”

A continuación de dicho texto, y en relación a la adscripción de medios personales se introducen los medios mínimos que se exigen para la ejecución del contrato dado el objeto del contrato, todo lo cual se encuentra recogido con mayor detalle en la cláusula 4 del PPT, diferenciándose entre los medios materiales y medios personales necesarios para la ejecución del servicio.

Así pues, se transcribe:

“Valores mínimos exigibles: asignación de un equipo técnico integrado por un mínimo de dos abogados que cumplan los siguientes requisitos:

- *Un abogado con antigüedad mínima de 10 años en el ejercicio de la abogacía y que, al menos en los últimos tres años, haya ejercido la defensa de Entidades Locales en un mínimo de 30 procedimientos judiciales.*
- *Un abogado con antigüedad mínima de 5 años en el ejercicio de la abogacía y que, al menos en los últimos tres años, haya ejercido la defensa de Entidades Locales en un mínimo de 15 procedimientos judiciales.*

Documentación a presentar:

Indicación de los nombres de los dos abogados integrantes del equipo exigido, acompañada de certificados del Colegio de Abogados correspondiente que acrediten la antigüedad como ejercientes y el compromiso de dedicación al cumplimiento del contrato.

Certificación de buena ejecución expedida por la Entidad Local receptora del servicio, en la que conste la fecha, el número de procedimiento y el juzgado o tribunal ante el que se actuó.

Clasificación empresarial

De conformidad con el artículo 77.b) de la LCSP, no será exigible la clasificación empresarial para los contratos de servicios, cualquiera que sea su cuantía. No obstante, los licitadores que dispongan de clasificación en el grupo correspondiente al objeto del contrato podrán presentarla como medio alternativo de acreditación de la solvencia, en cuyo caso quedarán eximidos de acreditar esta por los medios anteriores en todo aquello que la clasificación cubra.”

Partiendo de la configuración anteriormente expuesta, no puede compartirse la interpretación efectuada por la recurrente, que presenta la experiencia exigida a los profesionales integrantes del equipo mínimo como si constituyera, con carácter general, un requisito de solvencia técnica de la empresa que obligase a todo potencial licitador a haber contratado previamente con Entidades Locales. La lectura completa y sistemática del PCAP y del PPT conduce precisamente a la conclusión contraria.

De esta forma, se determina que, para las empresas con una antigüedad igual o superior a cinco años, la solvencia técnica o profesional se acredita mediante la relación de los principales servicios o trabajos realizados de características similares al objeto del contrato durante los tres últimos ejercicios, admitiéndose expresamente como destinatarios tanto sujetos públicos como privados. La similitud de los servicios se determina mediante los tres primeros dígitos del CPV —791, correspondiente a servicios jurídicos— y se fija como umbral cuantitativo mínimo el 70 % de la anualidad media del contrato.

Alega que esta regulación es plenamente coherente con el artículo 90.1.a) de la LCSP, que contempla precisamente como medio de acreditación de la solvencia técnica en los contratos de servicios la relación de los principales trabajos de igual o similar naturaleza, identificando su importe, fecha y destinatario, que puede ser público o privado.

Por consiguiente, el PCAP no exige a las empresas licitadoras haber sido previamente adjudicatarias de contratos de defensa jurídica de Entidades Locales para poder concurrir a la licitación. Cualquier operador económico que reúna la solvencia técnica establecida en el pliego puede participar en el procedimiento, con independencia de

que los servicios similares utilizados para acreditarla hayan sido prestados a entidades públicas o a sujetos privados.

Cuestión distinta es que, dada la naturaleza y características de las prestaciones que deberán ejecutarse, el pliego exija la adscripción al contrato de unos medios personales y materiales mínimos, destinados a garantizar que quien finalmente resulte adjudicatario dispone de los recursos necesarios para prestar adecuadamente el servicio.

Así lo establece expresamente el PCAP cuando dispone que el licitador deberá acreditar que dispone o se compromete a adscribir al contrato, un equipo técnico mínimo de dos abogados con una determinada experiencia profesional.

Añade que debe efectuarse únicamente una precisión respecto de las empresas con antigüedad inferior a cinco años, para las que el propio PCAP, de conformidad con el régimen específico aplicable a las empresas de nueva creación, utiliza la cualificación del personal técnico que participará en la ejecución como medio de acreditación de su solvencia técnica.

