

**Recurso 646/2025**  
**Resolución 720/2025**  
**Sección Tercera**

## **RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

Sevilla, 5 de diciembre de 2025.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■■■, contra el anuncio y los pliegos que han de regir la adjudicación del contrato denominado «Servicio de asesoramiento jurídico: especialidad de derecho administrativo y contratación pública, y de representación y defensa en juicio en materia de responsabilidad civil y de personas con discapacidad derivada de enfermedad mental», (Expte. P.A.SIMP.03/2025), promovido por la Fundación Pública Andaluza para la Integración Social de Personas con Enfermedad Mental (FAISEM), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 3 de noviembre de 2025, se publicó en el perfil de contratante en la plataforma de contratación de la Junta de Andalucía el anuncio de licitación, por procedimiento abierto simplificado y tramitación ordinaria, del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución. Ese mismo día, los pliegos fueron puestos a disposición de los licitadores a través del citado perfil. El valor estimado del contrato asciende a 142.500 euros.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

**SEGUNDO.** El 18 de noviembre de 2025, tuvo entrada en el Registro de este Tribunal, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad arriba citada en el encabezamiento, contra el anuncio de licitación y los pliegos que rigen la contratación mencionada según se indica en el suplico de su escrito de recurso especial.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de ese mismo día 18 de noviembre de 2025, se dio traslado al órgano de contratación del escrito de recurso y se le requirió la documentación necesaria para su tramitación y resolución que, posteriormente, se ha recibido en este Órgano. Incumpliendo el requerimiento, tras el paso de dos días hábiles fue necesario requerirle de nuevo lo solicitado el día 21 de noviembre. Ese día remite la documentación exigida, pero parcialmente, pues es necesario requerirle de nuevo ya que no se remitió como se le indicó expresamente el listado de entidades que se habían presentado a la licitación, a los efectos de poder realizar la instrucción del procedimiento a través del trámite de alegaciones. Lo requerido no fue remitido hasta el día 26 de noviembre de 2025, fecha en la cual pudo darse trámite de audiencia.

Previamente, el 21 de noviembre de 2025, mediante Resolución MC 160/2025 este Tribunal adoptó la medida cautelar de suspensión del procedimiento de adjudicación solicitada por la recurrente. Se acordó asimismo la suspensión del plazo de presentación de proposiciones.

Ha sido preciso conceder plazo de alegaciones dado que a la fecha de la suspensión del procedimiento de licitación existían entidades licitadoras, no habiéndose presentado en el plazo concedido para ello.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### **PRIMERO. Competencia.**

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 y 47.1 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, dado que es a la Junta de Andalucía a la que está vinculada la entidad autora del acto recurrido.

### **SEGUNDO. Legitimación.**

Procede a continuación abordar la legitimación de la entidad recurrente para la interposición del presente recurso especial, dado que la misma, según la documentación que obra en el expediente de contratación, no ha presentado oferta en el procedimiento de licitación. En este sentido, el primer párrafo del artículo 48 de la LCSP establece que *«Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso.»*

En el supuesto examinado, denuncia que los pliegos restringen o dificultan sus posibilidades de acceder al procedimiento de contratación en condiciones de igualdad, por lo que queda acreditada su legitimación para recurrir este motivo del recurso pues, precisamente, las bases de la licitación le provocan un perjuicio que pretende remediar con la interposición del recurso y el dictado de una eventual resolución estimatoria de sus pretensiones.

### **TERCERO. Acto recurrible.**

El recurso se interpone contra el anuncio y los pliegos de un contrato de suministros cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros y es convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública; por tanto, debe admitirse el recurso al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 a) de la LCSP.

### **CUARTO. Plazo de interposición.**

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, conforme a la documentación enviada por el órgano de contratación, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 a) y b) de la LCSP.



## **QUINTO. Fondo del asunto: alegaciones de las partes.**

### 1. Alegaciones de la entidad recurrente.

El principal motivo de impugnación planteado se refiere al sistema de criterios de adjudicación recogido en los pliegos. Concretamente, la recurrente señala que los criterios evaluables mediante juicio de valor tienen una ponderación del 35% sobre el total, superando así el límite del 25% que establece el artículo 159.1.b) de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (LCSP), para contratos que no se consideran prestaciones de carácter intelectual. El escrito argumenta que los servicios licitados no pueden calificarse como intelectuales según la interpretación dada por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales y los informes de distintas Juntas Consultivas de Contratación, citando resoluciones como la nº 1141/2018. Además, se destaca que el expediente de contratación no contiene una justificación suficiente del motivo por el cual esta ponderación se ha fijado en un 35%, lo que vulnera la normativa vigente y la correcta configuración del procedimiento de adjudicación por aumentar indebidamente la discrecionalidad técnica.

