CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA

Dictamen 603/2026
Expedient 274/2026

Presidenta
Hble.
Sra. Margarita Soler Sánchez

Conselleres i consellers
Il·lmes. i il·lms.
Sr. Enrique Fliquete Lliso
Sra. M.ª del Carmen Pérez Cascales
Sr. Joan Carles Carbonell Mateu
Sr. Francisco Javier de Lucas Martín
Sra. Fernanda María Lapresta Gascón

Secretari general
Il·lm.
Sr. Joan Tamarit i Palacios

Hble. Sr.:

El Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sessió celebrada el dia 30 de juliol de 2026, sota la presidència de l'Hble. Sra. Margarita Soler Sánchez, i amb l'assistència dels senyors i les senyores que al marge s'expressen va emetre, per unanimitat, el següent dictamen:

De conformitat amb la comunicació de V.H., de 15 d'abril de 2026 (Registre d'entrada 16 d'abril), el Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinat la consulta facultativa plantejada per l'Ajuntament de Quartell sobre el criteri i procediment a seguir per a la correcta i efectiva contractació d'advocat i procurador per part de l'Ajuntament de Quartell per al seu defensa i representació en un procediment penal després de l'oferiment d'accions del Jutjat en determinar-se l'entitat local com a perjudicada dels fets delictius. Tot això amb expressió de la normativa aplicable, requisits i manera de procedir en el pagament d'honoraris generats per aquests.

I
ANTECEDENTS

De l'examen de l'expedient administratiu remés es després que:

Primer. Per escrit de 15 d'abril de 2026, el vicepresident segon i conseller de Presidència de la Generalitat va remetre a aquest Consell Jurídic Consultiu consulta facultativa formulada per l'Ajuntament de Quartell sobre el criteri i procediment a seguir per a la correcta i efectiva contractació d'advocat i procurador per part de l'Ajuntament de Quartell per al seu defensa i representació en un procediment penal després de l'oferiment d'accions del Jutjat en determinar-se l'entitat local com a perjudicada dels fets delictius.

Al costat d'aquest escrit s'adjunta cèdula d'oferiment d'accions, informe de Fiscalia Anticorrupció, acord del Ple de 20 de novembre de 2024, decret de personació de l'Ajuntament de Quartell, informe jurídic realitzat per lletrat assessor, informe proposta de director general d'Administració Local.

Segon. En l'escrit de consulta s'exposa, en particular, el següent:

*"**PRIMERO.**- Que el Juzgado de Instrucción Número 2 de Sagunto notificó al Ayuntamiento de Quartell 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 Quartell (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 Sagunto 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 Quartell 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 Quartell 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 Quartell (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 Sagunto 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 Sagunto (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 Sagunto 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 Quartell 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 Sagunto 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 Quartell 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 Quartell 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 Quartell 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 Sagunto 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 Quartell 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 Sagunto 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 Quartell (Abogado y Procurador) no han solicitado provisión*

de fondos alguna ni han emitido ninguna factura al Ayuntamiento de Quartell 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 Sagunto 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 Quartell 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 Quartell 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 Quartell 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 Quartell 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
CONSIDERACIONS

Primera. Caràcter de la consulta

La consulta formulada té el caràcter de facultativa, de conformitat amb al que preveu l'article 9 de la Llei de la Generalitat 10/1994, de 19 de desembre, de creació d'aquest Consell.

Segona. Qüestions plantejades

Del contingut de l'escrit de consulta, de 24 de març de 2026, resulta que les qüestions jurídiques sobre les quals aquest Consell ha de pronunciar-se poden sistematitzar-se en els següents termes.

A) Determinació del règim jurídic aplicable a la contractació dels serveis de representació i defensa processal per les administracions públiques.

La primera qüestió suscitada per l'autoritat consultant es refereix al règim jurídic aplicable a la contractació dels serveis de representació i defensa processal per les administracions públiques. En aquest sentit, l'escrit de l'autoritat consultant expressa els seus dubtes sobre *"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"*.

Així mateix, fonamenta aquesta interpretació en l'article 10.d) de la Directiva 2014/24/UE i en la sentència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea de 6 de juny de 2019 (assumpte C-264/18).

B) Rellevància jurídica de les especialitats pròpies dels serveis de representació i defensa processal.

La tesi sostinguda per l'entitat local es basa, a més, en les característiques específiques que, al seu judici, diferencien aquesta classe de prestacions de la resta de contractes de serveis.

Així, 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"*, i destaca l'especial deure de reserva que concorre en un procediment penal que encara es trobava en fase d'instrucció. Igualment, sosté que la representació processal constitueix *"una prestación de servicios tan singular y específica"* que justificaria un tractament jurídic diferenciat respecte de la resta de contractes públics.

Igualment, l'ajuntament justifica la designació de professionals externs en l'eventual existència de conflictes d'interessos que, al seu judici, impedirien acudir a altres fórmules d'assistència jurídica pública, circumstància en què l'eventual abast jurídic haurà de ser valorat en la mesura en què resulte rellevant per a resoldre les qüestions plantejades.

Aquestes observacions fan necessari examinar si les singularitats invocades per l'entitat consultant -el caràcter *intuitu personae* de la prestació, l'especial relació de confiança entre advocat i client, la confidencialitat derivada del secret professional, l'especialització tècnica exigida per determinats litigis i l'eventual concurrència de situacions d'urgència- posseeixen entitat jurídica suficient per a excloure l'aplicació de la Llei de Contractes del Sector Públic (LCSP) o si, per contra, constitueixen circumstàncies que troben adequat encaix dins del règim mateix de contractació pública dissenyat per aquesta llei.

C) Conseqüències de l'aplicació de la LCSP al supòsit concret exposat per l'autoritat consultant.

Una vegada determinat el règim jurídic aplicable a aquesta modalitat contractual, aquest òrgan consultiu ha de pronunciar-se sobre les conseqüències que aquesta conclusió projecta sobre el supòsit de fet plantejat per l'ajuntament.

L'entitat consultant exposa que, després de rebre la cèdula d'oferiment d'accions del Jutjat d'Instrucció de Sagunt, va acordar designar a determinats professionals per a assumir la seua representació i defensa processal mitjançant Decret d'Alcaldia i posterior acord del Ple. Així mateix, reconeix expressament 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".

De la mateixa manera, posa de manifest que, fins a la data, els professionals designats *"no han solicitado provisión de fondos alguna ni han emitido ninguna factura"*, per la qual cosa *"esta Administración no ha realizado pago alguno a éstos por ningún concepto",* sol·licitant que aquest 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*" i, 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 conseqüència, procedirà analitzar les conseqüències que d'això es deriven per al supòsit sotmés a consulta, determinant, fins on resulte jurídicament possible, el tractament que correspon a la designació efectuada per l'ajuntament, així com la via jurídica procedent per a l'eventual regularització de la relació existent i el reconeixement i pagament, si és el cas, dels honoraris corresponents als serveis efectivament prestats.

Les qüestions exposades són examinades en les consideracions següents, començant per la determinació del règim jurídic aplicable a aquesta modalitat contractual.

Tercera. Normativa aplicable

L'examen de les qüestions plantejades a aquest òrgan consultiu exigeix partir del marc normatiu europeu i nacional que regula la contractació pública i, en particular, del tractament que els dos ordenaments dispensen als serveis de representació i defensa processal.

En l'àmbit del dret de la Unió Europea, la Directiva 2014/24/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de febrer de 2014, sobre contractació pública i per la qual es deroga la Directiva 2004/18/CE l'objecte i el seu àmbit d'aplicació d'acord amb l'article 1 és establir "*les normes aplicables als procediments de contractació per poders adjudicadors respecte a contractes públics i a concursos de projectes, el valor estimat dels quals siga igual o superior als llindars establerts en l'art. 4.*

2. A l'efecte de la present directiva, s'entendrà per contractació l'adquisició mitjançant un contracte públic, d'obres, subministraments o serveis per un o diversos poders adjudicadors als operadors econòmics triats per aquests poders adjudicadors, amb independència que les obres, els subministraments o els serveis estiguen o no destinats a un fi públic."

