CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA

Dictamen 603/2026
Expediente 274/2026

Presidenta
Hble. Sra.
D.ª Margarita Soler Sánchez

Conselleres y Consellers
Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.
D. Enrique Fliquete Lliso
D.ª M.ª del Carmen Pérez Cascales
D. Joan Carles Carbonell Mateu
D. Francisco Javier de Lucas Martín
D.ª Fernanda María Lapresta Gascón

Secretari General
Ilmo. Sr.
D. Joan Tamarit i Palacios

Hble. Sr.:

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 30 de julio de 2026, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.ª Margarita Soler Sánchez, y con la asistencia de los señores y las señoras que al margen se expresan emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

De conformidad con la comunicación de V.H., de 15 de abril de 2026 (Registro de entrada 16 de abril), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado la consulta facultativa planteada por el Ajuntament de C.V. sobre el criterio y procedimiento a seguir para la correcta y efectiva contratación de abogado y procurador por parte del Ajuntament de C.V. para su defensa y representación en un procedimiento penal tras el ofrecimiento de acciones del Juzgado al determinarse la entidad local como perjudicada de los hechos delictivos. Todo ello con expresión de la normativa aplicable, requisitos y modo proceder en el abono de honorarios devengados por éstos.

I
ANTECEDENTES

Del examen del expediente administrativo remitido se desprende que:

Primero.- Por escrito de 15 de abril de 2026, el vicepresidente segundo y conseller de Presidencia de la Generalitat remitió a este Consell Jurídic Consultiu consulta facultativa formulada por el Ajuntament de C.V. sobre el criterio y procedimiento a seguir para la correcta y efectiva contratación de abogado y procurador por parte del Ajuntament de C.V. para su defensa y representación en un procedimiento penal tras el ofrecimiento de acciones del Juzgado al determinarse la entidad local como perjudicada de los hechos delictivos.

Junto al referido escrito se adjunta Cédula de ofrecimiento de acciones, informe de Fiscalía Anticorrupción, acuerdo del Pleno de 20 de noviembre de 2024, decreto de personación del Ajuntament de C.V., informe jurídico realizado por letrado asesor, informe propuesta de director general de Administración Local.

Segundo.- En el escrito de consulta se expone, en particular, lo siguiente:

*"**PRIMERO.**- Que el Juzgado de Instrucción Número 2 de C.V.2 notificó al Ayuntamiento de C.V. una cédula de Ofrecimiento de Acciones de fecha 14 de octubre de 2024 por la que se concedía un plazo de 10 días para que esta Administración pudiera personarse como perjudicada en el Procedimiento Abreviado, en el que se investigaban hechos por ilícitos penales relacionados con la prevaricación urbanística y administrativa y cohecho, y ejercitar cuantas acciones civiles y penales procedieran.*

Entre las personas investigadas en este procedimiento penal se encontraban personas con vinculación al Ayuntamiento de C.V. (entre ellos exconcejales: el extedientecal -sic- de la Corporación Municipal y el alcalde del municipio entre 1987 y 2015 -y, a su vez diputado provincial-) y personas relacionadas con ellos.

Junto a la citada cédula de Ofrecimiento de Acciones, el Juzgado de Instrucción Número 2 de C.V.2 también remitió al Ayuntamiento un informe emitido por la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada en el que se determinaba un perjuicio económico para este municipio de un total de 696.582,48 euros.

Según se exponía en el informe de la Fiscalía: "se constata la existencia de un presunto perjuicio económico para las arcas municipales, al menos en dos de las operaciones urbanísticas reprochadas en el presente procedimiento, a saber 500.000€ por la enajenación gratuita de la parecerla de 3.098 m2 de

suelo urbano, sita en el Proyecto de Reparcelación sector B; y 196.582,48€ por las ventas a bajo precio de las parcelas asociadas al PAI".

Se anexa la cédula de Ofrecimiento de Acciones e Informe de la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada como documento I.

SEGUNDO.- *Para resaltar la relevancia del asunto conviene apuntar que el Municipio de C.V. apenas cuenta con una población cercana a 1.800 habitantes y que el presupuesto anual del Ayuntamiento es se aproxima al millón y medio de euros.*

Por tanto, la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada apuntaba en su informe a un perjuicio cercano a la mitad de todos los recursos públicos que el Ayuntamiento dispone para mantener todos los servicios públicos e instalaciones locales durante un año.

TERCERO.- *Dada la contundencia del Informe de la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada y la brevedad del plazo concedido por el Juzgado al Ayuntamiento para ejercitar acciones penales y civiles, el Ayuntamiento acordó designar a los profesionales especializados para su defensa y representación: los abogados penalistas (…), así como a la Procuradora de los Tribunales (…). Si bien, se entendía que sus honorarios no podrían superar los umbrales que requerirían una licitación pública.*

CUARTO.- *Que el Ayuntamiento de C.V. acudió a la designación de profesionales particulares en tanto que varios de los acusados en el procedimiento penal (entre ellos, un exconcejal y el exalcalde de la Corporación) habrían cometido los hechos constitutivos de delitos (hechos de los que habría resultado perjudicada la Corporación Municipal) en el ejercicio de su cargo público.*

Este hecho supondría que, en caso de que se hubiera optado por la intervención jurídica de la Diputación de Valencia para la defensa de los intereses del Ayuntamiento, se incurriera -de forma inevitable- en un conflicto de interés o en eventuales abstenciones de empleados públicos en la tramitación del procedimiento.

Precisamente, además que los acusados en el procedimiento penal trabajaron e intervinieron con la Diputación en el ejercicio de su cargo, podría darse el caso que éstos pudieran acabar recabando su defensa jurídica -ya sea de forma directa o indirecta- de esta Administración en tanto que -como se ha expuesto- los delitos de los que son acusados el exconcejal y exalcalde del Ayuntamiento de C.V. (también exdiputado de la Diputación de Valencia) los habrían cometido en el ejercicio de su cargo.

QUINTO.- *Que la designación de los profesionales para la defensa y representación del Ayuntamiento en la causa penal derivada del Procedimiento Abreviado 719/15 del Juzgado de Instrucción nº2 de C.V.2 fue realizada por acuerdo adoptado a través del Decreto de Alcaldía 2024-2023 de fecha 23 de*

octubre de 2024 y del Pleno de la Corporación Municipal de fecha 10 de noviembre de 20024.

Se anexa los acuerdos de designación de profesionales como documento II y documento III.

SEXTO.- *Que varios de los acusados en la causa penal derivada procedimiento penal derivada del Procedimiento Abreviado del Juzgado de Instrucción Número 2 de C.V.2 (causa en la que, según el Informe del Ministerio Fiscal resultó perjudicada esta Administración) decidieron impugnar la designación y personación de los profesionales designados por el Ayuntamiento para su defensa y representación con la finalidad de que esta Corporación no pudiera ejercitar sus derechos en el procedimiento penal.*

Ello lo hicieron a través de recursos ordinarios frente a la resolución judicial dictada por el Juzgado de Instrucción de C.V.2 por la que se tenía por personada a esta Administración. Si bien, todos estos recursos fueron desestimados y, a día de hoy, la personación del Ayuntamiento de C.V. en el procedimiento penal a través de los profesionales designados a través del Decreto de Alcaldía 2024-343 de fecha 23 de octubre de 2024 y por el acuerdo del Pleno de la Corporación Municipal de fecha 10 de noviembre de 20024 es firme.

SÉPTIMO.- *Que uno de los acusados en el procedimiento penal derivado del P.A 719/15 del Juzgado de Instrucción de C.V.2 decidió interponer dos recursos contenciosos Administrativos frente a los acuerdos de designación de designación y personación adoptados a través del Decreto de Alcaldía 2024-343 de fecha 23 de octubre de 2024 y del Pleno de la Corporación Municipal de fecha 10 de noviembre de 20024.*

Actualmente estos procedimientos administrativos seguidos ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo Núm.2 y el Juzgado de lo Contencioso Administrativo Núm.10 (P.O 518/2024), ambos de Valencia, se encuentran en tramitación procesal. En ellos, el Ayuntamiento de C.V. comparece con los mismos profesionales que los que fueron designados en el procedimiento penal al estar todos ellos relacionados entre sí.

OCTAVO.- *Pese a la designación de los profesionales, hasta la fecha, el Ayuntamiento de C.V. no ha llevado a cabo una tramitación concreta de contratación con arreglo a la Ley de Contrato del Sector Público ni licitación por entender que se está en el ámbito de aplicación de la Directiva 2014/24/UE que permite excluir la asistencia letrada en la contratación del sector público.*

(…)

En este momento surgen dudas razonables de si los servicios de asesoramiento jurídico y defensa de un Ayuntamiento en procedimientos judiciales por parte de abogados y procuradores deben ser licitados conforme a la Ley de Contratos del Sector Público o, por el contrario, quedan excluidos por la norma comunitaria, como bien sucede con el arbitraje y la conciliación.

Precisamente, esta Administración entiende que la intervención de abogados y procuradores en procedimientos judiciales, como mínimo, serían equiparable (y, por tanto, excluidos de la normativa de contratación pública en los términos del apartado segundo del artículo 10 de la Directiva2014/24/UE o, en todo caso, por analogía del apartado primero del citado artículo) a los procedimientos de arbitraje y conciliación debido a que en la norma no recoge motivo alguno en el que justifique una contratación diferente de estos profesionales atendiendo a la actuación realizada (es decir, si intervienen en un procedimiento de arbitraje y/o de conciliación o, si por el contrario, su intervención se realiza en un procedimiento judicial) y no a su singularidad y servicio específico que prestan.

Respecto al servicio prestado por abogados y procuradores en procedimientos judiciales cabe destacar dos notas esenciales: el secreto profesional/confidencialidad de los asuntos (reforzado en procedimiento que se encuentran en fase de instrucción) así como el derecho/ obligación a la confianza entre abogado y cliente. Ambas obligaciones quedan recogidas, de forma imperativa, en los artículos 4 y 5del Código Deontológico aprobado por el Pleno del Consejo General de la Abogacía Española en fecha 6 de marzo de 2019.

En este caso, como se ha expuesto, se debe tomar en consideración que al Ayuntamiento de C.V. tan solo se le ofreció un plazo de 10 días para ejercitar acciones penales y civiles en el procedimiento penal seguido ante el Juzgado de Instrucción de C.V.2 por lo que difícilmente se hubiera podido proceder de otra manera: en ese breve plazo de tiempo, y dada la extensión de la causa (con actuaciones llevadas a cabo durante más de nueve años de instrucción) hubiera resultado imposible licitar un contrato para la defensa y representación de la entidad local en el procedimiento penal.

Es más, el propio Ayuntamiento, a no estar personado en la causa desde un inicio, desconocía el volumen de trabajo, de actuaciones y de complejidad del asunto a encomendar.

Asimismo, esta Administración ni siquiera podía conocer el plazo temporal que requerirían las actuaciones de estos profesionales.

En definitiva, dado el caso concreto, estamos ante una prestación de servicios tan singular y específica que -salvo mejor criterio- se entiende que puede quedar sujeta a regulación armonizada y, con ello, excluida de las normas de adjudicación de contratos públicos (apartado 40 de la Sentencia dictada por la Sala 5ª del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de fecha 6 de junio de 2019 en el asunto C-264/18 sobre el art. 10 d) de la Directiva 2014/24/UE)

NOVENO.- *Se pone de manifiesto que el Ayuntamiento de C.V. ha realizado las designaciones de los profesionales atendiendo, en todo caso, al interés público y la defensa de los derechos de sus ciudadanos.*

Ello haciendo especial hincapié en que la iniciativa para comparecer en el procedimiento penal que dimana del Procedimiento Abreviado del Juzgado de Instrucción de C.V.2 no fue impulsada por el Consistorio, sino que fue como

consecuencia del Ofrecimiento de Acciones realizado por el Juzgado tras advertir el Ministerio Público que esta Administración habría sido perjudicada por los hechos delictivos.

