



**EB 2024/215**

**Resolución 077/2025, de 13 de mayo, de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoaren titularra, en relación con el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa CONEURES S.L. contra los pliegos del contrato "Peritaciones económicas para los Juzgados", tramitado por la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi (departamento de Justicia y Derechos Humanos).**

## **I.- ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO:** Con fecha 23 de diciembre de 2024 se presentó en el registro del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoa (en adelante, OARC / KEAO) el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa CONEURES S.L. contra los pliegos del contrato "Peritaciones económicas para los Juzgados", tramitado por la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi (departamento de Justicia y Derechos Humanos).

**SEGUNDO:** El mismo día 23 de diciembre se remitió el recurso al poder adjudicador y se le solicitaron la copia del expediente de contratación y el informe al que se refiere el artículo 56.2 de 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), solicitud que se reiteró el día 19 de noviembre. Los citados documentos se recibieron los días 26 de diciembre y 15 de enero, respectivamente.





**TERCERO:** Trasladado el recurso a los interesados, no se han recibido alegaciones.

## **II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **PRIMERO: Representación y legitimación**

Consta en el expediente la legitimación de la recurrente y la representación de L.G.M., que actúa en nombre de la recurrente.

### **SEGUNDO: Inclusión del contrato en el ámbito objetivo del recurso especial**

Según el artículo 44.1 a) de la LCSP, son susceptibles de recurso especial en materia de contratación los contratos de servicios cuyo valor estimado supere los 100.000 euros.

### **TERCERO: Impugnabilidad del acto**

Según el artículo 44.2 a) de la LCSP, son objeto de recurso especial los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación

### **CUARTO: Interposición del recurso en tiempo y forma**

El recurso ha sido interpuesto en tiempo y forma.

### **QUINTO: Régimen jurídico del poder adjudicador**

En cuanto al régimen jurídico aplicable, la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi tiene la condición de poder adjudicador y, en concreto, de Administración Pública, según lo dispuesto en el artículo 3 de la LCSP.



## **SEXTO: Alegaciones del recurso**

El recurso se basa en los motivos que se resumen a continuación:

a) Se impugna el requisito de que los profesionales encargados de la ejecución del contrato estén inscritos en el Registro Oficial de Auditores de Cuentas (ROAC). La recurrente alega que los informes de cuentas son tan solo uno de los temas de los informes económicos objeto del contrato y que la inscripción en el ROAC ni siquiera es exclusiva de los economistas. Consecuentemente, CONEURES entiende que el requisito no sirve para garantizar la correcta ejecución del contrato y supone una barrera a la competencia injustificada y no motivada.

b) El criterio de valoración de experiencia específica en peritaciones para órganos judiciales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE) es discriminatorio en favor de contratistas anteriores con el sector público y contrario a los principios de igualdad, libre concurrencia y transparencia recogidos en la LCSP, la jurisprudencia constitucional y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y la normativa de la Unión Europea (UE). Por otro lado, ante la afirmación de la Administración de que el criterio se justifica por la especialidad del régimen fiscal vasco, se alega que los informes en materia fiscal para órganos judiciales son un porcentaje insignificante de la totalidad de los peritajes realizados.

c) Finalmente, se solicita:

- la anulación de:

- (i) la cláusula específica 21.6 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), “Adscripción de medios”.



- (ii) de la cláusula específica 22 del PCAP, el criterio de adjudicación “Experiencia específica”
- (iii) el apartado 3, “Requisitos técnicos”, del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT).
- la retroacción del procedimiento al momento del anuncio de licitación, considerando a la recurrente con capacidad de obrar suficiente para el procedimiento de adjudicación.

#### **SÉPTIMO: Alegaciones del poder adjudicador**

El poder adjudicador se opone al recurso con los siguientes argumentos:

- a) La exigencia de la licenciatura o grado en economía y la inscripción en el ROAC se justifica porque la designación de peritos en este tipo de contratos responde a un mandato judicial demandando específicamente profesionales con estas titulaciones. Por lo tanto, la exigencia de titulación y registro en el ROAC se considera imprescindible para garantizar la idoneidad de los peritos.
- b) La experiencia específica que se valora como criterio de adjudicación no se limita a la ejecución de contratos similares, sino que puede acreditarse mediante cualquier peritación económico-financiera realizada en el contexto de un procedimiento judicial (como, por ejemplo, informes presentados con la demanda, en la contestación, por el administrador concursal, etc.). Se subraya la diferencia entre las periciales judiciales y las realizadas en el ámbito privado, destacando que el contexto judicial requiere habilidades y conocimientos específicos, como la capacidad de someterse a interrogatorios y procedimientos contradictorios. Además, se justifica la exigencia de experiencia en la CAE por la relevancia de las normas tributarias forales y el Derecho Foral en la región; en este sentido, se alega el artículo 341 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que



reconoce el mérito preferente de quienes poseen conocimientos en Derecho Civil Especial o Foral.

#### **OCTAVO: Apreciaciones del OARC / KEAO**

En resumen, el recurrente alega que los pliegos del contrato impugnado incluyen varias cláusulas que impiden o limitan indebidamente el acceso al contrato. Las citadas cláusulas son las siguientes:

##### PLIEGO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES (PCAP)

...

##### 21.- SOLVENCIA, CLASIFICACIÓN, HABILITACIÓN Y ADSCRIPCIÓN DE MEDIOS

...

##### 21.6.- Adscripción obligatoria de medios: sí

Se requiere para poder admitir la oferta que los y las profesionales encargadas de la ejecución del contrato, cuenten con titulación académica oficial en el ámbito de la economía (licenciatura o grado en las diferentes denominaciones) y de la auditoría de cuentas (ROAC).

...

##### 22.- CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN

...

##### 22.2.- Existe una pluralidad de criterios de adjudicación: sí

##### 22.2.2.- Criterios evaluables de forma automática mediante aplicación de fórmulas: HASTA 100 PUNTOS

...

##### 2. Criterio: Calidad de los medios personales o humanos: Ponderación (máx. 40 puntos)

...

Experiencia específica: 0,5 puntos por cada pericial realizada los últimos 3 años para Órganos judiciales de la Comunidad Autónoma Vasca con un máximo de 20 puntos.

...)



## PLIEGO DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS PERITACIONES ECONÓMICAS DEMANDADAS POR LOS ÓRGANOS JUDICIALES DE ÁLAVA, BIZKAIA Y GIPUZKOA

...

### 3.- REQUISITOS TÉCNICOS.

Para la ejecución del servicio del presente contrato las licitadoras deberán contar con profesionales que tengan un dominio suficiente de las materias objeto de peritación y que acrediten el conocimiento de la materia correspondiente.

La acreditación del conocimiento exigido podrá realizarse mediante la presentación de la titulación académica oficial en el ámbito de la economía (licenciatura o grado en las diferentes denominaciones) o de la auditoría de cuentas (ROAC).

...)

A la vista de lo anterior, del resto de la documentación que consta en el expediente y de las alegaciones de los interesados, a continuación, se exponen las apreciaciones del OARC / KEAO sobre la viabilidad del recurso.

#### a) Sobre la exigencia de inscripción en el ROAC del personal encargado de la ejecución del contrato

El recurrente alega que el requisito de inscripción en el ROAC es un obstáculo injustificado a la competencia. Este motivo de impugnación debe aceptarse por las siguientes razones:

- 1) La cláusula específica 21.6 del PCAP establece el requisito recurrido en el epígrafe “Adscripción obligatoria de medios”, lo que remite a la figura prevista en el artículo 76.2 LCSP. Por su parte, el apartado 3 del PPT impone a las licitadoras (y no al adjudicatario o contratista, ni al licitador que haya presentado la mejor oferta) la exigencia de que los profesionales con los que cuenten acrediten la inscripción en el ROAC y, a diferencia del PCAP, formula el requerimiento de modo alternativo (y no acumulativo) a la titulación académica (“o de la auditoría de cuentas (ROARC).”)