Aquesta directiva estableix una exclusió específica de la seua aplicació als contractes sobre determinats serveis jurídics en els quals es troben prestacions de representació i defensa lletrada.

Així, en l'article 10.d expressa el següent:

"*La present directiva no s'aplicarà a aquells contractes públics de serveis per a: (…)*

qualsevol dels següents serveis jurídics:

i) representació legal d'un client per un advocat, en el sentit de l'art. 1 de la Directiva 77/249/CEE del Consell (25) en:

- un arbitratge o una conciliació celebrada en un Estat membre, un tercer país o davant una instància internacional de conciliació o arbitratge, o

- un procediment judicial davant els òrgans jurisdiccionals o les autoritats públiques d'un Estat membre, un tercer país o davant òrgans jurisdiccionals o institucions internacionals,

ii) assessorament jurídic prestat com a preparació d'un dels procediments esmentats en l'incís i) de la present lletra, o quan hi haja una indicació concreta i una alta probabilitat que l'assumpte sobre el qual s'assessora serà objecte d'aquests procediments, sempre que l'assessorament el preste un advocat en el sentit de l'art. 1 de la Directiva 77/249/CEE,

iii) serveis de certificació i autenticació de documents que hagen de ser prestats per un notari,

iv) serveis jurídics prestats per administradors, tutors o altres serveis jurídics els proveïdors dels quals siguen designats per un òrgan jurisdiccional en l'Estat membre en qüestió o designats per llei per a exercir funcions específiques sota la supervisió d'aquests òrgans jurisdiccionals,

v) altres serveis jurídics que en l'Estat membre de què es tracte estiguen relacionats, fins i tot de manera ocasional, amb l'exercici del poder públic;(…)".

En concret, l'article 10 de la Directiva 2014/24/UE exclou de manera expressa del seu àmbit d'aplicació determinats serveis jurídics específics, com ara la representació legal en procediments judicials, l'assessorament previ a un litigi, l'arbitratge, la conciliació i els serveis notarials.

En traslladar aquesta previsió a l'ordenament jurídic espanyol la Llei de Contractes del Sector Públic 9/2017, de 8 de novembre, no va transposar aquesta exclusió amb el mateix abast que la norma europea optant per una

transposició notablement més restrictiva en excloure de la seua aplicació de manera expressa únicament l'arbitratge i la conciliació.

La Llei 9/2017, de contractes del sector públic, en els seus articles 4 a 11 preveu un llistat tancat i taxatiu dels negocis i contractes exclosos del seu àmbit d'aplicació, entre els quals no figuren els serveis de defensa jurídica ni l'assessorament prestat per professionals de l'advocacia.

L'article 11 de la LCSP expressa que *"Els contractes relatius a serveis d'arbitratge i conciliació queden exclosos de la present llei."*

Per tant, aquesta llei no exclou del seu àmbit d'aplicació de manera expressa els serveis jurídics, sinó que únicament exclou de manera expressa els serveis d'arbitratge i conciliació.

Per part seua, l'article 19.2.e de la LCSP exclou a aquests contractes de la regulació harmonitzada (els denominats contractes SARA). Això implica que, fins i tot superant els llindars econòmics establerts, no estan obligats a publicar-se en el *Diari Oficial de la Unió Europea* (DOUE) ni a sotmetre's als terminis preestablerts més exigents de la normativa comunitària.

L'article 19.2 de la Llei 9/2017 expressa que *"2. No obstant el que s'ha assenyalat en l'apartat anterior, no es consideren subjectes a regulació harmonitzada, qualsevol que siga el seu valor estimat, els contractes següents: (…)*

e) Aquells que tinguen per objecte qualsevol dels següents serveis jurídics:

1r La representació i defensa legal d'un client per un procurador o un advocat, ja siga en un arbitratge o una conciliació celebrada en un Estat o davant una instància internacional de conciliació o arbitratge, o ja siga en un procediment judicial davant els òrgans jurisdiccionals o les autoritats públiques d'un Estat o davant òrgans jurisdiccionals o institucions internacionals.

2n L'assessorament jurídic prestat com a preparació d'un dels procediments esmentats en l'apartat anterior de la present lletra, o quan existisca una probabilitat alta que l'assumpte sobre el qual s'assessora serà objecte d'aquests procediments, sempre que l'assessorament el preste un advocat.

3r Els serveis de certificació i autenticació de documents que hagen de ser prestats per un notari públic.

4t Els serveis jurídics prestats per administradors, tutors o altres serveis jurídics els prestadors dels quals siguen designats per un òrgan jurisdiccional

o designats per llei per a exercir funcions específiques sota la supervisió d'aquests òrgans jurisdiccionals.

5é Altres serveis jurídics que estiguen relacionats, fins i tot de manera ocasional, amb l'exercici del poder públic (…)".

La comparació entre les dues regulacions posa de manifest que el legislador europeu i el legislador estatal utilitzen tècniques normatives diferents per a regular la contractació de determinats serveis jurídics. Determinar l'abast jurídic d'aquesta diferència i les seues conseqüències respecte de la contractació dels serveis de representació i defensa processal per les administracions públiques constitueix, precisament, l'objecte de les consideracions que segueixen.

Quarta. Interpretacions de les juntes consultives i altres òrgans sobre la subjecció dels serveis jurídics de defensa i representació processal a la Llei de Contractes del Sector Públic

La diferent configuració normativa que la Directiva 2014/24/UE i la Llei 9/2017 dispensen als serveis jurídics de representació i defensa processal ha donat lloc a interpretacions divergents sobre el seu sotmetiment a la legislació espanyola de contractació pública.

Com s'ha exposat en la consideració precedent, l'article 10.d) de la Directiva 2014/24/UE exclou del seu àmbit d'aplicació determinats serveis jurídics, entre ells la representació legal d'un client per advocat en procediments judicials, arbitrals o de conciliació i l'assessorament jurídic prestat per a la preparació de tals procediments o quan existisca una indicació concreta i una alta probabilitat de litigi. La LCSP, no obstant això, no va reproduir aquesta exclusió amb idèntic abast. L'article 11.3 exclou expressament els contractes relatius a serveis d'arbitratge i conciliació, mentre que la representació i defensa legal per advocat o procurador apareix regulada en l'article 19.2.e) únicament als efectes de declarar que tals contractes no estan subjectes a regulació harmonitzada, qualsevol que siga el seu valor estimat.

La interpretació d'aquesta diferència normativa ha donat lloc a les següents interpretacions.

A) Interpretació favorable a l'exclusió de l'aplicació preceptiva de la LCSP

La tesi favorable a l'exclusió dels contractes de defensa i representació de l'aplicació preceptiva de la LCSP parteix d'una interpretació material de la Directiva 2014/24/UE i de la singular naturalesa de la relació professional que s'estableix entre l'advocat i el seu client. Conforme a aquesta posició,

l'exclusió europea no obeiria solament a una decisió tècnica sobre els llindars o els procediments harmonitzats, sinó al reconeixement que la defensa jurídica presenta unes característiques difícilment conciliables amb l'aplicació ordinària de les regles de publicitat i concurrència.

L'elecció de l'advocat es trobaria condicionada per elements essencialment qualitatius i personals, com la confiança, l'especialització, l'experiència, el coneixement previ de l'assumpte, la disponibilitat immediata, la independència professional i la confidencialitat de l'estratègia processal. Es tractaria, per això, d'una relació marcadament *intuitu personae*, en la qual la identitat i les qualitats del professional no són indiferents per al client públic.