En segundo lugar, el escrito impugna la inclusión en los criterios de adjudicación de aspectos como la *“acreditación de conocimiento de las problemáticas propias de la naturaleza y actividad de FAISEM”*. Según la parte recurrente, este requisito introduce una ventaja competitiva injustificada para quienes ya hayan trabajado previamente con FAISEM, restringiendo así la libre concurrencia y vulnerando los principios de igualdad de trato y no discriminación. Igualmente, se denuncia la indeterminación de dicho criterio y la ausencia de justificación o memoria explicativa en el expediente, lo cual afecta a la transparencia y crea inseguridad jurídica en la preparación de las ofertas.

Por último, se solicita que, tras la tramitación del recurso, se declare la nulidad de las cláusulas impugnadas y se retrotraiga el procedimiento, permitiendo así una nueva licitación ajustada a derecho.

### 2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación explica que sí se trata de una prestación de carácter intelectual conforme a la LCSP y rechaza que se vulnere el principio de igualdad o que la valoración sobre el conocimiento de la actividad de FAISEM otorgue ventajas indebidas. Argumenta que el contrato tiene por objeto una prestación de carácter intelectual porque implica servicios de consultoría y asesoramiento jurídico altamente especializado, en los que predomina el componente inmaterial, técnico y creativo necesario para la elaboración de informes, pliegos y documentos jurídicos, lo cual requiere un elevado grado de especialización y análisis intelectual, conforme al sentido amplio recogido en la LCSP y a la doctrina y resoluciones citadas en el informe.

FAISEM justifica la motivación del criterio impugnado señalando que la exigencia de valorar el conocimiento de las problemáticas propias de la naturaleza y actividad de FAISEM se deriva lógicamente de la necesidad de asegurar la idoneidad técnica del servicio contratado, ya que no es posible prestar un asesoramiento jurídico eficaz sin conocer adecuadamente el objeto y la realidad de la Fundación. Añade que la motivación del criterio se encuentra en la propia definición de las necesidades a satisfacer descritas en los pliegos, y que exigir una justificación adicional sería un formalismo excesivo, conforme al artículo 116.4 de la LCSP y a la doctrina de órganos de recursos contractuales recogida en el informe. Afirma que el criterio de conocimiento de las problemáticas propias de la naturaleza y actividad de la Fundación no es restrictivo, ya que no exige experiencia previa ni acceso privilegiado a información interna; se refiere al conocimiento público y jurídico sobre la Fundación y su actividad, permitiendo que cualquier licitador diligente pueda concurrir en igualdad de condiciones, según lo definido en los propios pliegos.



Defiende la legalidad de los criterios de adjudicación, especialmente de aquel sometido a juicio de valor referente a la metodología de trabajo y, en particular, al conocimiento de las problemáticas propias de la actividad de FAISEM. Frente a la alegación de la parte recurrente de que se estaría vulnerando el artículo 159.1.b) de la LCSP por atribuir al criterio de juicio de valor una ponderación superior al 25% sin tratarse de una prestación intelectual, FAISEM argumenta que el contrato sí responde a este tipo de prestación. Para ello, expone que la LCSP no contiene un catálogo exhaustivo de prestaciones intelectuales, señalando que debe atenderse al componente inmaterial, técnico y analítico de los servicios, los cuales en este caso requieren de consultoría, análisis, elaboración de pliegos, informes y documentos jurídicos especializados. Se apoya, además, en la Disposición Adicional 41ª de la LCSP y en resoluciones doctrinales y jurisprudenciales, como la Resolución nº 1595/2021, de 12 de noviembre, del Tribunal Central de Recursos Contractuales, para reforzar la consideración de que los servicios jurídicos ofertados por FAISEM son plenamente intelectuales.

Respecto al criterio de adjudicación sobre el conocimiento de las problemáticas de FAISEM, el informe responde a las críticas recurrentes asegurando que la exigencia no se refiere a conocimientos internos o a acceso privilegiado a información de la Fundación, sino al conocimiento objetivo y público derivado de la naturaleza jurídica de FAISEM, su actividad con colectivos de enfermedad mental y las áreas jurídicas definidas en los pliegos. Subraya que toda la información relevante es accesible y que este criterio no limita la concurrencia, ni otorga ventajas ilegítimas a ningún licitador; únicamente exige que las propuestas se adapten a las verdaderas necesidades del contrato, algo que puede realizar cualquier licitador diligente.

Asimismo, el informe profundiza en la relación y justificación de este criterio con el objeto del contrato y su necesaria formulación objetiva, clara y precisa, en cumplimiento de los principios de igualdad, no discriminación y transparencia exigidos por la LCSP. Detalla que la valoración atendida se integra en un conjunto de aspectos metodológicos y técnicos orientados única y exclusivamente a garantizar la calidad de la prestación. Rechaza la idea de que se precise una motivación extraordinaria o excesivamente formalista para este criterio, exponiendo que su sentido se deduce de la propia naturaleza del servicio a contratar y citando resoluciones que avalan esta posición.