Incluso en este supuesto, el requisito no consiste en que la propia empresa haya celebrado anteriormente contratos con Entidades Locales, sino en disponer, dentro de su estructura o mediante contratos de colaboración, de profesionales que reúnan la cualificación y experiencia establecidas y que vayan a intervenir efectivamente en la ejecución del contrato.

Asimismo, el propio PCAP contempla una vía alternativa de acreditación de la solvencia, al establecer, de conformidad con el artículo 77.b) de la LCSP, que, aun no siendo exigible clasificación empresarial en los contratos de servicios, aquellos licitadores que dispongan de clasificación en el grupo correspondiente al objeto del contrato podrán aportarla como medio alternativo de acreditación de la solvencia,

quedando eximidos de acreditarla por los medios anteriormente previstos en todo aquello que dicha clasificación cubra.

Por tanto, tampoco respecto de las empresas de nueva creación puede sostenerse que el pliego impida su acceso a la licitación por no haber contratado previamente con Entidades Locales, pues lo determinante es que acrediten la solvencia por alguno de los medios admitidos en el PCAP y que dispongan o se comprometan a adscribir a la ejecución los medios personales mínimos exigidos.

Por lo que solicita la desestimación del recurso.

Sexto. - Consideraciones de este Tribunal

Vistas las alegaciones de las partes, hay que analizar, por un lado, el criterio de adjudicación impugnado y, por otro, la solvencia técnica exigida en el PCAP

Hay que partir de la configuración del criterio de adjudicación impugnado, en la medida en que valora en hasta 10 puntos la titulación de los letrados que se adscriben a la ejecución del contrato, es decir, se establece como criterio de adjudicación la valoración respecto de uno de los requisitos de solvencia que recoge la cláusula 7 del PCAP, que es la adscripción de un letrado a la ejecución del contrato.

Por ello hay que partir de la distinción de lo que es requisito de solvencia adicional mediante adscripción de medios personales y lo que es criterio de adjudicación respecto a la valoración de un “*plus de experiencia*”, en este caso traducido en la exigencia de pertenecer a un cuerpo funcional concreto respecto de ese requisito de solvencia.

Los requisitos de solvencia técnica en medios personales requieren que se acredite en todos los casos que el personal propuesto dispone de la formación técnica necesaria que le otorgue competencia técnica, que, en su caso, disponga de la

formación complementaria necesaria para desarrollar la función específica para el puesto al que se le asigna y que dispongan de una experiencia mínima desarrollando las funciones específicas del puesto. Mientras que los criterios de valoración persiguen conseguir una mayor garantía en la calidad y en la eficiencia en la ejecución del contrato, a través de la experiencia alcanzada previamente por los miembros del equipo en el desarrollo de sus funciones en otros contratos similares.

Al respecto, conviene traer a colación el Informe 45/02, de 28 de febrero de 2003, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en el que, con invocación de la doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, se expone que *«el Tribunal de Justicia advierte que en el procedimiento de adjudicación de un contrato existen dos fases claramente diferenciadas. En la primera se procede a la valoración cualitativa de las empresas candidatas mediante el examen de los medios de que han de disponer para la ejecución del contrato (solvencia) y después, respecto de las admitidas en tal fase, se procede a la valoración de las ofertas que cada una ha presentado y, en tal sentido, señala que se trata de operaciones distintas regidas por normas diferentes»*.

En cuanto a los elementos o circunstancias que han de ser tenidos en cuenta en cada una de estas dos fases, el mencionado informe 45/2002 concluye que, *‘la valoración de la solvencia de las empresas y la valoración de las ofertas son dos operaciones distintas que se rigen por normas diferentes, por lo que se ha de reiterar el criterio mantenido por esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa en anteriores informes que se han citado, en el sentido de que los medios que los órganos de contratación pueden utilizar como acreditativos de la solvencia y que tienen por finalidad determinar la capacidad económica y técnica de las empresas para la ejecución del contrato, no pueden ser valorados para determinar la mejor oferta.’* La utilización del criterio de la experiencia como criterio de adjudicación se admite en casos de prestaciones intelectuales como la que nos ocupa cuando redunde en la mejor calidad de la oferta, sin que quepa valorar como criterio de adjudicación la experiencia que ya haya sido valorada a efectos de la solvencia técnica.