Aquesta orientació va ser assumida, en un primer moment, en determinats informes de l'Advocacia General de l'Estat, citats per la Junta Consultiva de Contractació Pública de l'Estat en el seu Informe 4/2019. En ells es va sostindre que la configuració legal dels contractes de defensa jurídica com a contractes no subjectes a regulació harmonitzada per raó del seu objecte excloïa l'aplicació preceptiva dels procediments regulats en la LCSP i permetia flexibilitzar considerablement la seua adjudicació. Concretament, segons recull l'informe 4/2019, l'Advocacia General de l'Estat va considerar 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*".

Aquesta interpretació no negava necessàriament la possibilitat d'utilitzar voluntàriament algun dels procediments previstos en la LCSP, però entenia que la seua aplicació no resultava obligatòria. L'adjudicació quedaria sotmesa principalment als principis generals d'igualtat, transparència, no discriminació, proporcionalitat i adequada utilització dels fons públics.

L'informe 4/2019 de la Junta Consultiva de Contractació Pública de l'Estat va reflectir aquesta posició amb una certa ambivalència. D'una part, va declarar que la defensa legal de les administracions públiques per advocat no pot ser qualificada com a contracte subjecte a regulació harmonitzada, qualsevol que siga el seu valor estimat, i va remetre el seu règim jurídic als criteris de la Comunicació Interpretativa de la Comissió Europea d'1 d'agost de 2006. D'una altra, va admetre expressament que la defensa en judici d'una entitat del sector públic podia contractar-se mitjançant qualsevol dels procediments regulats en la LCSP.

Aquest informe va sostindre a més que, com a regla general, la contractació de la defensa jurídica havia d'efectuar-se conjuntament, mitjançant un sol contracte referit a un període determinat, i no mitjançant un contracte independent per cada procediment judicial. No obstant això, va admetre que l'especificitat o excepcionalitat de determinats litigis podia fer convenient una contractació singular.

També l'informe 52/2020 de la Junta Consultiva Estatal va destacar les peculiaritats d'aquesta categoria de serveis, remetent-se a la STJUE de 6 de juny de 2019, assumpte C-264/18. En aquesta sentència, el Tribunal de Justícia va assenyalar que la relació entre l'advocat i el seu client es caracteritza per la lliure elecció del defensor, per una especial relació de confiança i per la més estricta confidencialitat.

El Tribunal de Justícia va expressar, 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"*. Aquest reconeixement de la singularitat de la defensa lletrada va ser utilitzat d'una banda de la doctrina per a sostindre que la competència entre professionals no podia prevaldre de manera absoluta sobre la confiança i la confidencialitat inherents a la relació advocat-client.

La posició favorable a l'exclusió va ser desenvolupada per la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Comunitat Autònoma d'Aragó en el seu informe 1/2023, de 14 de febrer.

La Junta Aragonesa parteix de la funció institucional de l'advocacia en l'Administració de Justícia i assenyala que l'activitat de l'advocat no pot identificar-se sense més amb una prestació de serveis ordinària de naturalesa mercantil. Destaca que la professió es troba regulada i vinculada al correcte funcionament del sistema judicial, i que en l'elecció de l'advocat concorren elements qualitatius i fiduciaris que no poden ser adequadament substituïts per una mera comparació econòmica entre ofertes.

Després de reproduir l'article 10.d) de la Directiva 2014/24/UE, l'informe 1/2023 conclou 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 d'aquesta premissa, la Junta Consultiva Aragonesa considera que la utilització dels procediments de contractació tindria caràcter facultatiu i podria respondre a una finalitat addicional de transparència, però no constituiria una exigència necessària derivada de la LCSP. En aquest sentit, 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*".

L'informe atribueix especial rellevància als criteris qualitatius, singularment a l'experiència, els resultats previs, l'especialització i la confidencialitat. Des d'aquesta perspectiva, la selecció de l'advocat no hauria de descansar prioritàriament en el preu, sinó en la capacitat del professional per a prestar la millor defensa possible dels interessos públics compromesos.

En síntesi, aquesta primera posició considera que l'exclusió europea respon a la mateixa naturalesa de la defensa jurídica i que la LCSP ha d'interpretar-se de manera coherent amb aquesta singularitat. La confiança, la confidencialitat i la lliure elecció de l'advocat justificarien, segons aquesta tesi, bé l'exclusió completa d'aquests contractes, bé el seu sotmetiment únicament als principis generals de contractació pública, sense obligació de tramitar els procediments ordinaris previstos en la llei.

B) Interpretació favorable a la plena subjecció a la LCSP

Enfront de l'anterior interpretació, una segona posició consultiva ha entés que els contractes de serveis jurídics de defensa i representació processal estan compresos en l'àmbit d'aplicació de la LCSP, encara que no tinguen la consideració de contractes subjectes a regulació harmonitzada.

Aquesta posició parteix de la distinció entre l'àmbit d'aplicació de la Directiva 2014/24/UE i el de la legislació nacional. L'exclusió prevista en l'article 10.d) de la Directiva significa que el legislador europeu va decidir no sotmetre tals serveis al règim harmonitzat de contractació pública, però no imposa als Estats membres l'obligació d'excloure'ls també dels seus ordenaments interns. La STJUE de 6 de juny de 2019, assumpte C-264/18, constitueix un element important d'aquesta interpretació. Encara que la sentència reconeix la relació *intuitu personae* i l'estricta confidencialitat pròpies de la defensa jurídica, assenyala igualment que, en excloure aquests serveis de l'àmbit de la Directiva, el legislador de la Unió va deixar als legisladors nacionals la decisió de sotmetre'ls o no a les seues normes internes de contractació pública.

Per tant, la singularitat de la relació advocat-client explica l'exclusió del règim harmonitzat europeu, però no determina automàticament la seua exclusió de la LCSP. Per a establir el règim jurídic intern és necessari

examinar l'opció efectivament adoptada pel legislador espanyol. Aquesta posició destaca que els articles 4 a 11 de la LCSP contenen el catàleg de negocis i contractes exclosos de la Llei. Entre ells no apareixen els serveis jurídics de representació i defensa processal. L'article 11.3 exclou únicament els contractes relatius als serveis d'arbitratge i conciliació.

Per contra, l'article 19.2.e) es refereix expressament als contractes de representació i defensa legal per advocat o procurador per a declarar que no estan subjectes a regulació harmonitzada. D'aquesta regulació s'extrau que el legislador estatal no va voler excloure'ls de la LCSP, sinó únicament exceptuar-los de les exigències derivades del Dret europeu harmonitzat.

Aquesta interpretació va ser formulada per la Junta Consultiva de Contractació Pública de l'Estat en el seu Informe 27/2023, les conclusions del qual assenyalen 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"*. Afegeix l'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 reconeix, no obstant això, que l'aplicació de la LCSP ha d'acomodar-se a les peculiaritats pròpies de la relació entre advocat i client. Per això conclou igualment 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 Contractació Pública d'Andalusia va assumir idèntica interpretació en el seu Informe 7/2024. Aquest informe comença reconeixent que la Directiva 2014/24/UE exclou clarament del seu àmbit els serveis jurídics de representació i defensa en judici i l'assessorament previ prestat per advocats. No obstant això, assenyala que el legislador espanyol no estava obligat a reproduir aquesta exclusió. En aquest sentit, 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*".

Afegeix 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 Contractació Pública de Catalunya va sostindre la mateixa posició en el seu Informe 21/2023. Segons aquest òrgan consultiu, el legislador estatal va optar per transposar l'exclusió de la Directiva únicament mitjançant la consideració dels contractes de defensa i representació processal com no subjectes a regulació harmonitzada. L'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*".