DÉCIMO.- *A día de hoy, los profesionales designados por el Ayuntamiento de C.V. (Abogado y Procurador) no han solicitado provisión de fondos alguna ni han emitido ninguna factura al Ayuntamiento de C.V. por las actuaciones realizadas.*

Por ello, hasta el momento, esta Administración no ha realizado pago alguno a éstos por ningún concepto a pesar de que, desde su designación, están llevando a cabo actuaciones en nombre, representación y defensa del Consistorio en los asuntos reseñados en este escrito.

Precisamente, la primera actuación que desempeñaron los profesionales designados por el Ayuntamiento fue defender su personación y designación en el procedimiento penal seguido ante el Juzgado de Instrucción de C.V.2 frente a los recursos interpuestos por los acusados. Es decir que, en caso que esta impugnación hubiera prosperado, se hubiera puesto fin a los servicios jurídicos que desempeñan estos profesionales por imposibilidad de continuar en el procedimiento judicial y, en consecuencia, se extiende que exclusivamente correspondería satisfacer los honorarios devengados por esa actuación.

Sin embargo, al confirmar el órgano jurisdiccional la personación del Ayuntamiento a través de los profesionales designaos, está previsto que asistan jurídicamente al Ayuntamiento, con defensa y representación, hasta el final del procedimiento penal.

UNDÉCIMO.- *El Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ya se ha pronunciado en algunas ocasiones respecto al procedimiento de pago de los honorarios de profesionales de servicios jurídicos que intervienen en juicio en defensa de la Administración.*

Así, por ejemplo, consta el Dictamen 2013/0046 (Expediente 0846/2012) en el que se llega a dar respuesta sobre el pago de minutas de abogados en los que no se produjo un procedimiento de contratación, ni se pactó un precio fijo por las actuaciones desempéñalas por éstos. (…)

DUODÉCIMO.- *Que el Ayuntamiento de C.V. interesa conocer si la actuación realizada es correcta y, en su caso, el criterio y normativa aplicable para este procedimiento de designación de profesionales y de contratación de los mismos con todos sus requisitos y modo proceder en el abono de honorarios devengados por éstos.*

En este sentido, el Ayuntamiento de C.V. se encuentra con limitaciones para atender a las dudas jurídicas que presenta este asunto concreto por lo que, con motivo de aplicar correctamente la norma y cumplir con todos los trámites y procedimientos fijados por ésta, se interesa elevar esta cuestión Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana en el ejercicio de función consultiva con la finalidad que traslade criterio y el procedimiento a seguir para

la correcta y efectiva contratación de los profesionales, con todos sus requisitos y modo proceder en el abono de honorarios devengados por éstos.

Esta consulta se realiza con carácter previo a que los profesionales designados soliciten al Ayuntamiento de C.V. cobro por las actuaciones realizadas en los procedimientos judiciales con la finalidad de obtener criterio jurídico y procedimiento concreto a seguir en esta situación para su efectiva y correcta contratación o, en su caso, recomendación a seguir para el cumplimiento de la legalidad vigente.

***SOLICITO** la emisión de informe y/o dictamen en el que se pronuncie sobre el criterio y procedimiento a seguir para la correcta y efectiva contratación de abogado y procurador por parte del Ayuntamiento de C.V. para su defensa y representación en un procedimiento penal tras el ofrecimiento de acciones del Juzgado al determinarse la entidad local como perjudicada de los hechos delictivos. Todo ello con expresión de la normativa aplicable, requisitos y modo proceder en el abono de honorarios devengados por éstos (…)".*

II
CONSIDERACIONES

Primera.- Carácter de la consulta.

La consulta formulada tiene el carácter de facultativa, con arreglo a lo previsto en el artículo 9 de la Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, de creación de este Consell.

Segunda.- Cuestiones planteadas.

Del contenido del escrito de consulta, de 24 de marzo de 2026, resulta que las cuestiones jurídicas sobre las que este Consell debe pronunciarse pueden sistematizarse en los siguientes términos.

A) Determinación del régimen jurídico aplicable a la contratación de los servicios de representación y defensa procesal por las Administraciones públicas.

La primera cuestión suscitada por la autoridad consultante se refiere al régimen jurídico aplicable a la contratación de los servicios de representación y defensa procesal por las administraciones públicas. En este sentido, el escrito de la autoridad consultante expresa sus dudas acerca de *"si los servicios de asesoramiento jurídico y defensa de un Ayuntamiento en procedimientos judiciales por parte de abogados y procuradores deben ser licitados conforme a la Ley de Contratos del Sector Público o, por el contrario, quedan excluidos por la norma comunitaria"*, al entender que estos servicios

"pueden quedar sujetos a regulación armonizada y, con ello, excluidos de las normas de adjudicación de contratos públicos".

Asimismo, fundamenta esta interpretación en el artículo 10.d) de la Directiva 2014/24/UE y en la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 6 de junio de 2019 (asunto C-264/18).

B) Relevancia jurídica de las especialidades propias de los servicios de representación y defensa procesal.

La tesis sostenida por la entidad local se basa, además, en las características específicas que, a su juicio, diferencian esta clase de prestaciones del resto de contratos de servicios.

Así, afirma que *"respecto al servicio prestado por abogados y procuradores en procedimientos judiciales cabe destacar dos notas esenciales: el secreto profesional/confidencialidad de los asuntos (...) así como el derecho/obligación a la confianza entre abogado y cliente"*, destacando el especial deber de reserva que concurre en un procedimiento penal que todavía se encontraba en fase de instrucción. Igualmente, sostiene que la representación procesal constituye *"una prestación de servicios tan singular y específica"* que justificaría un tratamiento jurídico diferenciado respecto del resto de contratos públicos.

Igualmente, el ayuntamiento justifica la designación de profesionales externos en la eventual existencia de conflictos de intereses que, a su juicio, impedirían acudir a otras fórmulas de asistencia jurídica pública, circunstancia cuyo eventual alcance jurídico habrá de ser valorado en la medida en que resulte relevante para resolver las cuestiones planteadas.

Estas observaciones hacen necesario examinar si las singularidades invocadas por la entidad consultante -el carácter *intuitu personae* de la prestación, la especial relación de confianza entre abogado y cliente, la confidencialidad derivada del secreto profesional, la especialización técnica exigida por determinados litigios y la eventual concurrencia de situaciones de urgencia- poseen entidad jurídica suficiente para excluir la aplicación de la Ley de Contratos del sector Público (LCSP) o si, por el contrario, constituyen circunstancias que encuentran adecuado encaje dentro del régimen propio de contratación pública diseñado por dicha ley.

C) Consecuencias de la aplicación de la LCSP al supuesto concreto expuesto por la autoridad consultante.

Una vez determinado el régimen jurídico aplicable a esta modalidad contractual, este Órgano consultivo debe pronunciarse sobre las

consecuencias que dicha conclusión proyecta sobre el supuesto de hecho planteado por el ayuntamiento.

La entidad consultante expone que, tras recibir la cédula de ofrecimiento de acciones del Juzgado de Instrucción de C.V.2, acordó designar a determinados profesionales para asumir su representación y defensa procesal mediante Decreto de Alcaldía y posterior acuerdo del Pleno. Asimismo, reconoce expresamente que *"no ha llevado a cabo una tramitación concreta de contratación con arreglo a la Ley de Contratos del Sector Público ni licitación por entender que se está en el ámbito de aplicación de la Directiva 2014/24/UE que permite excluir la asistencia letrada en la contratación del sector público"*.

Del mismo modo, pone de manifiesto que, hasta la fecha, los profesionales designados *"no han solicitado provisión de fondos alguna ni han emitido ninguna factura"*, por lo que *"esta Administración no ha realizado pago alguno a éstos por ningún concepto",* solicitando que este Consell determine *"el procedimiento a seguir para la correcta y efectiva contratación de los profesionales, con todos sus requisitos y modo de proceder en el abono de los honorarios devengados por éstos*" y, en definitiva, *"el procedimiento concreto a seguir en esta situación para su efectiva y correcta contratación o, en su caso, recomendación a seguir para el cumplimiento de la legalidad vigente"*.

En consecuencia, procederá analizar las consecuencias que de ello se derivan para el supuesto sometido a consulta, determinando, hasta donde resulte jurídicamente posible, el tratamiento que corresponde a la designación efectuada por el ayuntamiento, así como el cauce jurídico procedente para la eventual regularización de la relación existente y el reconocimiento y abono, en su caso, de los honorarios correspondientes a los servicios efectivamente prestados.

Las cuestiones expuestas son examinadas en las consideraciones siguientes, comenzando por la determinación del régimen jurídico aplicable a esta modalidad contractual.

Tercera.- Normativa aplicable.

El examen de las cuestiones planteadas a este Órgano consultivo exige partir del marco normativo europeo y nacional que regula la contratación pública y, en particular, del tratamiento que ambos ordenamientos dispensan a los servicios de representación y defensa procesal.

En el ámbito del Derecho de la Unión Europea, la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE cuyo objeto y ámbito de aplicación de acuerdo con su artículo 1 es establecer

"*las normas aplicables a los procedimientos de contratación por poderes adjudicadores con respecto a contratos públicos y a concursos de proyectos, cuyo valor estimado sea igual o superior a los umbrales establecidos en el art. 4.*

2. A efectos de la presente Directiva, se entenderá por contratación la adquisición mediante un contrato público, de obras, suministros o servicios por uno o varios poderes adjudicadores a los operadores económicos elegidos por dichos poderes adjudicadores, con independencia de que las obras, los suministros o los servicios estén o no destinados a un fin público."

La referida Directiva establece una exclusión específica de su aplicación a los contratos sobre determinados servicios jurídicos en los que se encuentran prestaciones de representación y defensa letrada.

Así, en su artículo 10.d expresa lo siguiente:

"*La presente Directiva no se aplicará a aquellos contratos públicos de servicios para: (…)*

cualquiera de los siguientes servicios jurídicos:

i) representación legal de un cliente por un abogado, en el sentido del art. 1 de la Directiva 77/249/CEE del Consejo (25) en:

- un arbitraje o una conciliación celebrada en un Estado miembro, un tercer país o ante una instancia internacional de conciliación o arbitraje, o

- un procedimiento judicial ante los órganos jurisdiccionales o las autoridades públicas de un Estado miembro, un tercer país o ante órganos jurisdiccionales o instituciones internacionales,

ii) asesoramiento jurídico prestado como preparación de uno de los procedimientos mencionados en el inciso i) de la presente letra, o cuando haya una indicación concreta y una alta probabilidad de que el asunto sobre el que se asesora será objeto de dichos procedimientos, siempre que el asesoramiento lo preste un abogado en el sentido del art. 1 de la Directiva 77/249/CEE,

iii) servicios de certificación y autenticación de documentos que deban ser prestados por un notario,

iv) servicios jurídicos prestados por administradores, tutores u otros servicios jurídicos cuyos proveedores sean designados por un órgano jurisdiccional en el Estado miembro en cuestión o designados por ley para desempeñar funciones específicas bajo la supervisión de dichos órganos jurisdiccionales,

v) otros servicios jurídicos que en el Estado miembro de que se trate estén relacionados, incluso de forma ocasional, con el ejercicio del poder público;(…)".