En el presente caso, la cláusula 6 del PCAP establece el equipo mínimo a adscribir al contrato, indicando que:

“un equipo técnico integrado por un mínimo de dos abogados que cumplan los siguientes requisitos:

- Un abogado con antigüedad mínima de 10 años en el ejercicio de la abogacía y que, al menos en los últimos tres años, haya ejercido la defensa de Entidades Locales en un mínimo de 30 procedimientos judiciales.*
- Un abogado con antigüedad mínima de 5 años en el ejercicio de la abogacía y que, al menos en los últimos tres años, haya ejercido la defensa de Entidades Locales en un mínimo de 15 procedimientos judiciales”*

Por su parte, la cláusula 9 recoge dentro de los criterios de adjudicación:

“9.2.2.- Experiencia adicional en administración pública (máximo 10 pts.):

Por cada abogado perteneciente al cuerpo de Abogados del Estado, Magistrados, Ministerio Fiscal, funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional u otros cuerpos de la Administración Local, Autonómica o Estatal Nivel A1 para cuyo acceso se exija estar en posesión de la licenciatura o grado en Derecho, en excedencia, con el compromiso de adscripción a la ejecución de este contrato, se otorgará 5 puntos, con un máximo de 10 puntos.”

Señala el artículo 140 de la LCSP en su apartado 4.º que: *“Las circunstancias relativas a la capacidad, solvencia y ausencia de prohibiciones de contratar a las que se refieren los apartados anteriores, deberán concurrir en la fecha final de presentación de ofertas y subsistir en el momento de perfección del contrato”.*

Como hemos señalado en nuestra reciente Resolución 64/2025, de 12 de febrero: *“es criterio unánimemente aceptado por todos los Tribunales de Recursos Contractuales que en el caso de adscripción de medios humanos a la ejecución de un contrato como solvencia técnica reforzada según se establece en el artículo 76 de la LCSP, estos profesionales puedan ser sustituidos por otros, con iguales o superiores méritos, antes de la formalización del contrato y en fase de ejecución con ciertos matices que no corresponde ahora analizar.”*

A este respecto y valga por todas la Resolución 5/2023, de este Tribunal, que invoca la 949/2019, de 14 de agosto del TACRC, establece: *“El compromiso de adscribir unos concretos medios personales o materiales debe efectuarse antes de la propuesta de adjudicación, y debe exigirse con la documentación administrativa, incluso cabe exigir enunciarlos antes de dicha propuesta. Ahora bien, ese compromiso lo es para la ejecución del contrato y puede llegar a configurarse como obligación esencial cuyo incumplimiento sea causa de resolución del contrato, pero siempre es un compromiso de medios personales o materiales fungibles, es decir, se cumple con la adscripción de uno u otro del mismo tipo, requisitos y calidad, siendo sustituibles. Por ejemplo, si se exige el compromiso de adscribir dos ingenieros industriales con una experiencia x en los cinco últimos años, y así se efectúa por el licitador luego propuesto como adjudicatario, nada impide que, si uno de dichos ingenieros se incapacita o simplemente incumple su compromiso con aquél, pueda este sustituirlo por otro con la misma o mejor titulación, experiencia y demás requisitos exigidos. Lo mismo cabe decir de las cosas materiales fungibles, cual es un camión de x características”*.

En los mismos términos se expresa la Sentencia de la Audiencia Nacional de 8 de marzo de 2017 (n.º de recurso: 322/2015; n.º de resolución: 106/2017) estableciendo que cualquier licitador que sea seleccionado debe ser capaz de empezar a prestar los servicios en la fecha fijada en el contrato firmado y no antes de que sea adjudicado: Si la Administración exigiese a las empresas que, para participar en un procedimiento tuvieran que tener una plantilla sobredimensionada, estaría imponiendo condiciones abusivas e injustas, contrarias a la libre práctica del mercado y que equivaldría a privilegiar al licitador que viene cumpliendo el contrato.