Aquesta afirmació resulta important perquè no es limita a declarar la subjecció a la llei, sinó que reconeix la possibilitat d'utilitzar tots els instruments previstos en aquesta per a adaptar la contractació a les necessitats específiques de la defensa jurídica, inclosos els procediments ordinaris i els sistemes de racionalització tècnica. L'esmentada Junta no desconeix, no obstant això, les dificultats que planteja l'aplicació de la LCSP a una prestació tan singular. Per això considera necessari que el legislador regule especialitats procedimentals que permeten garantir adequadament la confidencialitat i la confiança en l'elecció de l'advocat.

Així, 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"*.

Aquesta posició favorable a l'aplicació de la LCSP ha sigut reiterada posteriorment per altres òrgans consultius. Així, la Junta Consultiva de Contractació Pública de Castella-la Manxa, en el seu Informe 27/2026, conclou que els serveis jurídics de defensa, representació legal i assessorament prelitigiós es troben plenament sotmesos a la LCSP, en no haver sigut inclosos pel legislador estatal en el catàleg de negocis exclosos. Aquest informe invoca expressament la STC 65/2024, d'11 d'abril, com a confirmació constitucional d'aquesta interpretació. L'abast i les conseqüències d'aquesta sentència seran examinats específicament en la consideració següent, atesa la seua singular rellevància per a l'examen de la qüestió plantejada.

El citat informe 27/2026 afegeix que el procediment negociat sense publicitat no constitueix una via general o alternativa per a contractar aquests serveis. La seua utilització exigeix acreditar en l'expedient la concurrència objectiva d'algun dels supòsits taxats de l'article 168 de la LCSP. En suport

d'aquesta conclusió cita la STJUE de 9 de gener de 2025, assumpte C-578/23, que reitera la necessitat d'interpretar estrictament les excepcions a la publicitat i concurrència.

En definitiva, la interpretació del règim jurídic aplicable als serveis de representació i defensa processal ha sigut objecte de dos corrents diferenciats. La primera fonamenta l'exclusió -total o parcial- d'aquests contractes en la singularitat de la relació advocat-client. La segona entén que el legislador espanyol va optar per mantindre'ls dins de l'àmbit d'aplicació de la LCSP, si bé exclosos de la contractació harmonitzada. La resolució d'aquesta controvèrsia queda aclarida per la STC 65/2024, l'abast de la qual s'examina a continuació.

Cinquena. La incidència de la STC 65/2024 en la determinació del règim jurídic aplicable

La controvèrsia interpretativa exposada en la consideració precedent té el seu punt d'inflexió amb la Sentència del Tribunal Constitucional 65/2024, d'11 d'abril. Encara que formalment el procés constitucional tenia per objecte resoldre un conflicte competencial suscitat entre l'Estat i la Comunitat Foral de Navarra, la resolució del recurs exigia determinar prèviament una qüestió de naturalesa substantiva que coincideix, en l'essencial, amb la plantejada en la present consulta; és a dir, si els contractes que tenen per objecte la representació i defensa processal per advocat o procurador constitueixen negocis exclosos de l'àmbit d'aplicació de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, o si, per contra, formen part del seu àmbit objectiu d'aplicació, encara que no estiguen subjectes al règim de contractació harmonitzada.

Concretament, el recurs es va interposar pel Govern de la Nació contra la Llei foral 17/2021, de 21 d'octubre, que modificava la Llei foral 2/2018, de 13 d'abril, de contractes públics, per a afegir en la llista de contractes exclosos de la contractació 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 rellevància de la Sentència radica en el fet que el Tribunal Constitucional no podia pronunciar-se sobre l'eventual invasió competencial produïda per la Llei foral 17/2021 sense interpretar prèviament l'abast de la legislació bàsica estatal. Així, només podia apreciar-se l'existència d'una contradicció entre la norma foral i la legislació bàsica si prèviament es concloïa que el legislador estatal havia decidit mantindre els serveis jurídics de representació i defensa processal dins de l'àmbit d'aplicació de la LCSP. La interpretació del dret estatal constitueix, per tant, el pressupost jurídic imprescindible de la decisió adoptada pel Tribunal.

La qüestió suscitada en el procés constitucional trobava el seu origen, per tant, en la incorporació pel legislador navarrés a l'àmbit dels negocis exclosos de determinats serveis jurídics coincidents amb els previstos en l'article 10.d) de la Directiva 2014/24/UE. El Tribunal Constitucional comença recordant que aquesta Directiva exclou determinats serveis jurídics de l'àmbit de l'harmonització europea, però adverteix que aquesta exclusió no determina per si mateixa el règim jurídic aplicable en cada Estat membre.

En aquest sentit, la Sentència, amb cita expressa de la STJUE de 6 de juny de 2019 (assumpte C-264/18), recorda que el legislador europeu va deixar als Estats membres llibertat per a decidir si tals serveis havien de quedar sotmesos o no a les seues respectives normes nacionals de contractació pública. En conseqüència, el verdader problema jurídic ja no consisteix a interpretar l'article 10.d) de la Directiva, sinó a determinar quina va ser la concreta opció normativa adoptada pel legislador espanyol en aprovar la Llei 9/2017, LCSP.

És, per tant, en aquest punt on la Sentència fixa la doctrina que resulta determinant per a resoldre la qüestió objecte del present dictamen. Així, 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 (...). <u>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</u>".*

Aquest pronunciament posseeix una extraordinària rellevància interpretativa. El Tribunal Constitucional no es limita a constatar una diferència de redacció entre la Directiva i la LCSP, sinó que identifica la voluntat del legislador estatal. La sentència declara que el legislador espanyol no va reproduir en el dret intern l'exclusió prevista en l'article 10.d) de la Directiva, sinó que va adoptar una solució diferent: mantindre aquests

contractes sotmesos a la LCSP i excloure'ls únicament del règim de contractació harmonitzada mitjançant l'article 19.2.e).

La doctrina constitucional posa de manifest que la Llei distingeix entre dues categories jurídiques perfectament diferenciades. Així, d'una banda, els negocis i contractes exclosos de l'àmbit d'aplicació de la LCSP, regulats en els articles 4 a 11, i per una altra, els contractes no subjectes a regulació harmonitzada, previstos en l'article 19. Les dues categories responen a tècniques normatives diferents i produeixen conseqüències jurídiques igualment diferents. Mentre els primers queden completament fora de l'aplicació de la Llei, els segons romanen sotmesos a ella, si bé exceptuats de les exigències derivades del dret europeu harmonitzat. La ubicació sistemàtica dels serveis jurídics de representació i defensa processal en l'article 19.2.e) constitueix, per això, una opció legislativa deliberada en què l'eficàcia no pot ser desvirtuada mitjançant una interpretació extensiva de les exclusions previstes pel dret de la Unió.

L'Alt Tribunal afegeix, després de recordar la seua doctrina prèvia sobre l'article 149.1. 18a de la Constitució, que la delimitació de l'àmbit objectiu d'aplicació de la legislació contractual constitueix una matèria integrant de la legislació bàsica estatal. En aquest sentit 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"*. I afegeix 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 determinació dels negocis exclosos constituïsca una qüestió purament tècnica o procedimental, sinó un element estructural del sistema estatal de contractació pública, directament vinculat als principis d'igualtat, publicitat, lliure concurrència i seguretat jurídica. Sobre aquesta base conclou que la Comunitat Foral de Navarra no podia excloure de la seua legislació contractual uns contractes que el legislador estatal havia decidit mantindre sotmesos a la LCSP, declarant per això la inconstitucionalitat del corresponent precepte de la Llei foral.

Ara bé, la importància de la Sentència 65/2024, a l'efecte d'aquest dictamen, no resideix únicament en la declaració d'inconstitucionalitat de la norma foral, sinó en la *ràtio decidendi* que condueix a aquesta decisió. Així, la inclusió d'aquests contractes en l'àmbit d'aplicació de la LCSP constitueix, per tant, un element imprescindible del raonament constitucional i no una afirmació accessòria o *obiter dicta*. És, per tant, aquesta interpretació del dret estatal la que permet al Tribunal concloure que la Llei foral va alterar la delimitació objectiva establida pel legislador bàsic.