En concreto, el artículo 10 de la Directiva 2014/24/UE excluye de forma expresa de su ámbito de aplicación determinados servicios jurídicos específicos, tales como la representación legal en procedimientos judiciales, el asesoramiento previo a un litigio, el arbitraje, la conciliación y los servicios notariales.

Al trasladar esta previsión al ordenamiento jurídico español la Ley de Contratos del Sector Público 9/2017, de 8 de noviembre, no transpuso dicha exclusión con el mismo alcance que la norma europea optando por una transposición notablemente más restrictiva al excluir de su aplicación de forma expresa únicamente el arbitraje y la conciliación.

La Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, en sus artículos 4 a 11 prevé un listado cerrado y t…tivo de los negocios y contratos excluidos de su ámbito de aplicación, entre los que no figuran los servicios de defensa jurídica ni el asesoramiento prestado por profesionales de la abogacía.

El artículo 11 de la LCSP expresa que *"Los contratos relativos a servicios de arbitraje y conciliación quedan excluidos de la presente Ley."*

Por tanto, la referida ley no excluye de su ámbito de aplicación de forma expresa los servicios jurídicos, sino que únicamente excluye de forma expresa los servicios de arbitraje y conciliación.

Por su parte, el artículo 19.2.e de la LCSP excluye a estos contratos de la regulación armonizada (los denominados contratos SARA). Esto implica que, aun superando los umbrales económicos establecidos, no están obligados a publicarse en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) ni a someterse a los plazos preestablecidos más exigentes de la normativa comunitaria.

El artículo 19.2 de la Ley 9/2017 expresa que *"2. No obstante lo señalado en el apartado anterior, no se consideran sujetos a regulación armonizada, cualquiera que sea su valor estimado, los contratos siguientes: (…)*

e) Aquellos que tengan por objeto cualquiera de los siguientes servicios jurídicos:

1.º La representación y defensa legal de un cliente por un procurador o un abogado, ya sea en un arbitraje o una conciliación celebrada en un Estado o ante una instancia internacional de conciliación o arbitraje, o ya sea en un procedimiento judicial ante los órganos jurisdiccionales o las autoridades

públicas de un Estado o ante órganos jurisdiccionales o instituciones internacionales.

2.º El asesoramiento jurídico prestado como preparación de uno de los procedimientos mencionados en el apartado anterior de la presente letra, o cuando exista una probabilidad alta de que el asunto sobre el que se asesora será objeto de dichos procedimientos, siempre que el asesoramiento lo preste un abogado.

3.º Los servicios de certificación y autenticación de documentos que deban ser prestados por un notario público.

4.º Los servicios jurídicos prestados por administradores, tutores u otros servicios jurídicos cuyos prestadores sean designados por un órgano jurisdiccional o designados por ley para desempeñar funciones específicas bajo la supervisión de dichos órganos jurisdiccionales.

5.º Otros servicios jurídicos que estén relacionados, incluso de forma ocasional, con el ejercicio del poder público (…)".

La comparación entre ambas regulaciones pone de manifiesto que el legislador europeo y el legislador estatal utilizan técnicas normativas distintas para regular la contratación de determinados servicios jurídicos. Determinar el alcance jurídico de dicha diferencia y sus consecuencias respecto de la contratación de los servicios de representación y defensa procesal por las administraciones públicas constituye, precisamente, el objeto de las consideraciones que siguen.

Cuarta.- Interpretaciones de las juntas consultivas y otros órganos sobre la sujeción de los servicios jurídicos de defensa y representación procesal a la Ley de Contratos del Sector Público.

La distinta configuración normativa que la Directiva 2014/24/UE y la Ley 9/2017 dispensan a los servicios jurídicos de representación y defensa procesal ha dado lugar a interpretaciones divergentes acerca de su sometimiento a la legislación española de contratación pública.

Como se ha expuesto en la consideración precedente, el artículo 10.d) de la Directiva 2014/24/UE excluye de su ámbito de aplicación determinados servicios jurídicos, entre ellos la representación legal de un cliente por abogado en procedimientos judiciales, arbitrales o de conciliación y el asesoramiento jurídico prestado para la preparación de tales procedimientos o cuando exista una indicación concreta y una alta probabilidad de litigio. La LCSP, sin embargo, no reprodujo esa exclusión con idéntico alcance. Su artículo 11.3 excluye expresamente los contratos relativos a servicios de arbitraje y conciliación, mientras que la representación y defensa legal por

abogado o procurador aparece regulada en el artículo 19.2.e) a los solos efectos de declarar que tales contratos no están sujetos a regulación armonizada, cualquiera que sea su valor estimado.

La interpretación de esta diferencia normativa ha dado lugar a las siguientes interpretaciones.

A) Interpretación favorable a la exclusión de la aplicación preceptiva de la LCSP

La tesis favorable a la exclusión de los contratos de defensa y representación de la aplicación preceptiva de la LCSP parte de una interpretación material de la Directiva 2014/24/UE y de la singular naturaleza de la relación profesional que se establece entre el abogado y su cliente. Conforme a esta posición, la exclusión europea no obedecería solamente a una decisión técnica sobre los umbrales o los procedimientos armonizados, sino al reconocimiento de que la defensa jurídica presenta unas características difícilmente conciliables con la aplicación ordinaria de las reglas de publicidad y concurrencia.

La elección del abogado se encontraría condicionada por elementos esencialmente cualitativos y personales, como la confianza, la especialización, la experiencia, el conocimiento previo del asunto, la disponibilidad inmediata, la independencia profesional y la confidencialidad de la estrategia procesal. Se trataría, por ello, de una relación marcadamente *intuitu personae*, en la que la identidad y las cualidades del profesional no son indiferentes para el cliente público.

Esta orientación fue asumida, en un primer momento, en determinados informes de la Abogacía General del Estado, citados por la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en su Informe 4/2019. En ellos se sostuvo que la configuración legal de los contratos de defensa jurídica como contratos no sujetos a regulación armonizada por razón de su objeto excluía la aplicación preceptiva de los procedimientos regulados en la LCSP y permitía flexibilizar considerablemente su adjudicación. Concretamente, según recoge el Informe 4/2019, la Abogacía General del Estado consideró que *"La configuración legal de estos contratos de servicios jurídicos como contratos no sujetos a regulación armonizada por razón de su objeto excluye la preceptiva aplicación de los preceptos de la LCSP y flexibiliza considerablemente el procedimiento de adjudicación, en el que tan solo hay que garantizar la aplicación de los principios generales a los que alude la Comunicación Interpretativa de la Comisión sobre el Derecho comunitario aplicable en la adjudicación de contratos no cubiertos o solo parcialmente cubiertos por las directivas sobre contratación pública*".

Esta interpretación no negaba necesariamente la posibilidad de utilizar voluntariamente alguno de los procedimientos previstos en la LCSP, pero entendía que su aplicación no resultaba obligatoria. La adjudicación quedaría sometida principalmente a los principios generales de igualdad, transparencia, no discriminación, proporcionalidad y adecuada utilización de los fondos públicos.

El informe 4/2019 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado reflejó esta posición con cierta ambivalencia. De una parte, declaró que la defensa legal de las Administraciones públicas por abogado no puede ser calificada como contrato sujeto a regulación armonizada, cualquiera que sea su valor estimado, y remitió su régimen jurídico a los criterios de la Comunicación Interpretativa de la Comisión Europea de 1 de agosto de 2006. De otra, admitió expresamente que la defensa en juicio de una entidad del sector público podía contratarse mediante cualquiera de los procedimientos regulados en la LCSP.

El referido informe sostuvo además que, como regla general, la contratación de la defensa jurídica debía efectuarse conjuntamente, mediante un solo contrato referido a un periodo determinado, y no mediante un contrato independiente por cada procedimiento judicial. No obstante, admitió que la especificidad o excepcionalidad de determinados litigios podía hacer conveniente una contratación singular.

También el informe 52/2020 de la Junta Consultiva estatal destacó las peculiaridades de esta categoría de servicios, remitiéndose a la STJUE de 6 de junio de 2019, asunto C-264/18. En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia señaló que la relación entre el abogado y su cliente se caracteriza por la libre elección del defensor, por una especial relación de confianza y por la más estricta confidencialidad.

El Tribunal de Justicia expresó, en particular, que *"Las prestaciones de servicios efectuadas por un abogado solo se conciben en el marco de una relación intuitu personae entre el abogado y su cliente, caracterizada por la más estricta confidencialidad".* Este reconocimiento de la singularidad de la defensa letrada fue utilizado por una parte de la doctrina para sostener que la competencia entre profesionales no podía prevalecer de manera absoluta sobre la confianza y la confidencialidad inherentes a la relación abogado-cliente.

La posición favorable a la exclusión fue desarrollada por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón en su informe 1/2023, de 14 de febrero.

La Junta aragonesa parte de la función institucional de la abogacía en la Administración de Justicia y señala que la actividad del abogado no puede

identificarse sin más con una prestación de servicios ordinaria de naturaleza mercantil. Destaca que la profesión se encuentra regulada y vinculada al correcto funcionamiento del sistema judicial, y que en la elección del abogado concurren elementos cualitativos y fiduciarios que no pueden ser adecuadamente sustituidos por una mera comparación económica entre ofertas.

Tras reproducir el artículo 10.d) de la Directiva 2014/24/UE, el Informe 1/2023 concluye que *"Los servicios jurídicos de asesoría y representación en juicio, que se refieren exclusivamente a los servicios prestados por abogados en cualquier ámbito o especialidad del Derecho, están formalmente excluidos del ámbito de la contratación pública y no tienen la consideración de contrato público"*. Añade el referido informe que *"Por su propia naturaleza y función y también porque en la elección del abogado por un poder adjudicador hay un claro elemento de confianza que debe prevalecer frente al de la competencia*".

A partir de esta premisa, la Junta Consultiva aragonesa considera que la utilización de los procedimientos de contratación tendría carácter facultativo y podría responder a una finalidad adicional de transparencia, pero no constituiría una exigencia necesaria derivada de la LCSP. En este sentido, afirma que *"Si se decidiera la utilización de algún procedimiento de contratación pública para la selección en aras a una mayor transparencia, podría utilizarse un procedimiento abierto, un procedimiento restringido o un procedimiento negociado sin publicidad*".

El informe atribuye especial relevancia a los criterios cualitativos, singularmente a la experiencia, los resultados previos, la especialización y la confidencialidad. Desde esta perspectiva, la selección del abogado no debería descansar prioritariamente en el precio, sino en la capacidad del profesional para prestar la mejor defensa posible de los intereses públicos comprometidos.

En síntesis, esta primera posición considera que la exclusión europea responde a la propia naturaleza de la defensa jurídica y que la LCSP debe interpretarse de forma coherente con esa singularidad. La confianza, la confidencialidad y la libre elección del abogado justificarían, según esta tesis, bien la exclusión completa de estos contratos, bien su sometimiento únicamente a los principios generales de contratación pública, sin obligación de tramitar los procedimientos ordinarios previstos en la ley.

B) Interpretación favorable a la plena sujeción a la LCSP

Frente a la anterior interpretación, una segunda posición consultiva ha entendido que los contratos de servicios jurídicos de defensa y representación procesal están comprendidos en el ámbito de aplicación de la LCSP, aunque no tengan la consideración de contratos sujetos a regulación armonizada.