- 2) El artículo 8.1 de la Ley 22/2015, de 20 de julio, de Auditoría de Cuentas (LAC) establece que “Podrán realizar la actividad de auditoría de cuentas las personas físicas o jurídicas que, reuniendo las condiciones a que se refieren los artículos 9 a 11, figuren inscritos en el Registro Oficial de Auditores de Cuentas del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, y presten la garantía financiera a que se refiere el artículo 27”. Es decir, la inscripción en el ROAC es un requisito legal para el ejercicio de una parte del objeto del contrato, que comprende, entre otras actuaciones, las “auditorías de cuentas” requeridas por los órganos judiciales de la CAE. En este sentido, la inscripción en el ROAC es “una exigencia legal, de derecho necesario, relacionado con la capacidad del licitador para prestar el servicio, cuya finalidad es impedir que las entidades del sector público contraten con quienes no están legalmente autorizados a desarrollar la actividad de la que se trate”, que es la definición del requisito de habilitación (ver el artículo 65.2 LCSP y la Resolución 27/2019 del OARC / KEAO).
- 3) No obstante lo expuesto en el apartado 2) anterior, la cláusula específica 21.4 del PCAP, titulada “Habilitación empresarial o profesional” establece literalmente que “no” se exige habilitación alguna. Esta última mención es correcta, pues la inscripción en el ROAC no se exige al licitador (sea o no persona jurídica), como es propio del requisito de la habilitación, sino a “los y las profesionales encargadas de la ejecución del contrato”.
- 4) Con independencia de lo señalado en los apartados 1) a 3) anteriores, lo cierto es que el requisito impugnado es un criterio de admisión cuyo incumplimiento impide el acceso al contrato, por lo que imposibilita la presentación de una oferta a los operadores económicos que no la satisfagan. Siguiendo la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), el OARC / KEAO ha venido señalando Las condiciones que deben cumplir las cláusulas que rigen un procedimiento de adjudicación para poder ser consideradas conformes a los principios de igualdad de trato, libre acceso y salvaguarda de la libre competencia que establecen los artículos 1.1 y 132 de la LCSP, a pesar de tener la virtualidad de impedir o dificultar el acceso a la licitación a ciertas



empresas o tipos de ellas (ver, por ejemplo, la STJUE de 27 de octubre de 2005, asunto C-234/03, ECLI:EU:C.2005:644 y las Resoluciones 84/2017 y 58 y 179/2018 del OARC / KEAO). Las citadas condiciones son, en síntesis, que las cláusulas deben (i) aplicarse de manera no discriminatoria, (ii) estar justificados por razones imperiosas de interés general, (iii) ser adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen y (iv) no ir más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo.

- 5) En este caso, la cláusula impugnada se aplica de manera no discriminatoria, pues no hace referencia a características personales de los licitadores (como el domicilio social, por ejemplo); además, se justifica por la necesidad de que las personas que ejecuten la prestación contractual dispongan de la autorización legal correspondiente, finalidad para la que es plenamente adecuada. Sin embargo, es desproporcionada en relación con el objetivo que pretende conseguir. En este sentido, debe tenerse en cuenta que la auditoría de cuentas es la única actividad objeto del contrato para la que se precisa la inscripción en el ROAC, mientras que los pliegos la solicitan para todas las personas que vayan a ejecutar el contrato (vayan o no a realizar auditorías de cuentas) y que se pide como requisito de admisión de la oferta por lo que su incumplimiento veda el acceso al contrato. A juicio de este Órgano, esta desproporción quiebra el principio de igualdad de trato por establecer un requerimiento discriminatorio y es un obstáculo contrario a la libre competencia que el poder adjudicador debe salvaguardar en el momento de configurar el objeto del contrato (artículo 1.1 LCSP).

b) Sobre el criterio de adjudicación “Experiencia específica”

La recurrente entiende que el criterio de adjudicación que valora la experiencia específica de los medios humanos o personales que vayan a ejecutar el contrato y que prima las pericias realizadas para órganos judiciales de la CAE es contrario a los principios de igualdad de trato y no discriminación, libre competencia y



transparencia que rigen la contratación pública. Es claro que el criterio impugnado favorece a las empresas o profesionales radicados o vinculados con la CAE, que son los que más fácilmente pueden satisfacerlo, mientras que los demás operadores económicos están perjudicados por él pues, por su causa, pueden encontrar menos atractiva la presentación de una oferta y más difícil el acceso a la adjudicación del contrato. Esta diferencia de trato no es justificable ni legalmente aceptable y el motivo de recurso debe estimarse por los siguientes motivos:

- 1) Aplicando el mismo análisis de proporcionalidad señalado en el apartado 4) de la letra a) anterior, se observa que el criterio se aplica de manera no discriminatoria, pues no hace referencia a condiciones personales de los operadores económicos que indiquen arraigo en el territorio de la CAE, como la nacionalidad o el domicilio social. Sin embargo, no está justificado por razones de interés general, pues las actuaciones sobre las que se valora la experiencia se rigen por materias o técnicas cuyo contenido no tiene ninguna especialidad o vinculación con la CAE, como la auditoría o las matemáticas financieras. El poder adjudicador señala como factor diferenciador de la experiencia en los órganos judiciales de la CAE la legislación propia de esta Comunidad en normativa tributaria y de Derecho foral. Este argumento no es convincente; la conexión de ambas disciplinas con el objeto del contrato es, en el mejor de los casos, remota e incidental, habida cuenta de que conforme a lo dispuesto en la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, los Territorios Históricos al establecer el sistema tributario seguirán la estructura general impositiva del Estado (artículo 2. uno, párrafo segundo) y en la elaboración de la normativa tributaria se adecuarán a la Ley General Tributaria en cuanto a terminología y conceptos (artículo 3.a). En todo caso, el análisis y la adaptación a las peculiaridades de cada supuesto analizado (incluidas las normativas) es consustancial al trabajo que debe realizar un perito profesional (ver, por analogía, la Resolución 175/2021 del OARC / KEAO);



consecuentemente, la valoración de una experiencia específica ligada a cada norma concreta aplicable podría, por reducción al absurdo, llegar a imposibilitar la libre prestación de servicios en esta actividad. Finalmente, parece difícil que cuestiones puramente jurídicas sean tan relevantes en el trabajo pericial, cuyo objeto, por definición, son los aspectos probatorios del litigio, fácticos o de apreciación técnica.

2) Consecuentemente, el criterio de adjudicación impugnado es contrario a los principios de igualdad de trato y libre competencia (artículo 1.1 LCSP) y al artículo 40 b) LCSP, que establece que son anulables las cláusulas emanadas de cualquier poder adjudicador que otorguen, de forma directa o indirecta, ventajas a las empresas que hayan contratado previamente con cualquier Administración.

### 3) Conclusión

A la vista de lo expuesto en los apartados a) y b) anteriores, el recurso debe estimarse en el sentido de anular:

- (i) La cláusula específica 21.6 del PCAP “Adscripción obligatoria de medios” y el apartado 3 del PPT “Requisitos técnicos”.
- (ii) De la cláusula específica 22.2.2 del PCAP “Criterios evaluables de forma automática mediante aplicación de fórmulas”, el criterio de adjudicación “Experiencia específica”.

Según una reiterada doctrina, la declaración de ilegalidad de una decisión relativa a alguno de los criterios de adjudicación y la consecuente anulación de dicho criterio conlleva la cancelación de la licitación (ver, por todas, la Resolución 68/2025 del OARC / KEAO y la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 4 de diciembre de 2003, asunto C448/01). La misma doctrina es igualmente aplicable a la anulación de un criterio de admisión de los licitadores



(ver, por analogía, la Resolución 25/2023 del OARC / KEAO y la sentencia del Tribunal General de la UE, asunto T-525/19, ECLI:EU:T:2021:202, apartado 57 y siguientes).

Por todo lo expuesto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 46.1 LCSP y en la Disposición Adicional Octava de la Ley 5/2010, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2011, la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoaren titularra:

## **RESUELVE**

**PRIMERO:** Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa CONEURES S.L. contra los pliegos del contrato "Peritaciones económicas para los Juzgados", tramitado por la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi (departamento de Justicia y Derechos Humanos) en los términos establecidos en la letra c) del Fundamento jurídico octavo de la presente Resolución y cancelar el procedimiento de adjudicación.

**SEGUNDO:** Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

**TERCERO:** De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 57.4 LCSP, requerir al poder adjudicador para que dé cuenta a este Órgano de las medidas adoptadas para el cumplimiento de la presente Resolución.



**CUARTO:** Contra la presente resolución, ejecutiva en sus propios términos, solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo (artículo 44.1 Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, LJ) en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la notificación de la misma (artículo 46. 1 LJ), ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (artículo 10.1 k) LJ), de conformidad con el artículo 59.1 LCSP.

**Vitoria-Gasteiz, 2025eko maiatzaren 13a**

Vitoria-Gasteiz, 13 de mayo de 2025