En el caso que nos ocupa, al establecer como criterio de adjudicación el que se valore que *“Por cada abogado perteneciente al cuerpo de Abogados del Estado, Magistrados, Ministerio Fiscal, funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional u otros cuerpos de la Administración Local, Autonómica o Estatal Nivel A1 para cuyo acceso se exija estar en posesión de la licenciatura o grado en Derecho, en excedencia, con el compromiso de adscripción a la ejecución de este*

contrato, se otorgarán 5 puntos, con un máximo de 10 puntos “, no se está valorando la experiencia adicional de los perfiles aportados para cumplir el compromiso de medios, sino el tener una determinada titulación o pertenencia a cuerpo funcional, sin que se exija una experiencia o trayectoria en el citado cuerpo, sino que la experiencia adicional, se estima ya que obra al pertenecer a un cuerpo funcional concreto y ello con independencia de que esté recién incorporado o lleve años en dicho cuerpo, con la única condición de estar en excedencia y ello con independencia de las funciones desempeñadas en el ejercicio de sus funciones como funcionario de los citados cuerpos.

En los supuestos en que los pliegos configuran la adscripción de medios personales (aportación de un equipo de trabajo) como solvencia técnica adicional del artículo 76.2 LCSP y, a la vez, como criterio de adjudicación, valorándose la experiencia adicional del equipo de trabajo, la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 14 de junio de 2023, señala al respecto que *“la exigencia de adscribir determinados medios personales para la ejecución del contrato de referencia debe cumplirse una vez declarada la adjudicación, bastando en principio que se realicen a través de idénticos perfiles -en cuanto a la cualificación profesional y experiencia- que los consignados en la oferta, aunque lo fuese mediante personas diferentes, de modo que si se mantienen tales perfiles no cabe en principio apreciar una modificación de la oferta, salvo que expresamente no se permitiese en los pliegos.”*

Y en nuestra Resolución 247/2024 de 20 de junio, al respecto de esta cuestión señalamos: *“La puntuación no se otorga a una persona con nombres y apellidos sino a un profesional con una determinada cualificación, por lo que la calidad técnica en la prestación del servicio no se ve mermada si se sustituye por otra persona que obtiene la misma puntuación, pues las características de los medios personales ofertados no han variado y en consecuencia tampoco la oferta. Precisar aquí que tiene que obtener la misma puntuación, pues en caso contrario sí se estaría modificando la oferta y no se podría aceptar dicha sustitución”.*

Pero en el presente supuesto, se produce todo lo contrario, ya que el criterio de valoración se refiere, no a un plus de experiencia respecto al letrado que se adscriba a la ejecución del contrato, respecto al que *“la concreción de su identidad no será necesaria hasta el momento de la adjudicación del contrato”*, sino a la titulación del mismo y, en consecuencia, dicha condición debe concurrir desde el momento de presentación de la oferta para que pueda ser valorada como criterio de adjudicación y no en el momento posterior en caso de resultar adjudicatario, como dispone el pliego, en la medida en que el letrado que se adscriba a la ejecución del contrato no es “sustituible” por otro como si de una adscripción de medios personales se tratara al amparo del artículo 76 de la LCSP, como defiende el órgano de contratación aludiendo a la Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales 28/2023 de 13 de enero de 2023 que señala que:

«(...) el artículo 76.2 de la LCSP sólo exige que los licitadores presenten un compromiso de adscripción a la ejecución del contrato de determinados medios materiales o personales, al momento de la acreditación de la capacidad y solvencia, cuya materialización sólo debe exigirse al empresario que resulte primer clasificado en la licitación del contrato. Es en el momento previo al acto de adjudicación cuando el órgano de contratación puede exigir al adjudicatario que acredite que realmente cuenta con los medios materiales o personales que se comprometió a adscribir a la ejecución del contrato, como dispone el artículo 150.2 LCSP.

Es por ello, por no ser obligado disponer de los medios comprometidos hasta el momento previo a la adjudicación del contrato, es decir para que una vez formalizado aquel pueda iniciarse la ejecución en los términos establecidos en los pliegos y en la oferta aceptada, no puede imponerse que se acredite disponer de tales medios durante el proceso de licitación del contrato previo al requerimiento del artículo 150.2 LCSP, ni sancionarlo en otro caso con la exclusión de la licitación. El órgano de contratación, en el trámite de presentación de documentación previsto en el artículo 150.2 LCSP, ha de comprobar que el licitador que ha presentado la oferta más ventajosa dispone efectivamente de los medios que se hubiera comprometido a dedicar o adscribir al contrato de acuerdo con el PCAP, procediendo en caso contrario a recabar del licitador siguiente, por el orden en que han quedado las ofertas, la documentación requerida por dicho precepto.”