Esta posición parte de la distinción entre el ámbito de aplicación de la Directiva 2014/24/UE y el de la legislación nacional. La exclusión prevista en el artículo 10.d) de la Directiva significa que el legislador europeo decidió no someter tales servicios al régimen armonizado de contratación pública, pero no impone a los Estados miembros la obligación de excluirlos también de sus ordenamientos internos. La STJUE de 6 de junio de 2019, asunto C-264/18, constituye un elemento importante de esta interpretación. Aunque la sentencia reconoce la relación *intuitu personae* y la estricta confidencialidad propias de la defensa jurídica, señala igualmente que, al excluir dichos servicios del ámbito de la Directiva, el legislador de la Unión dejó a los legisladores nacionales la decisión de someterlos o no a sus normas internas de contratación pública.

Por tanto, la singularidad de la relación abogado-cliente explica la exclusión del régimen armonizado europeo, pero no determina automáticamente su exclusión de la LCSP. Para establecer el régimen jurídico interno es necesario examinar la opción efectivamente adoptada por el legislador español. Esta posición destaca que los artículos 4 a 11 de la LCSP contienen el catálogo de negocios y contratos excluidos de la Ley. Entre ellos no aparecen los servicios jurídicos de representación y defensa procesal. El artículo 11.3 excluye únicamente los contratos relativos a los servicios de arbitraje y conciliación.

Por el contrario, el artículo 19.2.e) se refiere expresamente a los contratos de representación y defensa legal por abogado o procurador para declarar que no están sujetos a regulación armonizada. De esta regulación se extrae que el legislador estatal no quiso excluirlos de la LCSP, sino únicamente exceptuarlos de las exigencias derivadas del Derecho europeo armonizado.

Esta interpretación fue formulada por la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en su Informe 27/2023, cuyas conclusiones señalan que *"Los contratos de servicios jurídicos de asesoría y representación en juicio prestados por abogados están incluidos en el ámbito de aplicación de la LCSP"*. Añade el informe que "*Aunque estos contratos están excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva 2014/24, el legislador español ha considerado aplicarles el régimen jurídico de los contratos no sometidos a regulación armonizada de acuerdo con lo previsto en el artículo 19 de la citada LCSP"*.

La Junta Consultiva estatal reconoce, no obstante, que la aplicación de la LCSP debe acomodarse a las peculiaridades propias de la relación entre abogado y cliente. Por ello concluye igualmente que *"Las normas de la LCSP permiten acomodar los pliegos de los contratos de servicios jurídicos a las*

peculiaridades propias de la relación intuitu personae que se entabla entre el abogado y el cliente".

La Junta Consultiva de Contratación Pública de Andalucía asumió idéntica interpretación en su Informe 7/2024. Este informe comienza reconociendo que la Directiva 2014/24/UE excluye claramente de su ámbito los servicios jurídicos de representación y defensa en juicio y el asesoramiento previo prestado por abogados. Sin embargo, señala que el legislador español no estaba obligado a reproducir dicha exclusión. En este sentido, afirma que "*Corresponde a los legisladores nacionales determinar si los servicios jurídicos excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva se deben someter a las normas de adjudicación de contratos públicos".* A continuación, concluye que *"El legislador español, al transponer la Directiva a la LCSP, ha decidido excluir de la Ley unos determinados servicios, como son los servicios de arbitraje y conciliación, pero respecto al resto de prestaciones de servicios jurídicos únicamente ha determinado que no están sujetas a regulación armonizada*".

Añade la Junta que *"Queda sujeta a la LCSP la contratación de los servicios de representación y defensa en juicio, así como el asesoramiento previo, prestados por abogados en cualquier ámbito o especialidad del Derecho*".

La Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña sostuvo la misma posición en su Informe 21/2023. Según este órgano consultivo, el legislador estatal optó por transponer la exclusión de la Directiva únicamente mediante la consideración de los contratos de defensa y representación procesal como no sujetos a regulación armonizada. El informe declara que *"La contratación de los servicios jurídicos de asesoramiento y defensa por abogado en uno de los procedimientos de arbitraje, conciliación o judicial mencionados, en la medida en que se encuentran sujetos a la normativa interna en contratación pública, puede llevarse a cabo por los diferentes procedimientos y sistemas de racionalización técnica de la contratación previstos en la LCSP*".

Esta afirmación resulta importante porque no se limita a declarar la sujeción a la Ley, sino que reconoce la posibilidad de utilizar todos los instrumentos previstos en ella para adaptar la contratación a las necesidades específicas de la defensa jurídica, incluidos los procedimientos ordinarios y los sistemas de racionalización técnica. La citada Junta no desconoce, sin embargo, las dificultades que plantea la aplicación de la LCSP a una prestación tan singular. Por ello considera necesario que el legislador regule especialidades procedimentales que permitan garantizar adecuadamente la confidencialidad y la confianza en la elección del abogado.

Así, indica que *"Se considera del todo necesario que el legislador [...] regule las especialidades necesarias, dadas las características distintivas de*

estos servicios que desaconsejan la aplicación sin matices de la normativa de contratación pública".

Esta posición favorable a la aplicación de la LCSP ha sido reiterada posteriormente por otros órganos consultivos. Así, la Junta Consultiva de Contratación Pública de Castilla-La Mancha, en su Informe 27/2026, concluye que los servicios jurídicos de defensa, representación legal y asesoramiento prelitigioso se encuentran plenamente sometidos a la LCSP, al no haber sido incluidos por el legislador estatal en el catálogo de negocios excluidos. Dicho informe invoca expresamente la STC 65/2024, de 11 de abril, como confirmación constitucional de esta interpretación. El alcance y las consecuencias de esta sentencia serán examinados específicamente en la consideración siguiente, dada su singular relevancia para el examen de la cuestión planteada.

El citado informe 27/2026 añade que el procedimiento negociado sin publicidad no constituye una vía general o alternativa para contratar estos servicios. Su utilización exige acreditar en el expediente la concurrencia objetiva de alguno de los supuestos tasados del artículo 168 de la LCSP. En apoyo de esta conclusión cita la STJUE de 9 de enero de 2025, asunto C-578/23, que reitera la necesidad de interpretar estrictamente las excepciones a la publicidad y concurrencia.

En definitiva, la interpretación del régimen jurídico aplicable a los servicios de representación y defensa procesal ha sido objeto de dos corrientes diferenciadas. La primera fundamenta la exclusión -total o parcial- de estos contratos en la singularidad de la relación abogado-cliente. La segunda entiende que el legislador español optó por mantenerlos dentro del ámbito de aplicación de la LCSP, si bien excluidos de la contratación armonizada. La resolución de esta controversia queda clarificada por la STC 65/2024, cuyo alcance se examina a continuación.

Quinta.- La incidencia de la STC 65/2024 en la determinación del régimen jurídico aplicable.

La controversia interpretativa expuesta en la consideración precedente tiene su punto de inflexión con la Sentencia del Tribunal Constitucional 65/2024, de 11 de abril. Aunque formalmente el proceso constitucional tenía por objeto resolver un conflicto competencial suscitado entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, la resolución del recurso exigía determinar previamente una cuestión de naturaleza sustantiva que coincide, en lo esencial, con la planteada en la presente consulta; es decir, si los contratos que tienen por objeto la representación y defensa procesal por abogado o procurador constituyen negocios excluidos del ámbito de aplicación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, o si, por el

contrario, forman parte de su ámbito objetivo de aplicación, aun cuando no estén sujetos al régimen de contratación armonizada.

Concretamente, el recurso se interpuso por el Gobierno de la Nación contra la Ley Foral 17/2021, de 21 de octubre, que modificaba la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de contratos públicos, para añadir en la lista de contratos excluidos de la contratación pública "*l) Los siguientes servicios jurídicos:*

1. Representación legal de un cliente por un abogado, en el sentido del artículo 1 de la Directiva 77/249/CEE del Consejo en un arbitraje o una conciliación celebrada en un Estado miembro, un tercer país o ante una instancia internacional de conciliación o arbitraje, o un procedimiento judicial ante los órganos jurisdiccionales o las autoridades públicas de un Estado miembro, un tercer país o ante órganos jurisdiccionales o instituciones internacionales.

2. Asesoramiento jurídico prestado como preparación de uno de los procedimientos mencionados en el apartado anterior o cuando haya una indicación concreta y una alta probabilidad de que el asunto sobre el que se asesora será objeto de dichos procedimientos, siempre que el asesoramiento lo preste un abogado en el sentido del artículo 1 de la Directiva 77/249/CEE".

La relevancia de la Sentencia radica en que el Tribunal Constitucional no podía pronunciarse sobre la eventual invasión competencial producida por la Ley Foral 17/2021 sin interpretar previamente el alcance de la legislación básica estatal. Así, solo podía apreciarse la existencia de una contradicción entre la norma foral y la legislación básica si previamente se concluía que el legislador estatal había decidido mantener los servicios jurídicos de representación y defensa procesal dentro del ámbito de aplicación de la LCSP. La interpretación del Derecho estatal constituye, por tanto, el presupuesto jurídico imprescindible de la decisión adoptada por el Tribunal.

La cuestión suscitada en el proceso constitucional encontraba su origen, por tanto, en la incorporación por el legislador navarro al ámbito de los negocios excluidos de determinados servicios jurídicos coincidentes con los contemplados en el artículo 10.d) de la Directiva 2014/24/UE. El Tribunal Constitucional comienza recordando que dicha Directiva excluye determinados servicios jurídicos del ámbito de la armonización europea, pero advierte que esa exclusión no determina por sí misma el régimen jurídico aplicable en cada Estado miembro.

En este sentido, la Sentencia, con cita expresa de la STJUE de 6 de junio de 2019 (asunto C-264/18), recuerda que el legislador europeo dejó a los Estados miembros libertad para decidir si tales servicios debían quedar sometidos o no a sus respectivas normas nacionales de contratación pública.

En consecuencia, el verdadero problema jurídico ya no consiste en interpretar el artículo 10.d) de la Directiva, sino en determinar cuál fue la concreta opción normativa adoptada por el legislador español al aprobar la Ley 9/2017, LCSP.

Es, por tanto, en este punto donde la Sentencia fija la doctrina que resulta determinante para resolver la cuestión objeto del presente dictamen. Así, afirma el Tribunal Constitucional que *"La Ley de contratos del sector público se refiere a los contratos que tienen por objeto la prestación de tales servicios jurídicos en su artículo 19.2.e), pero lo hace a los solos efectos de excluirlos de los contratos sujetos a regulación armonizada (...). No los menciona, en cambio, entre los negocios excluidos que se especifican en los artículos 4 a 11 (...). De todo ello se sigue que la Ley de contratos del sector público incluye los contratos relativos a esos negocios jurídicos dentro de su ámbito de aplicación"*.

Este pronunciamiento posee una extraordinaria relevancia interpretativa. El Tribunal Constitucional no se limita a constatar una diferencia de redacción entre la Directiva y la LCSP, sino que identifica la voluntad del legislador estatal. La Sentencia declara que el legislador español no reprodujo en el Derecho interno la exclusión prevista en el artículo 10.d) de la Directiva, sino que adoptó una solución distinta: mantener estos contratos sometidos a la LCSP y excluirlos únicamente del régimen de contratación armonizada mediante el artículo 19.2.e).