El mateix Tribunal Constitucional reconeix la singular naturalesa dels serveis jurídics de representació i defensa processal i recorda, seguint la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea, que la relació entre advocat i client es caracteritza per la confiança, la confidencialitat i el caràcter *intuitu personae* de la prestació. No obstant això, la sentència distingeix correctament entre dues qüestions diferents. Una cosa és que tals singularitats justifiquen que el legislador europeu haja exclòs aquests serveis del règim harmonitzat de contractació pública i una altra, molt diferent, que el legislador espanyol haja decidit excloure'ls també de la legislació interna de contractació. La primera afirmació resulta plenament compartida pel Tribunal, però la segona és expressament descartada.

La doctrina constitucional determina, en conseqüència, un canvi important en l'examen del règim jurídic d'aquest tipus de contractes. Fins a aquest pronunciament judicial podien identificar-se interpretacions diferents sobre la interpretació de l'article 19.2.e) de la LCSP i de l'abast de l'exclusió prevista en la Directiva 2014/24/UE. Després de la STC 65/2024, el debat sobre la inclusió d'aquests contractes en l'àmbit d'aplicació de la LCSP s'ha de considerar, segons el parer d'aquest Consell, resolt.

En definitiva, la STC 65/2024 fixa el marc constitucional des del qual ha de resoldre's la consulta formulada, i sobre aquesta premissa s'emet la doctrina d'aquest òrgan consultiu.

Sisena. Doctrina del Consell Jurídic Consultiu sobre la subjecció de la contractació externa dels serveis jurídics a la Llei de Contractes del Sector Públic

La conclusió aconseguida pel Tribunal Constitucional resulta, coherent amb la doctrina que aquest Consell Jurídic Consultiu ha estat mantenint en relació amb la contractació externa de serveis jurídics per les administracions públiques.

En efecte, amb anterioritat a l'entrada en vigor de la Llei 9/2017, aquest òrgan consultiu ja havia tingut ocasió de pronunciar-se sobre aquesta matèria en els seus dictàmens 46/2013 i 26/2014. En aquests va distingir les diferents fórmules mitjançant les quals les entitats públiques poden articular la seua representació i defensa en judici -a través dels seus propis serveis jurídics, mitjançant fórmules de cooperació amb altres administracions o recorrent a professionals externs- i va assenyalar que, quan l'Administració opta per encomanar onerosament aquesta prestació a professionals aliens a la seua organització, la relació jurídica resultant queda sotmesa a la legislació reguladora de la contractació pública i, en particular, al règim mateix del contracte de serveis.

És cert que aquells dictàmens van ser emesos sota la vigència del text refós de la Llei de Contractes del Sector Públic aprovat pel Reial decret legislatiu 3/2011. No obstant això, l'evolució normativa posterior no ha alterat el pressupost jurídic essencial sobre el qual descansava aquesta doctrina. Per contra, la Llei 9/2017 ha mantingut aquests contractes dins del seu àmbit objectiu d'aplicació, excloent-los únicament del règim de contractació harmonitzada mitjançant l'article 19.2.e), opció legislativa la interpretació de la qual ha sigut precisada per la Sentència del Tribunal Constitucional 65/2024.

En conseqüència, aquest Consell considera que la doctrina expressada en els seus anteriors dictàmens conserva la seua vigència, si bé ha d'entendre's integrada i actualitzada conforme al marc jurídic actualment aplicable. Això condueix a reafirmar que la contractació onerosa per una Administració pública de serveis d'assessorament jurídic directament vinculat a un litigi, de representació processal o de defensa en judici prestats per professionals externs constitueix una modalitat del contracte de serveis sotmesa a la Llei 9/2017, de contractes del sector públic, sense perjudici de les especialitats que la mateixa llei permet articular en atenció a la naturalesa de tals prestacions.

Setena. Les especialitats pròpies de la contractació dels serveis jurídics i la seua incidència sobre l'aplicació de la LCSP.

Exposat el parer d'aquest Consell en la consideració anterior, resulta necessari examinar les especialitats pròpies de la contractació dels serveis jurídics i la seua incidència sobre l'aplicació de la LCSP, perquè l'autoritat consultant fonamenta la interpretació que sosté en les característiques que, al seu judici, diferencien aquests serveis de la resta de contractes públics. Així, 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 justificaria un tractament jurídic diferenciat.

Procedeix, per tant, determinar si les referides especialitats -com el seu caràcter *intuitu personae*, l'especialització tècnica o l'eventual urgència que pot concórrer en determinats supòsits- posseeixen entitat jurídica suficient per a exceptuar el règim general establert per la LCSP o si, per contra, troben adequat acomodament dins del règim mateix de contractació pública dissenyat pel legislador, la qual cosa es realitza en els apartats següents.

A) El caràcter *intuitu personae* de la relació entre advocat i client

Com posa de manifest l'autoritat consultant, la representació i defensa processal constitueix una prestació de marcat caràcter personal, en la qual la identitat del professional encarregat d'assumir la defensa no resulta jurídicament indiferent per al client.

Tradicionalment, aquesta característica s'identifica mitjançant l'expressió llatina *intuitu personae*, amb la qual es designen aquelles relacions contractuals en les quals la prestació se celebra en atenció a les qualitats personals de qui ha d'executar-la, de manera que la seua preparació tècnica, experiència, independència, capacitat professional o criteri constitueixen elements essencials per a l'adequada satisfacció de l'interés perseguit. La rellevància de la persona del contractista no deriva, per tant, d'una mera preferència subjectiva del sol·licitant de la prestació, sinó que determinades prestacions únicament aconsegueixen la seua finalitat quan són executades per un professional que reunisca unes concretes condicions personals i professionals.

Aquesta circumstància concorre de manera intensa en els serveis de representació i defensa processal. Així ho ha reconegut expressament el Tribunal de Justícia de la Unió Europea en la seua citada Sentència de 6 de juny de 2019 (assumpte C-264/18), en afirmar que tals serveis «només es conceben en el marc d'una relació *intuitu personae* entre l'advocat i el seu client», caracteritzada per la lliure elecció del defensor, l'especial relació de confiança i la més estricta confidencialitat. Així mateix, el Tribunal Suprem (Sala Civil) va mantindre en la Sentència núm. 275/1998, de 25 de març, en relació amb els serveis prestats per advocat, 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 mateix sentit, les sentències de la mateixa Sala, de 30 de març de 1992 i de 20 de juliol de 1995, entre altres.

Ara bé, d'aquesta singularitat no pot deduir-se que els contractes mitjançant els quals una Administració pública adquireix onerosament tals serveis queden exclosos de l'àmbit d'aplicació de la Llei de Contractes del Sector Públic. El caràcter *intuitu personae* al·ludeix a una modalitat d'execució de la prestació i explica la rellevància que adquireix la identitat del professional que ha de dur-la a terme, però no constitueix un criteri de delimitació de l'àmbit objectiu d'aplicació de la LCSP ni altera la naturalesa jurídica del contracte.

A més, l'existència de prestacions i el seu adequat compliment depén de les condicions personals del professional encarregat d'executar-les no constitueix una singularitat exclusiva de la representació i defensa processal. La llei de contractació pública preveu altres contractes de caràcter eminentment intel·lectual -com els relatius a la redacció de projectes

d'arquitectura i enginyeria, la direcció facultativa d'obres, l'elaboració d'estudis tècnics, la consultoria especialitzada o determinats serveis de naturalesa científica o tècnica- en els quals l'experiència, qualificació, solvència i capacitat professional del concret prestador resulten igualment determinants per a la correcta satisfacció de l'interés públic. Lluny d'excloure tals contractes de l'àmbit d'aplicació de la LCSP, el legislador ha previst per a ells mecanismes concrets destinats a valorar aquestes qualitats personals mitjançant criteris objectius de solvència i adjudicació, reforçant fins i tot la primacia de la qualitat sobre el preu quan la naturalesa intel·lectual de la prestació així ho exigeix.