Para finalizar, el informe solicita la desestimación del recurso especial en materia de contratación fundamentando sus posiciones en la normativa aplicable, en los pliegos y en la doctrina y resoluciones citadas.

#### **SEXTO. Fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal.**

El objeto del recurso especial tiene por objeto cuestionar la idoneidad del procedimiento utilizado para un contrato de servicios de carácter intelectual. Al respecto y como consideraciones generales a efectos de aproximarnos a la problemática que representan las posiciones en la presente contienda, lo primero que debe ponerse de relieve es que la LCSP no recoge una definición concreta sobre qué caracteriza a las prestaciones de carácter intelectual más allá de englobar dentro de ellas a los servicios de arquitectura, ingeniería, consultoría y urbanismo. Esta falta de concreción, unida a los requerimientos especiales para la licitación de este tipo de objetos contractuales determina que deba realizarse una aproximación y ponderación sobre qué puede considerarse o no una prestación de carácter intelectual a la vista de la redacción del objeto de un determinado pliego.

La Directiva 24/2014 en cuanto a los servicios intelectuales aborda estos contratos desde el prisma de la conveniencia de establecer procesos con negociación (considerando 43), su inadecuación para las subastas electrónicas (considerando 67) así como a la necesidad de que los poderes adjudicadores utilicen la organización, la cualificación y la experiencia del personal encargado de ejecutar el contrato, ya que pueden afectar a la calidad de dicha ejecución y, en consecuencia, al valor económico de la oferta. Sin embargo, existe



una carencia de una definición concreta de cuáles son las características que deben cumplir ese tipo de prestaciones, más allá de que puedan estar dentro de los objetos del contrato nombrados por la Directiva.

La LCSP recoge las prestaciones de carácter intelectual de manera asistemática, sin dedicarles un apartado propio definiéndose de manera somera en la disposición adicional cuadragésima primera, que nombra a los servicios de arquitectura, ingeniería, consultoría y urbanismo dentro de los mismos. La anterior deja, nominalmente, fuera de este grupo a los servicios jurídicos y similares.

A efectos de esta aproximación, y si bien no trata sobre el tipo de servicios a los que se refiere la licitación, debe partirse de la reciente resolución de este Tribunal, la cual se pronunciaba sobre los servicios de carácter intelectual si bien referidos a los que se refiere expresamente la Disposición Adicional 41ª de la LCSP. Así en la resolución 558/2025, de 12 de septiembre se expresaba que:

*“Pues bien, sobre la naturaleza intelectual de las prestaciones de servicios de arquitectura, ingeniería, consultoría y urbanismo, se han pronunciado en sentido similar no solo este Tribunal, sino el resto de los órganos de revisión de decisiones en materia contractual. Entre otras, en las Resoluciones 388/2019 de 14 de noviembre, 1/2020 de 10 de enero, 585/2023 de 1 de diciembre y 646/2023 de 29 de diciembre, este Órgano afirmaba que las notas de innovación o de cierto grado de creatividad son las distintivas para poder catalogar una prestación como intelectual a los efectos previstos en la normativa contractual, en consonancia con lo alegado por el órgano de contratación en su informe al recurso que se examina.*

*Sin embargo, la Sección tercera de la Sala de lo contencioso del Tribunal Supremo en Sentencia 1362/2024 de 18 de julio, recurso de casación 4379/2021, ROJ: STS 4204:2024 y ECLI: ES:TS:2024:4204, en su fundamento de derecho segundo señalaba que la presente controversia se centra, tal y como se afirmó en el Auto de admisión, en torno a la interpretación de la Disposición Adicional 41ª de la Ley de Contratos del Sector Público, a los efectos de establecer si implica que todos los contratos de servicios de los arquitectos quedan sometidos a las especialidades de la ley, incluido conforme al artículo 145.4 de la citada Ley que los pliegos deben contener criterios relacionados con la calidad que representen, al menos, el 51 por ciento de la puntuación asignable en la valoración de las ofertas, o si, por el contrario, esta última previsión solo se aplica a aquellas prestaciones que impliquen creatividad amparada por el derecho de propiedad intelectual en los ámbitos de la arquitectura, la ingeniería, la consultoría técnica y el urbanismo.*

*Sobre ello, el Alto Tribunal en el fundamento de derecho tercero de dicha sentencia, en donde establece la doctrina jurisprudencial en respuesta a las cuestiones planteadas en el auto de admisión del recurso de casación, afirma lo siguiente: «En respuesta a la cuestión de interés casacional planteada ha de afirmarse que la Disposición Adicional 41ª de la Ley de Contratos del Sector Público (EDL 2017/226876) ("Se reconoce la naturaleza de prestaciones de carácter intelectual a los servicios de arquitectura, ingeniería, consultoría y urbanismo, con los efectos que se derivan de las previsiones contenidas en esta Ley") implica que la contratación de los servicios de arquitectura tiene la consideración de una prestación de carácter intelectual a los efectos de aplicar las especialidades contenidas en dicha norma sobre criterios de adjudicación como la contenida en el art. 145.4 párrafo segundo de dicha norma en la que se establece que "en los contratos que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, los criterios relacionados con la calidad deberán representar "al menos el 51% de la puntuación asignable en la valoración de las ofertas [...]""».*