La doctrina constitucional pone de manifiesto que la Ley distingue entre dos categorías jurídicas perfectamente diferenciadas. Así, por una parte, los negocios y contratos excluidos del ámbito de aplicación de la LCSP, regulados en los artículos 4 a 11, y por otra, los contratos no sujetos a regulación armonizada, contemplados en el artículo 19. Ambas categorías responden a técnicas normativas distintas y producen consecuencias jurídicas igualmente diferentes. Mientras los primeros quedan completamente fuera de la aplicación de la Ley, los segundos permanecen sometidos a ella, si bien exceptuados de las exigencias derivadas del Derecho europeo armonizado. La ubicación sistemática de los servicios jurídicos de representación y defensa procesal en el artículo 19.2.e) constituye, por ello, una opción legislativa deliberada cuya eficacia no puede ser desvirtuada mediante una interpretación extensiva de las exclusiones previstas por el Derecho de la Unión.

El Alto Tribunal añade, tras recordar su doctrina previa sobre el artículo 149.1. 18.ª de la Constitución, que la delimitación del ámbito objetivo de aplicación de la legislación contractual constituye una materia integrante de la legislación básica estatal. En este sentido declara *"Los artículos 9.2 y 11 tienen un carácter materialmente básico en cuanto su objeto es delimitar el ámbito de aplicación de la Ley de contratos del sector público (...), determinando las reglas o condiciones mínimas y comunes para que la exclusión opere"*. Y

añade que *"La concreción del elemento objetivo de la ley es esencial para garantizar la igualdad y el tratamiento común ante las Administraciones públicas*".

El Tribunal no considera que la determinación de los negocios excluidos constituya una cuestión puramente técnica o procedimental, sino un elemento estructural del sistema estatal de contratación pública, directamente vinculado a los principios de igualdad, publicidad, libre concurrencia y seguridad jurídica. Sobre esta base concluye que la Comunidad Foral de Navarra no podía excluir de su legislación contractual unos contratos que el legislador estatal había decidido mantener sometidos a la LCSP, declarando por ello la inconstitucionalidad del correspondiente precepto de la Ley Foral.

Ahora bien, la importancia de la Sentencia 65/2024, a efectos del presente Dictamen, no reside únicamente en la declaración de inconstitucionalidad de la norma foral, sino en la *ratio decidendi* que conduce a dicho fallo. Así, la inclusión de estos contratos en el ámbito de aplicación de la LCSP constituye, por tanto, un elemento imprescindible del razonamiento constitucional y no una afirmación accesoria u *obiter dicta*. Es por tanto dicha interpretación del Derecho estatal la que permite al Tribunal concluir que la Ley Foral alteró la delimitación objetiva establecida por el legislador básico.

El propio Tribunal Constitucional reconoce la singular naturaleza de los servicios jurídicos de representación y defensa procesal y recuerda, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que la relación entre abogado y cliente se caracteriza por la confianza, la confidencialidad y el carácter *intuitu personae* de la prestación. Sin embargo, la sentencia distingue correctamente entre dos cuestiones diferentes. Una cosa es que tales singularidades justifiquen que el legislador europeo haya excluido estos servicios del régimen armonizado de contratación pública y otra, muy distinta, que el legislador español haya decidido excluirlos también de la legislación interna de contratación. La primera afirmación resulta plenamente compartida por el Tribunal, pero la segunda es expresamente descartada.

La doctrina constitucional determina, en consecuencia, un cambio importante en el examen del régimen jurídico de este tipo de contratos. Hasta este pronunciamiento judicial podían identificarse interpretaciones distintas acerca de la interpretación del artículo 19.2.e) de la LCSP y del alcance de la exclusión prevista en la Directiva 2014/24/UE. Tras la STC 65/2024, el debate acerca de la inclusión de estos contratos en el ámbito de aplicación de la LCSP debe considerarse, a juicio de este Consell, resuelto.

En definitiva, la STC 65/2024 fija el marco constitucional desde el que debe resolverse la consulta formulada, y sobre esta premisa se emite la doctrina de este Órgano consultivo.

Sexta.- Doctrina del Consell Jurídic Consultiu sobre la sujeción de la contratación externa de los servicios jurídicos a la Ley de Contratos del Sector Público.

La conclusión alcanzada por el Tribunal Constitucional resulta, coherente con la doctrina que este Consell Jurídic Consultiu ha venido manteniendo en relación con la contratación externa de servicios jurídicos por las Administraciones públicas.

En efecto, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 9/2017, este Órgano consultivo ya había tenido ocasión de pronunciarse sobre esta materia en sus Dictámenes 46/2013 y 26/2014. En ellos distinguió las distintas fórmulas mediante las que las entidades públicas pueden articular su representación y defensa en juicio -a través de sus propios servicios jurídicos, mediante fórmulas de cooperación con otras Administraciones o recurriendo a profesionales externos- y señaló que, cuando la Administración opta por encomendar onerosamente dicha prestación a profesionales ajenos a su organización, la relación jurídica resultante queda sometida a la legislación reguladora de la contratación pública y, en particular, al régimen propio del contrato de servicios.

Es cierto que aquellos dictámenes fueron emitidos bajo la vigencia del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011. Sin embargo, la evolución normativa posterior no ha alterado el presupuesto jurídico esencial sobre el que descansaba dicha doctrina. Por el contrario, la Ley 9/2017 ha mantenido estos contratos dentro de su ámbito objetivo de aplicación, excluyéndolos únicamente del régimen de contratación armonizada mediante su artículo 19.2.e), opción legislativa cuya interpretación ha sido precisada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 65/2024.

En consecuencia, este Consell considera que la doctrina expresada en sus anteriores dictámenes conserva su vigencia, si bien debe entenderse integrada y actualizada conforme al marco jurídico actualmente aplicable. Ello conduce a reafirmar que la contratación onerosa por una Administración pública de servicios de asesoramiento jurídico directamente vinculado a un litigio, de representación procesal o de defensa en juicio prestados por profesionales externos constituye una modalidad del contrato de servicios sometida a la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, sin perjuicio de las especialidades que la propia ley permite articular en atención a la naturaleza de tales prestaciones.

Séptima.- Las especialidades propias de la contratación de los servicios jurídicos y su incidencia sobre la aplicación de la LCSP.

Expuesto el parecer de este Consell en la consideración anterior, resulta necesario examinar las especialidades propias de la contratación de los servicios jurídicos y su incidencia sobre la aplicación de la LCSP, pues la autoridad consultante fundamenta la interpretación que sostiene en las características que, a su juicio, diferencian estos servicios del resto de contratos públicos. Así, indica que *"respecto al servicio prestado por abogados y procuradores en procedimientos judiciales cabe destacar dos notas esenciales: el secreto profesional/confidencialidad de los asuntos (...) así como el derecho/obligación a la confianza entre abogado y cliente*", y que se trata de *"una prestación de servicios tan singular y específica*" que justificaría un tratamiento jurídico diferenciado.

Procede, por tanto, determinar si las referidas especialidades -como su carácter *intuitu personae*, la especialización técnica o la eventual urgencia que puede concurrir en determinados supuestos- poseen entidad jurídica suficiente para excepcionar el régimen general establecido por la LCSP o si, por el contrario, encuentran adecuado acomodo dentro del régimen propio de contratación pública diseñado por el legislador, lo que se realiza en los apartados siguientes.

A) El carácter *intuitu personae* de la relación entre abogado y cliente

Como pone de manifiesto la autoridad consultante, la representación y defensa procesal constituye una prestación de marcado carácter personal, en la que la identidad del profesional encargado de asumir la defensa no resulta jurídicamente indiferente para el cliente.

Tradicionalmente, esta característica se identifica mediante la expresión latina *intuitu personae*, con la que se designan aquellas relaciones contractuales en las que la prestación se celebra en atención a las cualidades personales de quien ha de ejecutarla, de modo que su preparación técnica, experiencia, independencia, capacidad profesional o criterio constituyen elementos esenciales para la adecuada satisfacción del interés perseguido. La relevancia de la persona del contratista no deriva, por tanto, de una mera preferencia subjetiva del solicitante de la prestación, sino de que determinadas prestaciones únicamente alcanzan su finalidad cuando son ejecutadas por un profesional que reúna unas concretas condiciones personales y profesionales.

Esta circunstancia concurre de forma intensa en los servicios de representación y defensa procesal. Así lo ha reconocido expresamente el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su citada Sentencia de 6 de junio

de 2019 (asunto C-264/18), al afirmar que tales servicios «solo se conciben en el marco de una relación *intuitu personae* entre el abogado y su cliente», caracterizada por la libre elección del defensor, la especial relación de confianza y la más estricta confidencialidad. Asimismo, el Tribunal Supremo (Sala de lo Civil) mantuvo en la Sentencia nº 275/1998, de 25 de marzo, en relación con los servicios prestados por abogado, que *"(...) El deber de fidelidad tiene su base en el Código civil, artículo 1258, y en el propio fundamento del contrato de prestación de servicios, que da lugar a una relación personal intuitu personae; en el caso del Abogado, la tiene en los artículos 43 y 55 del mencionado estatuto..."*. En el mismo sentido, las Sentencias de la misma Sala, de 30 de marzo de 1992 y de 20 de julio de 1995, entre otras.

Ahora bien, de esta singularidad no puede deducirse que los contratos mediante los cuales una Administración pública adquiere onerosamente tales servicios queden excluidos del ámbito de aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público. El carácter *intuitu personae* alude a una modalidad de ejecución de la prestación y explica la relevancia que adquiere la identidad del profesional que ha de llevarla a cabo, pero no constituye un criterio de delimitación del ámbito objetivo de aplicación de la LCSP ni altera la naturaleza jurídica del contrato.

Además, la existencia de prestaciones cuyo adecuado cumplimiento depende de las condiciones personales del profesional encargado de ejecutarlas no constituye una singularidad exclusiva de la representación y defensa procesal. La ley de contratación pública prevé otros contratos de carácter eminentemente intelectual -como los relativos a la redacción de proyectos de arquitectura e ingeniería, la dirección facultativa de obras, la elaboración de estudios técnicos, la consultoría especializada o determinados servicios de naturaleza científica o técnica- en los que la experiencia, cualificación, solvencia y capacidad profesional del concreto prestador resultan igualmente determinantes para la correcta satisfacción del interés público. Lejos de excluir tales contratos del ámbito de aplicación de la LCSP, el legislador ha previsto para ellos mecanismos concretos destinados a valorar esas cualidades personales mediante criterios objetivos de solvencia y adjudicación, reforzando incluso la primacía de la calidad sobre el precio cuando la naturaleza intelectual de la prestación así lo exige.

De ello se desprende que el carácter *intuitu personae* no resulta incompatible con la contratación pública. La propia LCSP incorpora instrumentos que permiten objetivar la selección del profesional cuya intervención personal reviste especial relevancia para la ejecución del contrato, mediante la definición de requisitos de solvencia técnica y profesional, la adscripción de medios personales concretos, la identificación del personal responsable de la ejecución y la valoración de la experiencia y cualificación directamente vinculadas con el objeto contractual.

Por ello, tampoco cabe identificar el carácter *intuitu personae* con una facultad de libre designación del profesional por parte de la Administración. Que la identidad del contratista resulte jurídicamente relevante no significa que el órgano de contratación pueda escoger discrecionalmente al abogado que considere más conveniente, aun cuando dé sus propias razones, prescindiendo de los mecanismos de selección previstos en la Ley. La circunstancia de que la persona del profesional constituya un elemento esencial de la prestación exige, precisamente, que las razones que justifican su elección puedan exteriorizarse mediante parámetros objetivos, previamente establecidos, y sujetos a publicidad y concurrencia, salvo las excepciones establecidas en la propia LCSP.