En el presente caso, la valoración se hace respecto al letrado que se adscriba a la ejecución del contrato y por tanto dicha adscripción de medios personales, no puede

estimarse como un plus de solvencia al amparo del artículo 76 LCSP sino como una exigencia de ejecución del contrato y que además para ser valorado debe disponerse del mismo en el momento de presentación de oferta y no en el caso de resultar adjudicatario, pues entonces no podría ser valorado.

Pero, además, como hemos expuesto, se puede admitir la valoración de la experiencia o la cualificación del personal adscrito al contrato como criterio de adjudicación. En este sentido la Resolución 1543/2023, de 30 de noviembre del TACR señaló que:

“La elección de la experiencia como criterio de adjudicación viene siendo admitida por este Tribunal, siendo ejemplo de ello, entre otras muchas, la Resolución 437/2020, de 26 de marzo: “La legalidad del criterio de adjudicación debe hacerse bajo el prisma de la doctrina de este Tribunal en relación con la utilización como tal del criterio de la experiencia. Destacamos el resumen contenido en la Resolución 34/2020, de 9 de enero: “Cabe recordar en este punto que, aunque tradicionalmente se entendió (sentencia del TJUE de 20 de septiembre de 1988, asunto 31/87, Gebroeders Beentjes–Países Bajos, Bentjees) que la experiencia es condición de capacidad de los licitadores y que, por tal motivo, debe considerarse como criterio de solvencia y no como criterio de adjudicación, la sentencia del TJUE de 26 de marzo de 2015 (asunto C-601/13) admitió que, sin perjuicio de esa experiencia general del licitador, que opera como condición de solvencia, la experiencia concreta del equipo adscrito a la ejecución del contrato puede aportar un valor añadido a la oferta que justifica su tratamiento como criterio de adjudicación. El Considerando 94 de la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero, declara a este respecto lo siguiente: “Siempre que la calidad del personal empleado sea pertinente para el nivel de rendimiento del contrato, los poderes adjudicadores deben estar también autorizados a utilizar como criterio de adjudicación la organización, cualificación y la experiencia del personal encargado de ejecutar el contrato, ya que puede afectar a la calidad de dicha ejecución y, en consecuencia, al valor económico de la oferta. Ello puede ser el caso, por ejemplo, en los contratos relativos a servicios intelectuales, como la asesoría o los servicios de arquitectura. (...)”. Y, en transposición de dicho precepto de la Directiva 2014/24/UE, el artículo 145.2.2.º de la LCSP menciona, entre los criterios cualitativos que puede establecer el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad-precio, “la organización, cualificación y experiencia del personal adscrito al contrato que vaya a ejecutar el mismo, siempre y cuando la calidad de dicho personal pueda afectar de manera significativa a su mejor ejecución”. En consecuencia, la jurisprudencia del TJUE y la normativa vigente admiten que la experiencia del personal laboral que vaya a quedar adscrito a la ejecución del contrato pueda operar como criterio de adjudicación, si dicha experiencia puede redundar en una mejor ejecución del contrato. A esta evolución jurisprudencial, doctrinal y normativa se alude en anteriores Resoluciones de este Tribunal, pudiendo citarse, por todas, las Resoluciones 361/2017, de 21 de abril y 494/2019, de 9 de mayo, en las que se afirmó lo siguiente:

“Recordando nuestra doctrina (por todas resoluciones 187/2012, de 6 de septiembre, 220/2012, de 3 de octubre, y 290/2012, de 14 de diciembre) es necesario distinguir, dos fases del procedimiento de licitación, por un lado, la de valoración de la solvencia de los licitadores y por otro la de valoración de sus ofertas”

Ahora bien, en este caso, la pertenencia al cuerpo de Abogados del Estado, Magistrados, Ministerio Fiscal, funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional u otros cuerpos de la Administración Local, Autonómica o Estatal Nivel A1 para cuyo acceso se exija estar en posesión de la licenciatura o grado en Derecho, tener la titulación no es una experiencia adicional a la exigida como solvencia técnica en el PCAP y que es que el letrado que se adscriba a cada lote tenga *“una experiencia mínima de 10 o 15 años en el ejercicio de la abogacía”*, sino que es una condición de ser funcionario, en excedencia, de alguno de los cuerpos referidos.