D'això es desprén que el caràcter *intuitu personae* no resulta incompatible amb la contractació pública. La mateixa LCSP incorpora instruments que permeten objectivar la selecció del professional la intervenció personal del qual revesteix especial rellevància per a l'execució del contracte, mitjançant la definició de requisits de solvència tècnica i professional, l'adscripció de mitjans personals concrets, la identificació del personal responsable de l'execució i la valoració de l'experiència i qualificació directament vinculades amb l'objecte contractual.

Per això, tampoc cal identificar el caràcter *intuitu personae* amb una facultat de lliure designació del professional per part de l'Administració. Que la identitat del contractista resulte jurídicament rellevant no significa que l'òrgan de contractació puga triar discrecionalment a l'advocat que considere més convenient, encara que done les seues pròpies raons, prescindint dels mecanismes de selecció previstos en la Llei. La circumstància que la persona del professional constituïsca un element essencial de la prestació exigeix, precisament, que les raons que justifiquen la seua elecció puguen exterioritzar-se mitjançant paràmetres objectius, prèviament establerts, i subjectes a publicitat i concurrència, excepte les excepcions establides en la mateixa LCSP.

En definitiva, el caràcter *intuitu personae* no constitueix, excepte quan així ho dispose la llei, una excepció al principi de concurrència, perquè és, precisament, la raó per la qual la LCSP permet valorar l'experiència, qualificació i mitjans personals del contractista, sense que siga possible de conformitat amb a l'actual LCSP/2017 excloure el contracte, segons aquesta especialitat, del seu àmbit d'aplicació.

B) La confiança professional i la seua objectivació en la contractació pública.

L'especial relació de confiança entre advocat i client constitueix un altre dels trets característics de la representació i defensa processal. L'adequada defensa dels interessos encomanats exigeix que el client puga comunicar al professional, amb plena llibertat, els fets, antecedents i valoracions rellevants

per a la preparació de l'estratègia processal i pressuposa, al mateix temps, la convicció que la defensa serà exercida amb independència de criteri, lleialtat, diligència, competència tècnica i respecte a la confidencialitat. En aquest sentit, la confiança no representa una circumstància merament accessòria, sinó una condició per al correcte desenvolupament de la relació professional.

La confiança que s'estableix entre un client particular i el professional al qual encomana la defensa dels seus interessos pot qualificar-se, en un sentit ampli, com una confiança personal. Es tracta d'una relació basada en el lliurament d'informació sensible i en l'atribució al professional d'un àmbit rellevant d'actuació i decisió sobre interessos aliens, que descansa en l'expectativa que exercirà la seua comesa amb lleialtat, independència i competència. Doncs bé, el particular, en exercici de la seua autonomia de la voluntat i mitjançant la disposició lliure dels seus propis recursos, pot formar-la a partir del coneixement previ del professional, de recomanacions, d'experiències anteriors o, fins i tot, d'apreciacions personals que no necessiten d'una exteriorització completa ni queden sotmeses a un procediment reglat de selecció.

No obstant això, quan qui contracta és una Administració pública, aquesta dimensió personal no pot desplegar-se amb la mateixa extensió ni produir idèntiques conseqüències jurídiques. L'Administració manca d'una esfera d'autonomia privada equiparable a la dels particulars i no actua per a la satisfacció d'interessos propis, sinó com a organització instrumental al servei objectiu dels interessos generals. La decisió d'encomanar la defensa a un determinat professional no pot descansar, per tant, en la confiança personal que aquest inspire en titular conjuntural de l'òrgan de contractació ni en una preferència la justificació de la qual romanga en el fur intern de qui decideix. Ha de ser una decisió imputable a l'Administració, adoptada en el marc de la LCSP, amb subjecció al procediment que resulte aplicable i fonamentada en raons vinculades a l'adequada satisfacció de la necessitat pública objecte del contracte.

Des d'aquesta perspectiva, cal al·ludir a una confiança institucional, el fonament de la qual resideix en circumstàncies objectivament constatables, com la qualificació tècnica, l'experiència rellevant, l'especialització, l'organització professional, la disponibilitat efectiva, la independència, l'absència de conflictes d'interessos o la qualitat de la metodologia proposada. Ara bé, la mera possibilitat de motivar aquestes circumstàncies no permet per si sola una designació directa, excepte els supòsits legalment establerts. Perquè adquirisquen rellevància jurídica, aquestes qualitats han de ser incorporades i valorades mitjançant els instruments i procediments previstos en la normativa de contractació pública, amb respecte a les exigències de publicitat, concurrència, igualtat de tracte, transparència i motivació que resulten aplicables.

L'objectivació de la confiança no consisteix, per tant, a justificar per què s'ha preferit a un professional prèviament triat, sinó a preveure amb caràcter previ un procediment que permeta identificar, entre els qui puguen concórrer, a l'operador econòmic que oferisca les majors garanties per a la correcta execució de la prestació. Els requisits de solvència permeten comprovar que els licitadors posseeixen la capacitat tècnica i professional mínima necessària; l'adscripció de mitjans personals garanteix que determinats professionals intervinguen efectivament en l'execució; i els criteris qualitatius d'adjudicació permeten comparar les ofertes i valorar, quan guarden la deguda vinculació amb l'objecte del contracte, l'organització, qualificació o experiència del personal encarregat d'executar-lo. La confiança institucional és, d'aquesta manera, resultat de l'aplicació del sistema legal de selecció, no un pressupòsit exterior a ell que permeta desplaçar-lo. Aquesta exigència deriva del sotmetiment ple de l'Administració a la llei i al dret i, de mode particular, del mandat establert en l'article 103.1 de la Constitució, conforme al qual l'Administració serveix amb objectivitat els interessos generals.

D'altra banda, com succeeix amb el caràcter *intuitu personae*, l'especial relació de confiança tampoc constitueix una característica exclusiva de la representació i defensa processal. En altres contractes de prestacions intel·lectuals o professionals -com l'auditoria, la consultoria especialitzada, la direcció facultativa d'obres, l'elaboració de projectes d'arquitectura o enginyeria, l'assistència tècnica o determinats serveis d'avaluació i supervisió- l'Administració trasllada igualment al contractista informació sensible, decisions tècniques rellevants o funcions la correcta execució de les quals requereix independència, lleialtat professional i un elevat grau de fiabilitat. La LCSP no permet per això una facultat de designació directa, sinó que sotmet l'elecció a procediments en els quals aquestes qualitats poden ser acreditades, comprovades i comparades mitjançant els instruments previstos per la mateixa llei.

En conseqüència, la confiança inherent a la relació entre advocat i client no constitueix, de conformitat amb a la normativa vigent, un criteri d'exclusió dels contractes de representació i defensa processal de l'àmbit d'aplicació de la LCSP. Tampoc equival a una potestat de lliure designació del professional que meresca la confiança de l'òrgan de contractació, ni permet substituir el procediment legalment aplicable per una motivació singular de la persona triada. En l'àmbit de la contractació pública, per tant, la confiança no desapareix, sinó que es transforma, de manera que l'Administració només pot depositar-la jurídicament en el professional seleccionat mitjançant el procediment previst per la LCSP i de conformitat amb els principis que regeixen la contractació del sector públic.

C) La confidencialitat i el secret professional en la contractació dels serveis de defensa jurídica

La confidencialitat constitueix una exigència inherent a l'exercici de l'advocacia i una garantia indispensable per a l'adequat desenvolupament de la representació i defensa processal. No obstant això, l'existència d'aquesta especial obligació de confidencialitat tampoc altera, com succeeix amb les anteriors especialitats, la naturalesa jurídica del contracte mitjançant el qual una administració pública adquireix els serveis de representació i defensa processal. La confidencialitat constitueix una qualitat de la prestació i una exigència de la seua execució, però no una categoria jurídica capaç d'exceptuar el règim general de contractació establert pel legislador.