*Asimismo, más recientemente, la citada Sección tercera de la Sala de lo contencioso del Tribunal Supremo en Sentencia 545/2025 de 9 de mayo, recurso de casación 1318/2022, ROJ: STS 2030:2025 y ECLI: ES:TS:2025:2030, en el fundamento de derecho séptimo de la citada sentencia, en donde establece la doctrina jurisprudencial en respuesta a las cuestiones planteadas en el auto de admisión del recurso de casación, señala que:*



«En este recurso de casación reiteramos la doctrina jurisprudencial fijada en las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dictadas en fechas 18 de julio de 2024 (casación 4379/2021) y 31 de marzo de 2025 (casación 150/2022):

*La disposición adicional 41ª de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (EDL 2017/226876) implica que la contratación de los servicios de arquitectura tiene la consideración de prestación de carácter intelectual a los efectos de aplicar las especialidades contenidas en dicha Ley sobre criterios de adjudicación, como es la contenida en el artículo 145.4, párrafo segundo, en el que se establece que en los contratos que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, los criterios relacionados con la calidad deberán representar, al menos, el 51% de la puntuación asignable en la valoración de las ofertas».*

*En definitiva, a raíz de la mencionada Sentencia del Tribunal Supremo 1362/2024 de 18 de julio, recurso de casación 4379/2021, a los efectos de aplicar las especialidades contenidas en la LCSP sobre criterios de adjudicación, como es la prevista en el párrafo segundo del artículo 145.4 de la misma, en el que se establece que en los contratos que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, los criterios relacionados con la calidad deberán representar, al menos, el 51% de la puntuación asignable en la valoración de las ofertas, la contratación de los servicios de arquitectura -como el que ahora se examina- tienen la consideración de prestación de carácter intelectual”.*

Todo ello en cuanto a la declaración formal de naturaleza intelectual de las prestaciones de servicios en aquella Disposición Adicional 41ª de la LCSP de esos servicios, que siempre tendrán este carácter. Sin embargo, ello no significa que más allá de los servicios expresamente declarados en la norma no puedan existir otros que reúnan dichas características, si bien obviamente, entrarán en juego el concepto jurídico indeterminado de qué deba entenderse en cada caso por naturaleza intelectual, lo cual requiere una intensidad de facultades intelectivas humanas, relacionadas con la innovación y un cierto grado de creatividad.

En este sentido, debemos observar los distintos ítems y precisiones reflejados en los contenidos de la documentación preparatoria del contrato, a efectos de determinar, ambos caracteres, en las posibles ofertas de los licitadores, de la que se derive que la información que debe contener esas ofertas tiene esa naturaleza que justifica su consideración como contrato de naturaleza intelectual en el sentido al que se refiere el artículo 145 de la LCSP.

En este sentido, el informe justificativo sobre la insuficiencia de medios personales y materiales para cubrir las necesidades a satisfacer a través del contrato señala en cuanto al objeto que:

*“El objeto del contrato lo constituye la prestación a FAISEM de los servicios de asesoramiento jurídico externo recurrente respecto de todas aquellas actividades, negocios o actos que, bien directa o indirectamente, estén relacionados con el giro, tráfico u objeto social de FAISEM, y en particular en materia de derecho administrativo y contratación pública, así como la defensa judicial activa y pasiva de FAISEM, o cualquier tipo de asistencia legal a dicha entidad en los procedimientos que, por materias, se definen en el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT).*

*Con carácter general, los servicios a prestar son los siguientes:*

- Asistencia, consultoría, asesoramiento y colaboración técnico-jurídica en las cuestiones que sean planteadas por FAISEM.*
- Emisión de informes jurídicos que sean requeridos por FAISEM, redacción de escritos que se soliciten (cartas, requerimientos, convenios, acuerdos, etc.), así como la revisión jurídica de documentos.*
- Asistencia jurídica presencial en las dependencias de FAISEM, al menos con periodicidad quincenal para revisión de temas pendientes y cuando así resulte necesario a criterio de FAISEM.*



- Asesoramiento jurídico al personal de FAISEM que asista a las reuniones con miembros de otros organismos, instituciones y entidades, públicas o privadas, en representación de FAISEM.

- Emisión de informes respecto a nueva legislación de carácter internacional, estatal, autonómico o local que se vaya aprobando o que esté prevista su aprobación, y pueda tener incidencia en el normal desarrollo de las actividades de FAISEM.

- Preparación de todo tipo de escritos en vía administrativa y extrajudicial y representación de FAISEM en aquéllos supuestos en que así se decida.

El contrato se califica de “servicio”, conforme al artículo 17 de la LCSP. El modo de adjudicación se realizará a través de una tramitación “ordinaria” y mediante un procedimiento “abierto simplificado”.