En definitiva, el carácter *intuitu personae* no constituye, salvo cuando así lo disponga la Ley, una excepción al principio de concurrencia, pues es, precisamente, la razón por la que la LCSP permite valorar la experiencia, cualificación y medios personales del contratista, sin que sea posible con arreglo a la actual LCSP/2017 excluir el contrato, con base en dicha especialidad, de su ámbito de aplicación.

B) La confianza profesional y su objetivación en la contratación pública.

La especial relación de confianza entre abogado y cliente constituye otro de los rasgos característicos de la representación y defensa procesal. La adecuada defensa de los intereses encomendados exige que el cliente pueda comunicar al profesional, con plena libertad, los hechos, antecedentes y valoraciones relevantes para la preparación de la estrategia procesal y presupone, al mismo tiempo, la convicción de que la defensa será ejercida con independencia de criterio, lealtad, diligencia, competencia técnica y respeto a la confidencialidad. En este sentido, la confianza no representa una circunstancia meramente accesoria, sino una condición para el correcto desenvolvimiento de la relación profesional.

La confianza que se establece entre un cliente particular y el profesional al que encomienda la defensa de sus intereses puede calificarse, en un sentido amplio, como una confianza personal. Se trata de una relación basada en la entrega de información sensible y en la atribución al profesional de un ámbito relevante de actuación y decisión sobre intereses ajenos, que descansa en la expectativa de que ejercerá su cometido con lealtad, independencia y competencia. Pues bien, el particular, en ejercicio de su autonomía de la voluntad y mediante la disposición libre de sus propios recursos, puede formarla a partir del conocimiento previo del profesional, de recomendaciones, de experiencias anteriores o, incluso, de apreciaciones personales que no precisan de una exteriorización completa ni quedan sometidas a un procedimiento reglado de selección.

Sin embargo, cuando quien contrata es una Administración pública, esa dimensión personal no puede desplegarse con la misma extensión ni producir idénticas consecuencias jurídicas. La Administración carece de una esfera de autonomía privada equiparable a la de los particulares y no actúa para la satisfacción de intereses propios, sino como organización instrumental al servicio objetivo de los intereses generales. La decisión de encomendar la defensa a un determinado profesional no puede descansar, por tanto, en la confianza personal que este inspire al titular coyuntural del órgano de contratación ni en una preferencia cuya justificación permanezca en el fuero interno de quien decide. Debe ser una decisión imputable a la Administración, adoptada en el marco de la LCSP, con sujeción al procedimiento que resulte aplicable y fundada en razones vinculadas a la adecuada satisfacción de la necesidad pública objeto del contrato.

Desde esta perspectiva, cabe aludir a una confianza institucional, cuyo fundamento reside en circunstancias objetivamente constatables, como la cualificación técnica, la experiencia relevante, la especialización, la organización profesional, la disponibilidad efectiva, la independencia, la ausencia de conflictos de intereses o la calidad de la metodología propuesta. Ahora bien, la mera posibilidad de motivar tales circunstancias no permite por sí sola una designación directa, salvo los supuestos legalmente establecidos. Para que adquieran relevancia jurídica, esas cualidades deben ser incorporadas y valoradas mediante los instrumentos y procedimientos previstos en la normativa de contratación pública, con respeto a las exigencias de publicidad, concurrencia, igualdad de trato, transparencia y motivación que resulten aplicables.

La objetivación de la confianza no consiste, por tanto, en justificar por qué se ha preferido a un profesional previamente elegido, sino en prever con carácter previo un procedimiento que permita identificar, entre quienes puedan concurrir, al operador económico que ofrezca las mayores garantías para la correcta ejecución de la prestación. Los requisitos de solvencia permiten comprobar que los licitadores poseen la capacidad técnica y profesional mínima necesaria; la adscripción de medios personales garantiza que determinados profesionales intervengan efectivamente en la ejecución; y los criterios cualitativos de adjudicación permiten comparar las ofertas y valorar, cuando guarden la debida vinculación con el objeto del contrato, la organización, cualificación o experiencia del personal encargado de ejecutarlo. La confianza institucional es, de este modo, resultado de la aplicación del sistema legal de selección, no un presupuesto exterior a él que permita desplazarlo. Esta exigencia deriva del sometimiento pleno de la Administración a la ley y al Derecho y, de modo particular, del mandato establecido en el artículo 103.1 de la Constitución, conforme al cual la Administración sirve con objetividad los intereses generales.

Por otro lado, como sucede con el carácter *intuitu personae*, la especial relación de confianza tampoco constituye una característica exclusiva de la representación y defensa procesal. En otros contratos de prestaciones intelectuales o profesionales -como la auditoría, la consultoría especializada, la dirección facultativa de obras, la elaboración de proyectos de arquitectura o ingeniería, la asistencia técnica o determinados servicios de evaluación y supervisión- la Administración traslada igualmente al contratista información sensible, decisiones técnicas relevantes o funciones cuya correcta ejecución requiere independencia, lealtad profesional y un elevado grado de fiabilidad. La LCSP no permite por ello una facultad de designación directa, sino que somete la elección a procedimientos en los que esas cualidades pueden ser acreditadas, comprobadas y comparadas mediante los instrumentos previstos por la propia ley.

En consecuencia, la confianza inherente a la relación entre abogado y cliente no constituye, con arreglo a la normativa vigente, un criterio de exclusión de los contratos de representación y defensa procesal del ámbito de aplicación de la LCSP. Tampoco equivale a una potestad de libre designación del profesional que merezca la confianza del órgano de contratación, ni permite sustituir el procedimiento legalmente aplicable por una motivación singular de la persona elegida. En el ámbito de la contratación pública, por tanto, la confianza no desaparece, sino que se transforma, de modo que la Administración solo puede depositarla jurídicamente en el profesional seleccionado mediante el procedimiento previsto por la LCSP y de conformidad con los principios que rigen la contratación del sector público.

C) La confidencialidad y el secreto profesional en la contratación de los servicios de defensa jurídica

La confidencialidad constituye una exigencia inherente al ejercicio de la abogacía y una garantía indispensable para el adecuado desarrollo de la representación y defensa procesal. No obstante, la existencia de esta especial obligación de confidencialidad tampoco altera, como sucede con las anteriores especialidades, la naturaleza jurídica del contrato mediante el que una Administración pública adquiere los servicios de representación y defensa procesal. La confidencialidad constituye una cualidad de la prestación y una exigencia de su ejecución, pero no una categoría jurídica capaz de excepcionar el régimen general de contratación establecido por el legislador.

Además, la confidencialidad no resulta ajena a la legislación de contratación pública. La propia LCSP reconoce la necesidad de proteger aquella información cuya divulgación pudiera perjudicar intereses públicos o privados dignos de protección. Así, el artículo 133 de la LCSP/2017 impone a los órganos de contratación el deber de no divulgar la información facilitada por los operadores económicos que haya sido legítimamente declarada confidencial, al tiempo que permite establecer las cautelas necesarias para

preservar aquella información cuya revelación pudiera comprometer la correcta ejecución del contrato o afectar a otros intereses jurídicamente protegidos. Del mismo modo, el régimen de acceso al expediente de contratación y la legislación sobre transparencia admiten limitaciones cuando la publicidad pueda lesionar bienes jurídicos merecedores de protección, entre ellos la seguridad pública, la defensa nacional, la protección de datos personales, los secretos empresariales o cualquier otra información legalmente reservada.

Ello pone de manifiesto que la publicidad y la transparencia, aun constituyendo principios esenciales de la contratación pública, no poseen carácter absoluto. La LCSP articula mecanismos de ponderación que permiten compatibilizar dichos principios con la preservación de la información confidencial cuando así lo exija la naturaleza del contrato o la protección de otros intereses públicos o privados. La confidencialidad opera, por tanto, como un límite legítimo al alcance de determinadas actuaciones administrativas, pero no como un fundamento para excluir la aplicación de la legislación contractual.

Por otra parte, tampoco la representación y defensa procesal constituye el único ámbito en el que la Administración encomienda al contratista el conocimiento de información especialmente sensible. También en contratos relativos a la ciberseguridad, la defensa nacional, las infraestructuras críticas, la auditoría, la consultoría estratégica, la asistencia técnica especializada o el tratamiento de datos personales el adjudicatario accede frecuentemente a información cuya divulgación podría ocasionar graves perjuicios para el interés público o para terceros. Sin embargo, el legislador no ha considerado que esa circunstancia justifique la inaplicación de la LCSP, sino que ha previsto instrumentos específicos para garantizar simultáneamente la contratación pública y la adecuada protección de la información reservada.

En esta línea, la aplicación de la LCSP no exige hacer pública la estrategia procesal de la Administración ni revelar la información cuya divulgación pudiera comprometer la defensa de sus intereses. Lo que exige es que la contratación del servicio se ajuste a los procedimientos legalmente previstos, adoptando durante su preparación, adjudicación y ejecución las medidas necesarias para preservar la confidencialidad de aquellos extremos cuya difusión resulte jurídicamente improcedente.

En consecuencia, la confidencialidad y el secreto profesional no justifican un régimen contractual diferenciado para los servicios de representación y defensa procesal. Su incidencia jurídica se proyecta sobre el tratamiento de la información, sobre las obligaciones de reserva de las partes y sobre las cautelas que deben adoptarse durante la tramitación y ejecución

del contrato, pero no sobre la determinación del régimen jurídico aplicable a su contratación.

D) La complejidad del litigio, la especialización profesional y la trascendencia de los intereses públicos

Los servicios de representación y defensa procesal constituyen una prestación de naturaleza intelectual cuyo adecuado desempeño depende, en gran medida, de la preparación, experiencia y especialización del profesional que la asume. La creciente complejidad del ordenamiento jurídico, la progresiva especialización de las distintas ramas del Derecho y la diversidad de los ámbitos en los que desarrollan su actividad las Administraciones públicas hacen que la elección del abogado o despacho encargado de la defensa no resulte jurídicamente indiferente. La naturaleza del litigio puede exigir conocimientos altamente especializados, experiencia acreditada en un determinado sector del ordenamiento o una organización profesional capaz de afrontar controversias de singular complejidad técnica, económica o institucional.

Estas circunstancias adquieren mayor importancia cuando la defensa afecta a materias particularmente complejas -como la contratación pública, el Derecho de la competencia, la regulación económica, la fiscalidad, el urbanismo, el medio ambiente o el Derecho de la Unión Europea- o cuando la trascendencia económica o institucional del litigio exige una defensa especialmente cualificada. En tales supuestos, la especialización del profesional no constituye una mera circunstancia conveniente, sino un elemento objetivamente vinculado a la adecuada protección de los intereses públicos cuya defensa se contrata.

Ahora bien, la complejidad técnica caracteriza, de nuevo, el contenido de la prestación y determina las condiciones de aptitud exigibles a quien haya de ejecutarla, pero no altera la naturaleza jurídica del contrato. De esta forma, cuanto mayor sea la complejidad del litigio y mayor sea la especialización exigida, mayor será la necesidad de que la elección del profesional responda a parámetros objetivos que permitan justificar, de forma motivada y verificable, que reúne las condiciones más adecuadas para la defensa de los intereses públicos comprometidos, en el marco de los procedimientos que regula la LCSP.