A més, la confidencialitat no resulta aliena a la legislació de contractació pública. La mateixa LCSP reconeix la necessitat de protegir aquella informació la divulgació de la qual poguera perjudicar interessos públics o privats dignes de protecció. Així, l'article 133 de la LCSP/2017 imposa als òrgans de contractació el deure de no divulgar la informació facilitada pels operadors econòmics que haja sigut legítimament declarada confidencial, al mateix temps que permet establir les cauteles necessàries per a preservar aquella informació la revelació de la qual poguera comprometre la correcta execució del contracte o afectar altres interessos jurídicament protegits. De la mateixa manera, el règim d'accés a l'expedient de contractació i la legislació sobre transparència admeten limitacions quan la publicitat puga lesionar béns jurídics mereixedors de protecció, entre ells la seguretat pública, la defensa nacional, la protecció de dades personals, els secrets empresarials o qualsevol altra informació legalment reservada.

Això posa de manifest que la publicitat i la transparència, fins i tot constituint principis essencials de la contractació pública, no posseeixen caràcter absolut. La LCSP articula mecanismes de ponderació que permeten compatibilitzar aquests principis amb la preservació de la informació confidencial quan així ho exigisca la naturalesa del contracte o la protecció d'altres interessos públics o privats. La confidencialitat opera, per tant, com un límit legítim a l'abast de determinades actuacions administratives, però no com un fonament per a excloure l'aplicació de la legislació contractual.

D'altra banda, tampoc la representació i defensa processal constitueix l'únic àmbit en el qual l'Administració encomana al contractista el coneixement d'informació especialment sensible. També en contractes relatius a la ciberseguretat, la defensa nacional, les infraestructures crítiques, l'auditoria, la consultoria estratègica, l'assistència tècnica especialitzada o el tractament de dades personals l'adjudicatari accedeix sovint a informació la divulgació de la qual podria ocasionar greus perjudicis per a l'interés públic o per a tercers. No obstant això, el legislador no ha considerat que aquesta circumstància justifique la inaplicació de la LCSP, sinó que ha previst instruments específics per a garantir simultàniament la contractació pública i l'adequada protecció de la informació reservada.

En aquesta línia, l'aplicació de la LCSP no exigeix fer pública l'estratègia processal de l'Administració ni revelar la informació la divulgació de la qual poguera comprometre la defensa dels seus interessos. El que exigeix és que la contractació del servei s'ajuste als procediments legalment previstos, adoptant durant la seua preparació, adjudicació i execució les mesures necessàries per a preservar la confidencialitat d'aquells extrems la difusió dels quals resulte jurídicament improcedent.

En conseqüència, la confidencialitat i el secret professional no justifiquen un règim contractual diferenciat per als serveis de representació i defensa processal. La seua incidència jurídica es projecta sobre el tractament de la informació, sobre les obligacions de reserva de les parts i sobre les cauteles que han d'adoptar-se durant la tramitació i execució del contracte, però no sobre la determinació del règim jurídic aplicable a la seua contractació.

D) La complexitat del litigi, l'especialització professional i la transcendència dels interessos públics

Els serveis de representació i defensa processal constitueixen una prestació de naturalesa intel·lectual l'adequat acompliment de la qual depén, en gran manera, de la preparació, experiència i especialització del professional que l'assumeix. La creixent complexitat de l'ordenament jurídic, la progressiva especialització de les diferents branques del dret i la diversitat dels àmbits en els quals desenvolupen la seua activitat les administracions públiques fan que l'elecció de l'advocat o despatx encarregat de la defensa no resulte jurídicament indiferent. La naturalesa del litigi pot exigir coneixements altament especialitzats, experiència acreditada en un determinat sector de l'ordenament o una organització professional capaç d'afrontar controvèrsies de singular complexitat tècnica, econòmica o institucional.

Aquestes circumstàncies adquireixen major importància quan la defensa afecta a matèries particularment complexes -com la contractació pública, el dret de la competència, la regulació econòmica, la fiscalitat, l'urbanisme, el medi ambient o el dret de la Unió Europea- o quan la transcendència econòmica o institucional del litigi exigeix una defensa especialment qualificada. En tals supòsits, l'especialització del professional no constitueix una mera circumstància convenient, sinó un element objectivament vinculat a l'adequada protecció dels interessos públics la defensa dels quals es contracta.

Ara bé, la complexitat tècnica caracteritza, de nou, el contingut de la prestació i determina les condicions d'aptitud exigibles a qui haja d'executar-la, però no altera la naturalesa jurídica del contracte. D'aquesta manera, com més gran siga la complexitat del litigi i major siga l'especialització exigida, major serà la necessitat que l'elecció del professional responga a paràmetres

objectius que permeten justificar, de forma motivada i verificable, que reuneix les condicions més adequades per a la defensa dels interessos públics compromesos, en el marc dels procediments que regula la LCSP.

Com que la qualificació dels diferents professionals no és la mateixa, la decisió d'atribuir la defensa a un d'ells no pot descansar exclusivament en l'apreciació de l'òrgan de contractació, encara que aquesta aparega motivada, que un determinat advocat o despatx resulta el "més adequat" o "més competent" per a l'assumpte de què es tracte. Una valoració d'aquesta naturalesa, deslligada de criteris prèviament definits i objectivament comprovables i sotmesos a publicitat i concurrència, no constitueix fonament suficient per a excloure l'aplicació de la LCSP, ni per a prescindir de les garanties que la Llei estableix en la selecció del contractista. El judici sobre la major idoneïtat d'un determinat professional ha d'exterioritzar-se mitjançant requisits de solvència tècnica i professional i, si és el cas, mitjançant criteris d'adjudicació vinculats a l'objecte del contracte, formulats de manera que permeten identificar objectivament l'experiència, qualificació i capacitat dels licitadors per a assumir la concreta defensa la contractació de la qual es pretén.

Per això, l'especialització no posa de manifest una insuficiència del sistema de contractació pública, sinó precisament el motiu que justifica que la LCSP incorpore instruments destinats a seleccionar objectivament als operadors econòmics més qualificats per a l'execució de prestacions intel·lectuals complexes. La configuració de l'objecte contractual, la determinació d'exigents requisits de solvència tècnica i professional, la utilització de criteris d'adjudicació qualitatius directament vinculats amb l'experiència i organització dels equips de treball i, quan concórreguen els seus respectius pressupostos legals, la utilització de procediments de contractació que permeten atendre l'especial complexitat de la prestació, constitueixen mecanismes expressament previstos pel legislador per a respondre a aquestes necessitats sense prescindir dels principis d'igualtat de tracte, transparència i concurrència.

Entre tals instruments és important citar, a títol indicatiu, sense perjudici de la resta de procediments que preveu la LCSP/2017, l'Acord marc, la finalitat del qual consisteix precisament a racionalitzar la contractació de prestacions homogènies que, fins i tot sent successives o d'aparició incerta, resulten previsibles per a l'Administració. Mitjançant aquesta tècnica és possible seleccionar prèviament, en un procediment plenament competitiu, a un o diversos operadors econòmics que acrediten l'especialització exigible en els diferents àmbits materials de litigació, permetent posteriorment l'adjudicació dels contractes basats conforme a les condicions prèviament establides i amb una agilitat molt superior a la que comportaria la tramitació íntegra d'un nou procediment de contractació. L'existència d'aquesta figura evidencia que el legislador no ha considerat incompatible la contractació

pública amb la necessitat de disposar de professionals altament especialitzats per a atendre futures necessitats de representació i defensa processal la concreta materialització del qual no pot conéixer-se amb precisió per endavant.