Por tanto, al otorgarle un peso de 10 puntos, puede determinar de facto que solo los despachos que tengan en plantilla a un abogado procedente de los cuerpos funcionariales mencionados, pueden acceder en condiciones de ser adjudicatarios al citado contrato; por lo que dicho criterio de adjudicación es claramente discriminatorio, otorgando una ventaja decisiva a aquellos licitadores que tienen a dicho personal en su plantilla, frente a los que pueden tener una larga experiencia en los ámbitos del asesoramiento que se solicitan, pero que no hayan contratado previamente a dichos profesionales y sin que la pertenencia a dichos cuerpos determine un plus de experiencia sobre la mínima exigida, ya que no se contemplan las funciones desarrolladas como tales funcionarios.

No pueden acogerse las alegaciones del órgano de contratación que consideran que nada impide a la recurrente presentarse a la licitación en condiciones de igualdad aunque eventualmente no obtenga la puntuación seguramente por él deseada para ser adjudicatario del contrato, ya que la empresa que carezca de los citados perfiles en su plantilla, aunque tenga experiencia sobrada en dichos ámbitos, parte de una clara desventaja, ya que 10 puntos sobre la puntuación total, puede generar una clara discriminación y sin que ello determine que supone un plus de experiencia.

A juicio de este Tribunal, dentro de la innegable discrecionalidad técnica que tiene el órgano de contratación para fijar los criterios de adjudicación en aras de obtener la máxima calidad en la ejecución del contrato, el criterio controvertido no reúne los requisitos que se establecen, con carácter general, para establecer los criterios de adjudicación en el artículo 145.5 LCSP:

- No está claramente vinculado con el objeto del contrato, en el sentido de entender esta vinculación referida a las prestaciones en sí mismas objeto del contrato pues un título de funcionario de un cuerpo concreto no es un plus de experiencia sobre la solvencia exigida
- La justificación de dicho criterio expuesta anteriormente en esta resolución entendemos que no es suficiente.
- No está formulado de manera objetiva y transparente y su valoración no garantiza de manera igualitaria y limitada para el órgano de contratación.
- No guarda la debida proporcionalidad, pues quedando justificada, como hemos razonado en esta resolución, la adscripción del letrado que va a ejecutar el contrato sea un funcionario en excedencia de los cuerpos indicados, no es razonable exigir en aras de una mayor calidad en la ejecución del contrato que acredite una determinada experiencia adicional, sobre la fijada en el PCAP como solvencia mínima. En este mismo sentido nos pronunciamos en la Resolución 119/2025, de 27 de marzo de 2025.

Señala el artículo 145.2 de la LCSP: *“La mejor relación calidad-precio se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos. Los criterios cualitativos que establezca el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad-precio podrán incluir aspectos medioambientales o sociales, vinculados al objeto del contrato en la forma establecida en el apartado 6 de este artículo, que podrán ser, entre otros, los siguientes: (...) 2.º La organización, cualificación y experiencia del personal adscrito al contrato que vaya a ejecutar el mismo, siempre y cuando la calidad de dicho personal pueda afectar de manera significativa a su mejor ejecución”.*

Por lo que resulta perfectamente posible en abstracto la valoración, como criterio de adjudicación, de las titulaciones referidas, puesto que no van vinculadas a la experiencia del personal adscrito a la ejecución del contrato, en lo que exceda de aquella que se considera exigible como solvencia o bien otra distinta (145.2.2.º de la LCSP), criterio que aquí reiteramos.

El abogado colegiado ya posee cualificación profesional suficiente para ejercer su profesión, es decir, ya se encuentra habilitado simplemente por el hecho de estar colegiado, extremo que de entrada permite suponer que está capacitado para prestar servicios en todos y cada uno de los ámbitos del Derecho, máxime cuando se acredite experiencia en el ámbito privado, si el órgano de contratación tiene a bien exigir una mayor experiencia a la mínima exigida de 10 o 15 años, podrá establecerla como criterio de adjudicación, pero ese plus de experiencia no lo determina el pertenecer a un cuerpo de funcionarios determinado.