Dado que la cualificación de los distintos profesionales no es la misma, la decisión de atribuir la defensa a uno de ellos no puede descansar exclusivamente en la apreciación del órgano de contratación, aun cuando ésta aparezca motivada, de que un determinado abogado o despacho resulta el "más adecuado" o "más competente" para el asunto de que se trate. Una valoración de esa naturaleza, desligada de criterios previamente definidos y objetivamente comprobables y sometidos a publicidad y concurrencia, no

constituye fundamento suficiente para excluir la aplicación de la LCSP, ni para prescindir de las garantías que la Ley establece en la selección del contratista. El juicio sobre la mayor idoneidad de un determinado profesional ha de exteriorizarse mediante requisitos de solvencia técnica y profesional y, en su caso, mediante criterios de adjudicación vinculados al objeto del contrato, formulados de manera que permitan identificar objetivamente la experiencia, cualificación y capacidad de los licitadores para asumir la concreta defensa cuya contratación se pretende.

Por ello, la especialización no pone de manifiesto una insuficiencia del sistema de contratación pública, sino precisamente el motivo que justifica que la LCSP incorpore instrumentos destinados a seleccionar objetivamente a los operadores económicos más cualificados para la ejecución de prestaciones intelectuales complejas. La configuración del objeto contractual, la determinación de exigentes requisitos de solvencia técnica y profesional, la utilización de criterios de adjudicación cualitativos directamente vinculados con la experiencia y organización de los equipos de trabajo y, cuando concurran sus respectivos presupuestos legales, la utilización de procedimientos de contratación que permitan atender la especial complejidad de la prestación, constituyen mecanismos expresamente previstos por el legislador para responder a estas necesidades sin prescindir de los principios de igualdad de trato, transparencia y concurrencia.

Entre tales instrumentos es importante citar, a título indicativo, sin perjuicio de los restantes procedimientos que prevé la LCSP/2017, el Acuerdo Marco, cuya finalidad consiste precisamente en racionalizar la contratación de prestaciones homogéneas que, aun siendo sucesivas o de aparición incierta, resultan previsibles para la Administración. Mediante esta técnica es posible seleccionar previamente, en un procedimiento plenamente competitivo, a uno o varios operadores económicos que acrediten la especialización exigible en los distintos ámbitos materiales de litigación, permitiendo posteriormente la adjudicación de los contratos basados conforme a las condiciones previamente establecidas y con una agilidad muy superior a la que comportaría la tramitación íntegra de un nuevo procedimiento de contratación. La existencia de esta figura evidencia que el legislador no ha considerado incompatible la contratación pública con la necesidad de disponer de profesionales altamente especializados para atender futuras necesidades de representación y defensa procesal cuya concreta materialización no puede conocerse con precisión de antemano.

Si la elevada especialización de una prestación bastara para justificar su exclusión del ámbito de aplicación de la LCSP, idéntica conclusión habría de aplicarse a una parte importante de los referidos contratos de arquitectura, ingeniería, consultoría, auditoría o asistencia técnica, caracterizados igualmente por un elevado contenido intelectual y por la necesidad de seleccionar profesionales especialmente cualificados. A este respecto, y en

relación con el procedimiento negociado sin publicidad, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, en la Resolución 267/2024, anuló el citado procedimiento al considerar que la memoria justificativa no acreditaba de forma concreta, objetiva y específica la concurrencia de ninguna de las causas previstas en el artículo 168 LCSP. La resolución señala, en esencia, que la mera invocación del carácter intelectual, confidencial o fiduciario del servicio no basta para prescindir de la publicidad y de la concurrencia. La singularidad de la defensa jurídica puede justificar una configuración específica de los criterios de solvencia y adjudicación, pero no constituye por sí misma una causa legal de adjudicación directa.

En consecuencia, la complejidad del proceso judicial, la especialización profesional requerida y la trascendencia de los intereses públicos en juego no justifican, con arreglo a la legislación en este momento vigente, un régimen jurídico diferenciado para la contratación de los servicios de representación y defensa procesal. Su incidencia se proyecta, como se ha dicho, sobre la configuración del contrato.

La cuestión que puede plantearse cuando esa especial complejidad concurre, además, con una necesidad inmediata de actuación es objeto de valoración en la consideración siguiente, al analizar la incidencia que la "urgencia" puede proyectar sobre la contratación de estos servicios.

E) La urgencia derivada de la necesidad de asumir la representación y defensa procesal

La necesidad de asegurar con rapidez la representación y defensa procesal de una Administración pública constituye una circunstancia que puede concurrir con especial intensidad en esta clase de servicios. La actividad jurisdiccional se encuentra sometida a plazos preclusivos, cuyo transcurso puede ocasionar la pérdida de facultades procesales o comprometer de manera irreversible la tutela de los derechos e intereses públicos. En determinados casos, por tanto, la contratación de asistencia jurídica externa puede responder a una necesidad inaplazable y exigir una actuación administrativa rápida.

Esta necesidad de rapidez o "urgencia" puede presentarse incluso sin existir ausencia de organización o de previsión por parte de la Administración. Aunque la eventual intervención de una Administración ante los órganos jurisdiccionales forme parte del desenvolvimiento ordinario de su actividad, lo que puede exigir una previa planificación, no siempre resulta posible anticipar la aparición de un litigio concreto, su objeto, su complejidad, la especialización profesional requerida ni el momento en que deba asumirse la defensa. Esta posibilidad resulta especialmente apreciable en las entidades de menor dimensión, cuya reducida litigiosidad puede hacer desproporcionado el establecimiento permanente de una estructura propia de

defensa procesal o la articulación anticipada de instrumentos contractuales destinados a atender necesidades excepcionales y de muy poca aparición.

Resulta difícil afirmar, por ello, que todas las Administraciones públicas estén obligadas a disponer de personal letrado propio ni que la ausencia de una estructura jurídica especializada ponga de manifiesto necesariamente una deficiente planificación, o falta de planificación en relación con este aspecto. La decisión acerca de los medios personales y organizativos destinados a la defensa en juicio pertenece, dentro del marco legal aplicable, a la potestad de autoorganización de cada Administración y ha de ponderarse atendiendo a su dimensión, competencias, frecuencia de la litigiosidad y disponibilidad de recursos. Lo jurídicamente exigible no es la existencia de una determinada estructura organizativa, sino que, cuando surja la necesidad de defensa, la Administración la atienda mediante alguno de los cauces admitidos por el ordenamiento.

Entre esos cauces se encuentran, en primer lugar, la utilización de medios propios y las distintas formas de asistencia y cooperación interadministrativa. Por cuanto afecta al ámbito local, el artículo 36.1.b) de la Ley 7/1985 atribuye a las diputaciones provinciales o entidades equivalentes la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, con especial atención a los de menor capacidad económica y de gestión. Con carácter general, el artículo 141 de la Ley 40/2015 impone asimismo a las Administraciones el deber de prestar, dentro de su ámbito competencial, la asistencia que otras Administraciones soliciten para el eficaz ejercicio de sus competencias.

La existencia de estos mecanismos no significa, sin embargo, que cualquier entidad local tenga garantizada, en todo litigio y con carácter inmediato, la asunción de su defensa por otra Administración. La asistencia debe encontrarse comprendida en las competencias y medios de la Administración requerida, y su disponibilidad efectiva dependerá de la normativa aplicable, de los instrumentos de cooperación establecidos y de las circunstancias concurrentes. También resulta dudoso imponer que la defensa se articule necesariamente por esta vía cuando el asunto requiera una especialización de la que los servicios de asistencia no dispongan o cuando no puedan asumirla en el tiempo procesal disponible. La cooperación interadministrativa constituye, por tanto, una vía legalmente prevista que habrá de ser considerada cuando resulte idónea y efectivamente accesible, pero no una solución universal cuya falta de utilización permita presumir, por sí sola, una deficiencia organizativa.

Por tanto, cuando la defensa no pueda ser asumida mediante medios propios ni mediante mecanismos adecuados de asistencia o cooperación, la Administración podrá acudir a la contratación externa. También en este supuesto la “urgencia” incide sobre la forma de articular la contratación, pero

no altera la naturaleza del contrato. La "urgencia" en la actuación no constituye un criterio de delimitación objetiva de la Ley, sino una circunstancia para la que la propia legislación contractual establece distintas respuestas.

Así, y en primer lugar, la vigente LCSP/2017 prevé la tramitación urgente regulada en el artículo 119, aplicable a los contratos cuya celebración responda a una necesidad inaplazable o cuya adjudicación deba acelerarse por razones de interés público. Su utilización exige una declaración de urgencia expresa y debidamente motivada. Esta modalidad no elimina el procedimiento de adjudicación ni autoriza la elección directa del contratista; es decir, el expediente sigue el mismo procedimiento que correspondería en la tramitación ordinaria, aunque con las especialidades y reducciones temporales previstas legalmente.

Puede ocurrir, no obstante, que la inmediatez impuesta por el proceso resulte incompatible incluso con los plazos de la tramitación urgente. En tales supuestos, la LCSP contempla, con carácter excepcional, el procedimiento negociado sin publicidad previsto en su artículo 168.b).1.º, aplicable para *"1.º Una imperiosa urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación y no imputables al mismo, demande una pronta ejecución del contrato que no pueda lograrse mediante la aplicación de la tramitación de urgencia regulada en el artículo 119"*. Su utilización requiere, por tanto, la concurrencia acumulativa de una "imperiosa urgencia", derivada de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación y no imputables a éste, que demande una ejecución tan rápida que no pueda alcanzarse mediante la tramitación urgente del artículo 119. Se trata de un procedimiento legal excepcional, sometido a sus propias exigencias de tramitación, motivación y negociación, cuyo objeto y alcance han de quedar circunscritos a lo estrictamente necesario para atender la situación que lo justifica.

Por consiguiente, debe diferenciarse entre una adjudicación directa entendida como libre designación al margen de la LCSP y la adjudicación realizada mediante alguno de los procedimientos legalmente previstos que permiten restringir o excluir la publicidad. La primera no queda justificada por la mera existencia de *"urgencia*", complejidad o falta de medios propios. La segunda podrá resultar jurídicamente posible cuando concurran todos los presupuestos del correspondiente procedimiento y éstos sean objeto de una motivación concreta, suficiente y referida a las circunstancias del proceso judicial correspondiente.

Es de tener en cuenta que la imprevisibilidad exigida por el artículo 168.b).1.º de la LCSP tampoco puede confundirse con la simple inexistencia de una contratación previamente organizada. Es cierto que la falta de planificación no impide, de entrada, el recurso al procedimiento negociado sin

publicidad, pero obliga a determinar si la situación que genera la imperiosa urgencia era realmente imprevisible y si no resulta imputable al órgano de contratación. Una necesidad sobrevenida podría ser imprevisible cuando la Administración no disponga de acuerdo marco, contrato previo o servicio jurídico propio, especialmente en entidades pequeñas con necesidades litigiosas ocasionales, pero siempre atendiendo a las concretas circunstancias concurrentes. Por el contrario, será difícil alegar la imperiosa urgencia cuando la reducción del tiempo disponible proceda de una demora administrativa evitable, de la falta de planificación exigida, de la expiración conocida de un contrato o de la omisión de actuaciones que razonablemente podían haberse desarrollado con anterioridad; siempre de nuevo con arreglo a las concretas circunstancias del caso que se examine.

El análisis debe formularse, por tanto, respecto del acontecimiento concreto y de su imputabilidad, y no a partir de una presunción general asociada al tamaño de la Administración o a la ausencia de instrumentos contractuales previos. Ni puede imponerse a toda entidad de reducida dimensión una planificación permanente desproporcionada respecto de sus necesidades, ni puede admitirse que la mera carencia de esa planificación opere como habilitación suficiente para prescindir de la concurrencia.