La utilización del procedimiento abierto simplificado para la adjudicación se justifica por estar basado en una mejor calidad precio, instando a la búsqueda de una mayor concurrencia a la licitación, favoreciendo la competencia con el fin de garantizar la adecuada gestión. (...)

La insuficiencia de medios personales y materiales para hacer frente a las necesidades que se persiguen con el presente contrato, así como la falta de adecuación de los recursos existentes en FAISEM para cubrir éstas, además de la especificidad que presenta la materia, y el necesario desarrollo de la actividad que en este ámbito tiene encomendada esta Fundación, aconsejan la convocatoria de un procedimiento abierto simplificado para la contratación del servicio con entidades y/o empresas especializadas en la materia objeto del contrato, sin perjuicio de que la decisión técnica de los trabajos así como su supervisión corresponda al órgano de contratación de FAISEM.

En cuanto a los medios materiales del contrato, existe, igualmente, insuficiencia de medios para la prestación adecuada del servicio, por lo que la entidad que resulte adjudicataria deberá proveerse del equipamiento y material preciso en función de las necesidades y actividades requeridas, y de lo estipulado en el PPT.

Ante tal insuficiencia de medios, por parte de FAISEM, resulta necesario contratar los servicios de una empresa externa para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones”.

Se comprueba que no puede encontrarse en la memoria referencia a ese plus de intelectualidad en los servicios jurídicos requeridos, es decir, nada se deduce del contenido de la memoria que apunte a una necesidad de innovación o de creación por encima de lo esperado a la hora de realizar una contratación de servicios jurídicos. Del pliego de prescripciones técnicas en cuya cláusula 1 se expresa que el objeto del contrato viene definido por las siguientes actividades objeto del contrato:

“> Asistencia, consultoría, asesoramiento y colaboración técnicojurídica en las cuestiones que sean planteadas por FAISEM.

> Emisión de informes jurídicos que sean requeridos por FAISEM, redacción de escritos que se soliciten (cartas, requerimientos, convenios, acuerdos, etc.), así como la revisión jurídica de documentos.

> Asistencia jurídica presencial en las dependencias de FAISEM, al menos con periodicidad quincenal para revisión de temas pendientes y cuando así resulte necesario a criterio de FAISEM.

> Asesoramiento jurídico al personal de FAISEM que asista a las reuniones con miembros de otros organismos, instituciones y entidades, públicas o privadas, en representación de FAISEM.

> Emisión de informes respecto a nueva legislación de carácter internacional, estatal, autonómico o local que se vaya aprobando o que esté prevista su aprobación, y pueda tener incidencia en el normal desarrollo de las actividades de FAISEM.

> Preparación de todo tipo de escritos en vía administrativa y extrajudicial y representación de FAISEM en aquéllos supuestos en que así se decida”.

Asimismo en la cláusula 2, destinada al “desarrollo de los trabajos y características técnicas del servicio a ejecutar” se expresan una serie de trabajos de los que no deriva ninguna especialidad en cuanto a ese plus necesario de intelectualidad que no pudiera ser desarrollado por cualquier profesional con la suficiente



solvencia técnica y económica que se dedique a las prestaciones de servicios jurídicos, sin necesidad de ser catalogado como servicio intelectual a los efectos de la aplicación de los requisitos de los criterios sujetos a juicio de valor.

Por otro lado, la LCSP incluye a las prestaciones intelectuales dentro de una serie de excepciones y contra excepciones a lo largo de todo su articulado, sobre todo en lo relativo al peso de los criterios de adjudicación y los procedimientos a utilizar, e incluso recomienda que para las prestaciones de especial complejidad se use el procedimiento restringido, algo descartado en la presente licitación sin motivación. Y de manera más concreta, y relativo a los criterios de adjudicación a utilizar, el artículo 143 prohíbe incluso el uso de la subasta electrónica para estos contratos, todo ello con la finalidad de restar valor al criterio precio. Así, vemos como el artículo 145 establece, primero, la obligación de que se use más de un criterio de adjudicación y, posteriormente, “*que los criterios relacionados con la calidad deberán representar, al menos, el 51 por ciento de la puntuación asignable en la valoración de las ofertas*”.