A este respecto, este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse en diversas resoluciones, valga por todas, la Resolución 119/2025, de 27 de marzo de 2025 y Resolución 341/2020, de 3 de diciembre, que trata un asunto semejante:

“Como prevé el artículo 64.1 de la LCSP los órganos de contratación deben tomar las medidas adecuadas para luchar contra el favoritismo y evitar cualquier distorsión de la competencia, garantizando la transparencia en el procedimiento y la igualdad de trato a todos los candidatos y licitadores. Asimismo, se recogen los citados principios de igualdad, transparencia y no discriminación en los artículos 1 y 132.1 de la LCSP junto con la libertad de acceso y la proporcionalidad.

Igualmente se ha de recordar que las condiciones de restricción de la experiencia al ámbito público y más aún al ámbito de determinadas administraciones públicas han sido desechadas como criterio de aptitud por los Tribunales Administrativos de Contratación, por las Juntas Consultivas, y por la Jurisprudencia. Baste con transcribir las resoluciones y sentencias judiciales invocadas por el recurrente.

En el presente caso la experiencia de defensa judicial en el ámbito del derecho administrativo, es decir en sede contencioso-administrativa, no impide que se acredite mediante contratos o encargos de defensa de ciudadanos o empresas en sus relaciones con la Administración, es decir, la misma aptitud tendrá un abogado que demanda que otro que defiende dentro del derecho administrativo. Es por ello que

limitar la experiencia a los contratos suscritos con entidades locales no puede encontrar defensa ni amparo en la actual legislación en materia contractual ni en su interpretación desde hace años.

Por lo expuesto se ha de estimar este motivo de impugnación por considerarlo, tal y como está formulado, contrario a lo dispuesto en los artículos 1, 64 y 132.1 de la LCSP, debiendo modificarse su redacción, lo que en consecuencia conlleva al inicio de una nueva convocatoria de licitación y plazo de presentación de proposiciones”.

En el mismo sentido nos manifestábamos en la Resolución 341/2020 de 3 de diciembre y el mismo criterio mantiene el TACRC, entre otras, en su Resolución 1286/2020, de 30 de noviembre, que señala:

“El Ayuntamiento de Oliva, en el informe enviado a este Tribunal, acepta el criterio del informe jurídico emitido por el Jefe del Departamento de Gobernación y Contratación Administrativa y considera que la cláusula R.1.3 efectivamente vulnera el art. 40 b) de la LCSP. En efecto, dispone este precepto lo siguiente:

Son causas de anulabilidad de derecho administrativo las demás infracciones del ordenamiento jurídico y, en especial, las de las reglas contenidas en la presente Ley, de conformidad con lo establecido en el artículo 48 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En particular, se incluyen entre las causas de anulabilidad a las que se refiere el párrafo anterior, las siguientes:

b) Todas aquellas disposiciones, resoluciones, cláusulas o actos emanados de cualquier poder adjudicador que otorguen, de forma directa o indirecta, ventajas a las empresas que hayan contratado previamente con cualquier Administración.

No solo la letra de la Ley es clara (in claris non fit interpretatio) sino que también es unívoco y reiterado el criterio de considerar disconforme a Derecho otorgar de cualquier modo ventaja a un licitador por el hecho de haber contratado previamente con la Administración. A título ejemplificativo puede citarse la Resolución de este Tribunal 1009/2016, de 2 de diciembre, que, si bien aplica el ya derogado Texto Refundido de la Ley de Contratos, su doctrina y criterio sigue vigente bajo el imperio de la actual LCSP, de modo que sigue siendo aplicable al supuesto objeto de este procedimiento. En dicha Resolución se concluye lo siguiente: «debiendo por ello declararse nula la exigencia que contienen los Pliegos de que los servicios acreditados solo puedan ser de un destinatario que sea una entidad del sector público. Debe, pues, estimarse esta primera alegación”.