Por otro lado, la concurrencia simultánea de urgencia y extraordinaria complejidad tampoco altera la anterior conclusión. Puede suceder que un litigio sobrevenido exija, en un plazo muy reducido, conocimientos altamente especializados que no estén disponibles en la propia Administración ni en los servicios de asistencia de otras entidades públicas. Tal circunstancia será relevante para definir la solvencia requerida, identificar los operadores capaces de prestar el servicio y justificar el procedimiento legalmente utilizable. No permite, sin embargo, sustituir la aplicación de la LCSP por una potestad de libre elección. La necesidad de seleccionar con rapidez a un profesional cualificado deberá satisfacerse mediante el cauce contractual que resulte jurídicamente procedente, incluida, cuando se acrediten rigurosamente todos sus requisitos, la vía excepcional del artículo 168.b).1.º de la LCSP. Todo ello sin perjuicio, por otro lado, del empleo del contrato menor, sujeto al límite cuantitativo de 15.000 euros.

Tampoco cabe sostener que, si los procedimientos ordinarios no permiten actuar dentro del plazo procesal disponible, exista una laguna normativa que autorice implícitamente la contratación al margen de la Ley. El ordenamiento no configura la urgencia como una excepción extralegal, sino que contiene mecanismos graduados para atenderla. La eventual dificultad de subsumir un caso concreto en alguno de ellos no habilita al órgano de contratación para crear una modalidad de adjudicación no prevista legalmente. Antes bien, obliga a examinar la disponibilidad de medios propios, la posibilidad real de asistencia interadministrativa y la concurrencia de los presupuestos de los procedimientos contractuales ordinarios o excepcionales.

La Administración no debe quedar privada de defensa, pero la necesidad de preservarla tampoco puede convertirse en una cláusula general de inaplicación de la legislación contractual.

En definitiva, la urgencia inherente a determinados procesos judiciales no constituye una causa de exclusión de los contratos de representación y defensa procesal del ámbito de aplicación de la LCSP. Tampoco determina, por sí sola, la procedencia de una adjudicación directa. Su concurrencia podrá justificar la tramitación urgente del artículo 119 o, en situaciones de imperiosa urgencia derivadas de acontecimientos imprevisibles, no imputables al órgano de contratación e incompatibles con aquella tramitación, el procedimiento negociado sin publicidad del artículo 168.b).1.º. La dimensión reducida de la Administración, la inexistencia legítima de servicios jurídicos propios, la imposibilidad efectiva de obtener asistencia de otra Administración y la especial complejidad del litigio son circunstancias relevantes para apreciar la necesidad y seleccionar el cauce legal adecuado, pero no constituyen títulos autónomos para prescindir de la Ley. La urgencia puede determinar el procedimiento mediante el cual se aplica la LCSP, pero no determina su inaplicación.

F) Valoración conjunta de las especialidades examinadas

El examen conjunto de las especialidades propias de los servicios de representación y defensa procesal permite concluir que ninguna de ellas posee entidad jurídica suficiente para excepcionar, con arreglo a la normativa vigente, la aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público. Todas las circunstancias analizadas -el carácter *intuitu personae* de la prestación, la especial relación de confianza, las exigencias de confidencialidad, la complejidad técnica del litigio o la eventual urgencia de la contratación- inciden en la forma en que el contrato debe configurarse, adjudicarse o ejecutarse, pero ninguna constituye un criterio empleado por el legislador para delimitar el ámbito objetivo de aplicación de la LCSP.

Por el contrario, la propia LCSP incorpora técnicas e instrumentos destinados a atender estas particularidades, permitiendo acomodar la contratación a las características de cada supuesto sin sacrificar los principios de legalidad, igualdad, transparencia, objetividad y buena administración que informan la contratación pública.

En consecuencia, las especialidades examinadas no justifican un régimen jurídico de excepción para los contratos de representación y defensa procesal, sino únicamente la utilización, cuando proceda, de los mecanismos que la propia LCSP establece para adaptar su preparación, adjudicación y ejecución a las circunstancias concurrentes. Todo ello, sin perjuicio de reconocer las singulares características que presenta esta modalidad contractual y de que, en aras de una mayor seguridad jurídica, pudiera

resultar conveniente que el legislador precisara de forma más expresa en la propia Ley el régimen jurídico aplicable a estos contratos, clarificando las especialidades que, en su caso, deban ser objeto de un tratamiento específico dentro del marco general de la contratación pública.

Octava.- Consecuencias de la aplicación de la LCSP al supuesto concreto planteado por la entidad consultante

Como se ha expuesto en la consideración segunda, el ayuntamiento acordó, mediante Decreto de Alcaldía posteriormente ratificado por el Pleno de la Corporación, la designación de determinados profesionales para asumir su representación y defensa en el procedimiento penal, sin tramitar un procedimiento de contratación conforme a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. La entidad local fundamentó dicha actuación en la consideración de que estos servicios se encontraban excluidos del ámbito de aplicación de la legislación contractual, de acuerdo con la interpretación que efectuó del artículo 10.d) de la Directiva 2014/24/UE, así como en las circunstancias particulares concurrentes, especialmente el reducido plazo concedido para la personación y la alegada existencia de un conflicto de intereses que impediría acudir a otras fórmulas de asistencia jurídica pública.

La entidad consultante manifiesta asimismo que los profesionales designados no han solicitado provisión de fondos, no han emitido factura alguna y no han percibido cantidad alguna por los servicios prestados. Solicita, por ello, que este Consell determine el procedimiento que deba seguirse para adecuar la relación al ordenamiento y, en su caso, para reconocer y satisfacer los honorarios que pudieran corresponder.

Conforme a las consideraciones precedentes, los servicios de representación y defensa procesal de las entidades del sector público se encuentran sometidos a la LCSP. Ni la naturaleza *intuitu personae* de la prestación, ni la especial relación de confianza, ni las exigencias de confidencialidad, especialización o urgencia, ni la eventual imposibilidad de acudir a otras formas de asistencia jurídica pública alteran, por sí mismas, esta conclusión. Tales circunstancias pueden incidir en la configuración del contrato, en la selección del procedimiento o en la utilización de los instrumentos previstos por la propia Ley, pero no permiten excluir la aplicación de la normativa contractual.

Ahora bien, la aplicación de esta conclusión general sobre el supuesto concreto sometido a consulta exige tomar en consideración dos circunstancias que limitan necesariamente el alcance del presente dictamen.

Por un lado, el expediente no permite conocer el valor estimado de la prestación encomendada. Al no haberse solicitado provisión de fondos ni

emitido factura o reclamación económica alguna, se desconoce el importe de los honorarios devengados o que pudieran llegar a devengarse y, por consiguiente, no resulta posible determinar cuál habría sido el concreto régimen de contratación aplicable. En particular, no puede establecerse si, atendiendo al valor estimado del contrato y a las restantes circunstancias concurrentes, la contratación habría podido instrumentarse mediante el régimen previsto para los contratos menores o si hubiera resultado exigible la tramitación de otro procedimiento de adjudicación. Esta indeterminación no altera, sin embargo, la conclusión relativa al sometimiento de la relación a la LCSP, pues también los contratos menores se encuentran sujetos a dicha Ley y deben cumplir los requisitos establecidos para su válida celebración.

En segundo lugar, los actos administrativos mediante los que se acordó la designación y personación de los profesionales han sido impugnados ante la jurisdicción contencioso-administrativa, encontrándose los correspondientes procesos pendientes de resolución. Esta circunstancia impide a este Consell efectuar un pronunciamiento acerca de la concreta legalidad, validez o eficacia de dichos actos, pues su enjuiciamiento corresponde a los órganos jurisdiccionales competentes.

La necesaria abstención por parte de este Órgano consultivo comprende la valoración de la incidencia que pudieran presentar, a efectos de la calificación jurídica de las designaciones impugnadas, las circunstancias singulares invocadas por la entidad consultante, entre ellas, el plazo concedido para la personación, la alegada existencia de un conflicto de intereses respecto de otras formas de asistencia jurídica pública y el régimen de contratación que habría podido resultar aplicable atendiendo al valor estimado de la prestación. El presente dictamen se limita, por tanto, a fijar el régimen jurídico general aplicable, sin prejuzgar la decisión judicial que haya de recaer sobre los actos administrativos impugnados.

Esta pendencia jurisdiccional condiciona asimismo la respuesta que puede ofrecerse respecto del cauce jurídico para ordenar la relación existente y para el eventual reconocimiento y abono de los servicios efectivamente prestados. En estas circunstancias, este Consell no considera procedente anticipar el concreto mecanismo jurídico que deba emplearse para ordenar definitivamente la relación o para reconocer y abonar los servicios prestados. La determinación anticipada de dicho cauce supondría formular un juicio sobre las consecuencias de unos actos administrativos sometidos actualmente al control de la jurisdicción y sobre una pretensión económica que todavía no ha sido formalizada ni cuantificada.

Una vez recaigan las correspondientes resoluciones judiciales y, en su caso, se presente y concrete una reclamación económica por los servicios efectivamente prestados, corresponderá al ayuntamiento instruir el expediente oportuno y determinar, a la vista del contenido de aquellas

resoluciones, de la naturaleza y alcance de las prestaciones realizadas, de su efectiva recepción y utilidad para la Administración, de la cuantía reclamada y de las restantes circunstancias concurrentes, el procedimiento que resulte legalmente procedente, de conformidad con la legislación contractual, presupuestaria y patrimonial aplicable y con la doctrina jurisprudencial y consultiva sobre la contratación irregular.

La doctrina contenida en el Dictamen 46/2013, que se cita por la autoridad consultante, relativa al reconocimiento y pago de los servicios jurídicos efectivamente prestados, respondía a expedientes en los que existía una prestación realizada y una reclamación económica concreta cuya satisfacción constituía precisamente el objeto de la consulta. Tales presupuestos no concurren en el presente expediente, en el que no se ha formulado reclamación económica alguna, se desconoce el importe de los eventuales honorarios y los actos de designación se encuentran sometidos al conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa, razón por la cual no procede anticipar el mecanismo jurídico que, en su caso, pudiera resultar aplicable.

En consecuencia, este Consell se limita a declarar que la relación examinada se encuentra sometida a la LCSP, sin pronunciarse sobre la validez de los concretos actos de designación ni sobre el mecanismo aplicable para el eventual reconocimiento económico de los servicios, cuestiones cuya resolución dependerá de los pronunciamientos jurisdiccionales pendientes y de la futura concreción de la correspondiente pretensión económica.

III
CONCLUSIÓN

Por cuanto queda expuesto, el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del parecer que:

1.- Los contratos de representación y defensa en juicio celebrados por las entidades del sector público se encuentran sometidos a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, sin que las singularidades propias de estos servicios -confianza, confidencialidad, especialización, urgencia u otras análogas- excluyan su aplicación.

2.- No procede determinar, en las circunstancias concurrentes, el concreto cauce jurídico para el eventual reconocimiento y abono de los servicios prestados en relación con la designación de defensa y representación efectuada por la entidad local, mediante Decreto de Alcaldía 2024-343 de

fecha 23 de octubre de 2024 y por el acuerdo del Pleno de la Corporación Municipal de 10 de noviembre de 20024, al depender de las resoluciones que recaigan en los procesos jurisdiccionales pendientes sobre la validez de los actos de designación.

V.H., no obstante, resolverá lo procedente.

València, 30 de julio de 2026

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA

HBLE. SR. VICEPRESIDENTE SEGUNDO Y CONSELLER DE PRESIDENCIA