Por otro lado, partiendo de las características de los servicios descrito anteriormente, se establece en la cláusula 11.1 del pliego de cláusulas administrativas particulares la siguiente redacción:

*“Propuesta técnica - Metodología de trabajo (hasta 35 puntos).*

*En este apartado se valorará, en su conjunto, el compromiso del licitador por alcanzar las mayores cotas de calidad en la prestación del servicio, entendiéndose por calidad, para lo cual, el licitante, debe exponer cuáles son sus procedimientos de trabajo.*

*Las propuestas serán valoradas en función de sus características y calidad técnica, y teniendo en cuenta su mayor adecuación a las necesidades de FAISEM. Así pues, se valorará con una puntuación máxima de 35 puntos, considerando los siguientes aspectos concretos: (i) la gestión operativa de los trabajos a desarrollar, (ii) la acreditación de conocimiento de las problemáticas propias de la naturaleza y actividad de FAISEM (iii) la planificación y organización de los servicios y su orientación al cliente, (iv) la experiencia, disponibilidad y dedicación del equipo de trabajo propuesto (v) la fluidez de los canales de relación y comunicación y los medios que se pongan a disposición del contrato para ello, (vi) así como la proximidad y trato personalizado en la prestación de los servicios, (vii) el impulso de los procesos judiciales y procedimientos de contratación.*

*Los licitadores presentarán un documento de “Propuesta Técnica” que contendrá metodología y programación detallada de los trabajos a realizar, de acuerdo con los criterios y aspectos reseñados, y que deberá tener extensión máxima de 25 páginas (incluyendo portada y gráficos, en caso de que se incorporen) y presentar el siguiente formato:*

- *Tamaño: A4 (210 x 297 mm)*
- *Tipo de letra: Arial 11*
- *Interlineado: Sencillo.*
- *Espaciado anterior: 0 puntos; Espaciado posterior: 12 puntos.*
- *En total se otorgará un máximo de [35] puntos a la oferta técnica que obtenga la mayor puntuación, de acuerdo con el siguiente detalle:*
  - *Excelente desarrollo de la propuesta técnica: [29 a 35] puntos.*
  - *Óptimo desarrollo de la propuesta técnica: [21 a 28] puntos.*
  - *Apto desarrollo de la propuesta técnica: [13 a 20] puntos.*
  - *Bajo desarrollo o no se desarrolla de la propuesta técnica: [0 a 12] puntos.*



*A fin de garantizar la adjudicación a una oferta que garantice la calidad, para permanecer en el proceso de valoración de ofertas será necesario obtener un mínimo de 12 puntos en la valoración de criterios sometidos a juicio de valor. Las proposiciones que no alcancen tal puntuación serán excluidas del proceso”.*

Una vez examinado la documentación exigida en el expediente, de ponerse de relieve que la licitación de unos servicios jurídicos, consustancialmente, conlleva o implica obviamente trabajo intelectual profesional, pero debe determinarse, si fuera de los supuestos de los servicios que expresamente reserva de la DA 41<sup>a</sup>, aquellos implicarán creatividad. Se trataría pues de una innovación relacionada con cierta creatividad y originalidad de los trabajos frente a los trabajos de tipo rutinario o más rutinario, que salgan del ámbito ordinario de trabajos que además puedan ser hipotéticamente desarrollados por personal funcionario o laboral de la propia Administración. Es decir, si es necesario determinar la necesidad administrativa por carencias de la propia Administración para poder justificar la contratación, además de argumentarse el motivo de contratarse porque se acredite la imposibilidad de que incluso con personal propio, en el caso que hipotéticamente existiera, sería necesaria su contratación por la especialidad de los trabajos a desarrollar, por su originalidad o creatividad innovativa.

De la redacción del criterio se derivan ostensiblemente dos cuestiones. En primer lugar, que sin definirse unos servicios de carácter intelectual, se estaría otorgando hasta un máximo de 35 puntos. No obstante, a pesar de lo que sostiene el órgano de contratación, no cabe presumir esa naturaleza intelectual, pues ni se explicaría que dichos trabajos no pudieran en su caso poder ser asumidos por personal propio en el caso que contarán con él, ni de la redacción del criterio se puede deducir que se ha tenido en cuenta la calidad, entendido como innovación u creatividad de los trabajos requeridos para su valoración. Las labores establecidas son las ordinarias de este tipo de servicios.

Por ello debe tenerse especialmente presente en la utilización del procedimiento abierto simplificado que, si bien puede utilizarse para la adjudicación de servicios jurídicos intelectuales, el mismo está sujeto a exigentes límites de cuantía y a un umbral máximo en los criterios evaluables mediante juicio de valor. El procedimiento abierto simplificado puede emplearse en la adjudicación de contratos de servicios jurídicos si concurren dos requisitos: que su valor estimado esté dentro de los límites legales, es decir, inferior a los importes señalados en la LCSP de 143.000 euros (en contratos de servicios y suministros, desde 2024), y que los criterios de adjudicación evaluables mediante juicio de valor no superen el 45% del total, cifra que se aplica expresamente a servicios de carácter intelectual como los jurídicos.