En el caso que nos ocupa, la exigencia de que se valore que el letrado adscrito al contrato pertenezca al cuerpo de funcionarios concreto, sin indicar los años de experiencia exigibles en dichos cuerpos, otorgándoles un peso de 10 puntos de la puntuación total, es claramente discriminatoria, otorgando una ventaja decisiva a aquellos licitadores que no tengan una larga experiencia en los ámbitos del asesoramiento que se solicitan, pero que hayan contratado previamente a dichos funcionarios. No pueden acogerse las alegaciones del órgano de contratación que consideran que nada impide a la recurrente presentarse a la licitación en condiciones de igualdad, aunque eventualmente no obtenga la puntuación seguramente por él deseada para ser adjudicatario del contrato, ya que el despacho que carezca de los citados profesionales, aunque tengan experiencia sobrada en dicho ámbito de asesoramiento, parte de una clara desventaja.

Por tanto, no puede admitirse que se exija, como requisito inexcusable para poder participar en la licitación, la citada cláusula, pues es contraria a lo dispuesto en el artículo 145 de la LCSP, por lo que procede su anulación.

Respecto a la segunda cuestión objeto del recurso, esto es, la solvencia técnica exigida en la cláusula 6 del PCAP, consistente en compromiso de adscribir al contrato a *“un abogado con una antigüedad mínima de diez años en el ejercicio de la abogacía y que, al menos durante los tres últimos años, haya ejercido la defensa de Entidades Locales en un mínimo de 30 procedimientos judiciales y un abogado con una antigüedad mínima de cinco años en el ejercicio de la abogacía y que, al menos durante los tres últimos años, haya ejercido la defensa de Entidades Locales en un mínimo de 15 procedimientos judiciales”*, al considerar que restringe injustificadamente el acceso a la licitación de profesionales que, aun contando con amplia experiencia en el ámbito jurídico y contencioso-administrativo, no la hayan adquirido específicamente mediante la defensa de Entidades Locales; hay que señalar que el PCAP respecto a las empresas con antigüedad inferior a cinco años, de conformidad con el régimen específico aplicable a las empresas de nueva creación, utiliza la cualificación del personal técnico que participará en la ejecución como medio

de acreditación de su solvencia técnica. El requisito no consiste en que la propia empresa haya celebrado anteriormente contratos con Entidades Locales, sino en disponer, dentro de su estructura o mediante contratos de colaboración, de profesionales que reúnan la cualificación y experiencia establecidas y que vayan a intervenir efectivamente en la ejecución del contrato.

Y en el caso de empresas con una antigüedad superior a cinco años, conforme al artículo 90 de la LCSP se exige:

“Presentación de una relación, firmada por el representante legal del licitador, de los principales servicios o trabajos realizados de características similares a las del objeto del contrato en los últimos tres ejercicios, en la que se indique el importe, la fecha y el destinatario, público o privado, de los mismos.

Para determinar que un servicio es de igual o similar naturaleza al que constituye el objeto del contrato, se atenderá a los tres primeros dígitos del código CPV en el que se encuentra clasificado el presente contrato (791).

Criterio mínimo exigible: el importe anual acumulado en el año de mayor ejecución dentro del período indicado deberá ser igual o superior a 40.495,87 €, equivalente al 70 % de la anualidad media del contrato, de conformidad con lo previsto en el artículo 11.5 del RGLCAP”

Por tanto, no puede estimarse que la solvencia exigida impida presentarse a las empresas de nueva creación, puesto que la prestación de servicios jurídicos previos con la Administración se exige para el personal que se adscriba al contrato, no con respecto a la empresa en sí, por lo que es acorde al artículo 90.4 de la LCSP.

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

ACUERDA

Primero. - Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de BEADES ABOGADOS SECTOR PÚBLICO,

S.L., contra el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del procedimiento de contratación del “*Servicio de asistencia técnica para la defensa y asesoramiento jurídico del Ayuntamiento* ” licitado por el Ayuntamiento de Collado Villalba (Expediente núm. 33CON/2026), anulándose la citada cláusula de los pliegos y consecuentemente el procedimiento de licitación.

Segundo. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación acordada por Resolución de este Tribunal de Medidas Cautelares MCC 152/2026, de 11 de agosto de 2026.

Tercero. - De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, 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 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.

EL TRIBUNAL