La innovación y cierto grado de creatividad debe ser lo exigido a los oferentes, y es lo que este Tribunal debe determinar en la configuración del pliego. Sobre el sentido de “servicios jurídicos” su calificación como prestación de carácter intelectual, a los efectos de la LCSP, debe predominar su carácter innovativo u original, para que el objeto del contrato pueda tener carácter intelectual a la luz del art. 145.4 de la LCSP. Debe concluirse pues que nada de ello deriva de la documentación contractual existente, que se ha reproducido, pues no podemos concluir la intelectualidad a la que se refiere la LCSP, de tal modo que pudiéramos concluir que el criterio es conforme a su naturaleza. Se concluye que establecer un rango de puntuación de hasta 35 puntos en el presente contrato supone trasgredir el límite de puntuación previsto de hasta 25 puntos en el artículo 145 de la LCSP. Por ello debe estimarse el recurso por este motivo. Se consideran tareas ordinarias de una oferta en materia de servicios jurídicos.

Por otro lado, en el pliego de cláusulas administrativas particulares se establece, dentro de la valoración de la “Propuesta técnica – Metodología de trabajo”, la exigencia de acreditar conocimiento de las problemáticas propias de la naturaleza y actividad de FAISEM. Dicho criterio se configura como elemento de adjudicación, con incidencia directa en la puntuación de las ofertas. El criterio impugnado carece de concreción, al referirse



genéricamente a *“las problemáticas propias de la naturaleza y actividad de FAISEM”* sin definir parámetros verificables, lo que supone de nuevo una infracción del artículo 145.5 LCSP, que exige que los criterios de adjudicación estén formulados de manera objetiva, clara y precisa, evitando valoraciones arbitrarias. Ello supone efectivamente una restricción de la libre concurrencia, pues el conocimiento exigido es interno y singular, accesible únicamente a quienes han mantenido relación contractual previa con la entidad, vulnerando los principios de igualdad de trato, libre concurrencia y no discriminación consagrados en los artículos 1 y 132 LCSP, así como en la jurisprudencia del TJUE (Sentencia de 19 de septiembre de 2013, Comisión contra Reino de España). Por tanto, puede concluirse la falta de justificación, pues el expediente no motiva la necesidad de este criterio ni su vinculación con el objeto del contrato, (además de que podría estar suponiendo la dirección del contrato incluso a alguien predefinido sin justificación alguna). Supone igualmente una infracción del artículo 116.4 LCSP, que impone la obligación de justificar adecuadamente los criterios de adjudicación y su relación con las necesidades públicas.

Una vez determinada la infracción del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), y dado que está íntimamente relacionado, a mayor abundamiento, debe ponerse de relieve que en la cláusula 11.1 el contrato se considera de *“especial complejidad intelectual”*. Como muchos servicios jurídicos especializados, el procedimiento idóneo debe ponerse de relieve que, dada la configuración del mismo, el procedimiento quizás más recomendable debe ser el restringido, por la posibilidad de seleccionar candidatos en atención a su solvencia específica (que no ha quedado siquiera reflejada). Es decir, no es propio a su naturaleza, el procedimiento simplificado abierto, tramitar por este procedimiento servicios intelectuales muy especializados, dado que el pliego debe describir con precisión el objeto del servicio jurídico, determinar los criterios de adjudicación y su ponderación (con el límite del 45% para criterios de juicio de valor en prestaciones intelectuales).

Por último, y dado que resulta impugnado este criterio de adjudicación, debe ponerse de relieve que el riesgo no solo vendría dado con relación a la amplitud que se le otorga a la puntuación de la oferta técnica bajo criterios sujetos a juicio de valor, (35 puntos), sino además de la forma de apreciación de cada una de las ofertas técnicas que pudieran aportarse, pues dicha cláusula 11.1 establece como criterios la apreciación por parte de la mesa de las propuestas como excelente, óptimo, apto y bajo, sin establecer en absoluto ninguna pauta que pueda hacer previsible la puntuación a conseguir, extremándose la discrecionalidad en una futura adjudicación lo que requeriría una exhaustivísima valoración.

Así, a mayor abundamiento, y a la vista de la posibilidad de valoración excesivamente discrecional que se podría contener en un futuro informe de valoración técnica sobre las ofertas que se presentaren, dada la redacción actual del criterio, debe expresarse que será la indefinición en el pliego de cláusulas, del criterio de adjudicación sujeto a juicio de valor, lo que va a suponer con bastante seguridad una dificultad posiblemente insalvable, a los efectos de la motivación de la oferta como excelente, óptimo, apto y bajo. Es decir, será en el debido control del juicio de discrecionalidad, dada la amplitud e imprecisión no deseable en la que está redactado el criterio ya citado. La controversia podría radicar, con probabilidad, en determinar si el órgano de contratación (en el informe de valoración) se excede en el grado de discrecionalidad técnica al valorar dicho criterio, es decir, en la suficiencia de la valoración de determinados aspectos a la hora de enjuiciar los criterios sujetos a juicio de valor, pues no están expresamente descritos en el pliego. Sobre esta cuestión se ha pronunciado este Tribunal en numerosas resoluciones, resultando de interés la doctrina sentada en la Resolución 317/2017, de 30 de junio de 2017, en la que nos pronunciábamos en los siguientes términos:

*“(…) este Tribunal viene manteniendo que los criterios sujetos a juicio de valor, como el aquí examinado, suponen un margen de discrecionalidad técnica para el órgano evaluador que no puede ser absoluto, sino que ha de estar*



*correctamente enmarcado en unos aspectos de valoración previamente definidos y en unas reglas que sirvan de pauta y límite al mismo tiempo para la ponderación o puntuación de las ofertas”.*

También hemos indicado al respecto en la Resolución 48/2016, de 25 de febrero, que: *“(…) los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor y sus coeficientes de ponderación deben establecerse con claridad en los pliegos de manera que sean conocidos por los licitadores, sin que puedan generar desigualdad y falta de transparencia en la presentación y posterior valoración de las ofertas. En definitiva, el grado de concreción exigible a los pliegos será aquel que permita a los licitadores efectuar sus ofertas conociendo de antemano cuáles van a ser los criterios que va a utilizar el órgano de contratación para determinar la oferta económicamente más ventajosa, no permitiendo que dicho órgano goce de una absoluta libertad a la hora de ponderar las ofertas, sino propiciando que el mismo disponga de elementos, pautas y aspectos previamente definidos en los pliegos que enmarquen su posterior juicio técnico. Ello permitirá, de un lado, que los licitadores elaboren sus proposiciones de forma cabal con salvaguarda del principio de transparencia e igualdad de trato y de otro, que los órganos técnicos evaluadores respeten los límites de la discrecionalidad técnica en el ulterior proceso de valoración”.*

En definitiva, como señala la Resolución 1065/2016, de 16 de diciembre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales *“La esencia de los criterios dependientes de un juicio de valor estriba precisamente en la existencia de una actividad subjetiva de quien realiza el análisis, actividad que no puede ser arbitraria, pero que tampoco puede ser matemática. (...) La admisión de los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor lleva a reconocer conceptos cuya integración pueda hacerse por el órgano de contratación mediante una apreciación o valoración subjetiva de ahí que los conceptos empleados para su definición admitan un margen de valoración, sin que esta circunstancia pueda sobrepasar los límites advertidos de la discrecionalidad técnica”.*

Es decir, al no anticiparse qué criterios se tendrán en cuenta para denominar una oferta como excelente, debe decirse que si se pone, llegado el momento, en relación entre ellas la valoración que se efectúe a las entidades licitadoras entre sí, no se podrá conocer qué se ha valorado expresamente, es decir no se podrá conocer el motivo por el que se le otorgaría una determinada puntuación, salvo que se realizase una motivación muy exhaustiva y consecuente con relación a lo ya expresado en los pliegos.

Es decir, al no estar previstos ni el peso ni el grado de los aspectos descritos entre los parámetros exigidos dentro de los criterios de valoración de los criterios sujetos a juicio de valor, será necesario, si existe, una motivación que demuestre un conocimiento técnico que justifique la existencia de esos criterios de valoración sujetos a juicio de valor. El simple hecho de señalar la bondad o deficiencia no soportará por sí sola la puntuación otorgada, la cual no solo debe ser exhaustiva, sino que además debe apoyarse en justificaciones que sean aplicables a todas las entidades licitadoras sin que sufran discriminación. Asimismo, la igualdad de trato supone que esos criterios deben tener una relación o conexión directa con los publicados en el PCAP, sin que, en un futuro momento, el de la valoración sea idóneo para introducir subcriterios no conectados con los ya plasmados en el pliego. Todo ello hace que pudiera dar lugar a que se concurra en cierta arbitrariedad que exceda de los límites de la discrecionalidad. En este sentido, este Tribunal dictó una resolución en términos semejante la 340/2022, (recurso 222/2022), de 27 de junio, así como la resolución 4/2024, de 9 de enero (recurso 605/2023).

#### **SÉPTIMO. Sobre los efectos de la estimación del recurso especial.**

En consecuencia, la estimación del recurso especial determina que se deba declarar la nulidad de los pliegos en cuanto a la cláusula impugnada por su contenido, además de por la ponderación de la puntuación establecida, contraria al tenor del artículo 159.1 b) de la LCSP, debiendo, en su caso, convocarse una nueva licitación con apertura de un nuevo plazo para la presentación de ofertas.



Por todo ello, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

### **ACUERDA**

**PRIMERO.** Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■■■, en compromiso de unión temporal de empresas, contra el anuncio y los pliegos que han de regir la adjudicación del contrato denominado «Servicio de asesoramiento jurídico: especialidad de derecho administrativo y contratación pública, y de representación y defensa en juicio en materia de responsabilidad civil y de personas con discapacidad derivada de enfermedad mental», (Expte. P.A.SIMP.03/2025), promovido por la Fundación Pública Andaluza para la Integración Social de Personas con Enfermedad Mental (FAISEM), con los efectos establecidos en el fundamento de derecho séptimo de la presente resolución.

**SEGUNDO.** Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación, que fue acordada por este Tribunal mediante Resolución MC 160/2025 de 21 de noviembre.

**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 vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su 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.