Si l'elevada especialització d'una prestació bastara per a justificar la seua exclusió de l'àmbit d'aplicació de la LCSP, idèntica conclusió hauria d'aplicar-se a una part important dels referits contractes d'arquitectura, enginyeria, consultoria, auditoria o assistència tècnica, caracteritzats igualment per un elevat contingut intel·lectual i per la necessitat de seleccionar professionals especialment qualificats. Referent a això, i en relació amb el procediment negociat sense publicitat, el Tribunal Administratiu de Recursos Contractuals de la Junta d'Andalusia, en la Resolució 267/2024, va anul·lar l'esmentat procediment en considerar que la memòria justificativa no acreditava de manera concreta, objectiva i específica la concurrència de cap de les causes previstes en l'article 168 LCSP. La resolució assenyala, en essència, que la mera invocació del caràcter intel·lectual, confidencial o fiduciari del servei no és prou per a prescindir de la publicitat i de la concurrència. La singularitat de la defensa jurídica pot justificar una configuració específica dels criteris de solvència i adjudicació, però no constitueix per si mateixa una causa legal d'adjudicació directa.

En conseqüència, la complexitat del procés judicial, l'especialització professional requerida i la transcendència dels interessos públics en joc no justifiquen, de conformitat amb a la legislació en aquest moment vigent, un règim jurídic diferenciat per a la contractació dels serveis de representació i defensa processal. La seua incidència es projecta, com s'ha dit, sobre la configuració del contracte.

La qüestió que pot plantejar-se quan aquesta especial complexitat concorre, a més, amb una necessitat immediata d'actuació és objecte de valoració en la consideració següent, en analitzar la incidència que la "urgència" pot projectar sobre la contractació d'aquests serveis.

E) La urgència derivada de la necessitat d'assumir la representació i defensa processal

La necessitat d'assegurar amb rapidesa la representació i defensa processal d'una Administració pública constitueix una circumstància que pot concórrer amb especial intensitat en aquesta classe de serveis. L'activitat jurisdiccional es troba sotmesa a terminis preclusius, el transcurs dels quals pot ocasionar la pèrdua de facultats processals o comprometre de manera irreversible la tutela dels drets i interessos públics. En determinats casos, per tant, la contractació d'assistència jurídica externa pot respondre a una necessitat inajornable i exigir una actuació administrativa ràpida.

Aquesta necessitat de rapidesa o "urgència" pot presentar-se fins i tot sense existir absència d'organització o de previsió per part de l'Administració. Encara que l'eventual intervenció d'una Administració davant els òrgans jurisdiccionals forme part del desenvolupament ordinari de la seua activitat, la qual cosa pot exigir una prèvia planificació, no sempre resulta possible anticipar l'aparició d'un litigi concret, el seu objecte, la seua complexitat, l'especialització professional requerida ni el moment que haja d'assumir-se la defensa. Aquesta possibilitat resulta especialment apreciable en les entitats de menor dimensió, la reduïda litigiositat de la qual pot fer desproporcionat l'establiment permanent d'una estructura mateixa de defensa processal o l'articulació anticipada d'instruments contractuals destinats a atendre necessitats excepcionals i de molt poca aparició.

Resulta difícil afirmar, per això, que totes les administracions públiques estiguen obligades a disposar de personal lletrat propi ni que l'absència d'una estructura jurídica especialitzada pose de manifest necessàriament una deficient planificació, o falta de planificació en relació amb aquest aspecte. La decisió sobre els mitjans personals i organitzatius destinats a la defensa en judici pertany, dins del marc legal aplicable, a la potestat d'autoorganització de cada Administració i ha de ponderar-se atenent la seua dimensió, competències, freqüència de la litigiositat i disponibilitat de recursos. El jurídicament exigible no és l'existència d'una determinada estructura organitzativa, sinó que, quan sorgisca la necessitat de defensa, l'Administració l'atenga mitjançant alguna de les vies admeses per l'ordenament.

Entre aquestes vies es troben, en primer lloc, la utilització de mitjans propis i les diferents formes d'assistència i cooperació interadministrativa. Com que afecta l'àmbit local, l'article 36.1.b) de la Llei 7/1985 atribueix a les diputacions provincials o entitats equivalents l'assistència i cooperació jurídica, econòmica i tècnica als municipis, amb especial atenció als de menor capacitat econòmica i de gestió. Amb caràcter general, l'article 141 de la Llei 40/2015 imposa, així mateix, a les administracions el deure de prestar, dins del seu àmbit competencial, l'assistència que altres administracions sol·liciten per a l'eficaç exercici de les seues competències.

L'existència d'aquests mecanismes no significa, no obstant això, que qualsevol entitat local tinga garantida, en tot litigi i amb caràcter immediat, l'assumpció de la seua defensa per una altra Administració. L'assistència ha de trobar-se compresa en les competències i mitjans de l'Administració requerida, i la seua disponibilitat efectiva dependrà de la normativa aplicable, dels instruments de cooperació establerts i de les circumstàncies concurrents. També resulta dubtós imposar que la defensa s'articule necessàriament per aquesta via quan l'assumpte requerisca una especialització de la qual els serveis d'assistència no disposen o quan no puguen assumir-la en el temps processal disponible. La cooperació

interadministrativa constitueix, per tant, una via legalment prevista que haurà de ser considerada quan resulte idònia i efectivament accessible, però no una solució universal la falta d'utilització de la qual permeta presumir, per si sola, una deficiència organitzativa.

Per tant, quan la defensa no puga ser assumida mitjançant mitjans propis ni mitjançant mecanismes adequats d'assistència o cooperació, l'Administració podrà acudir a la contractació externa. També en aquest supòsit la "urgència" incideix sobre la manera d'articular la contractació, però no altera la naturalesa del contracte. La "urgència" en l'actuació no constitueix un criteri de delimitació objectiva de la llei, sinó una circumstància per a la qual la mateixa legislació contractual estableix diferents respostes.

Així, i en primer lloc, la vigent LCSP/2017 preveu la tramitació urgent regulada en l'article 119, aplicable als contractes, la formalització dels quals responga a una necessitat inajornable o l'adjudicació de la qual haja d'accelerar-se per raons d'interés públic. La seua utilització exigeix una declaració d'urgència expressa i degudament motivada. Aquesta modalitat no elimina el procediment d'adjudicació ni autoritza l'elecció directa del contractista; és a dir, l'expedient segueix el mateix procediment que correspondria en la tramitació ordinària, encara que amb les especialitats i reduccions temporals previstes legalment.

Pot ocórrer, no obstant això, que la immediatesa imposada pel procés resulte incompatible fins i tot amb els terminis de la tramitació urgent. En tals supòsits, la LCSP preveu, amb caràcter excepcional, el procediment negociat sense publicitat previst en l'article 168.b).1r, aplicable per a *"1r Una imperiosa urgència resultant d'esdeveniments imprevisibles per a l'òrgan de contractació i no imputables a aquest, demane una ràpida execució del contracte que no puga aconseguir-se mitjançant l'aplicació de la tramitació d'urgència regulada en l'article 119"*. La seua utilització requereix, per tant, la concurrència acumulativa d'una "imperiosa urgència", derivada d'esdeveniments imprevisibles per a l'òrgan de contractació i no imputables a aquest, que demade una execució tan ràpida que no puga aconseguir-se mitjançant la tramitació urgent de l'article 119. Es tracta d'un procediment legal excepcional, sotmés a les seues pròpies exigències de tramitació, motivació i negociació, l'objecte i l'abast de la qual han de quedar circumscrits a l'estrictament necessari per a atendre la situació que ho justifica.

Per conseqüent, ha de diferenciar-se entre una adjudicació directa entesa com a lliure designació al marge de la LCSP i l'adjudicació realitzada mitjançant algun dels procediments legalment previstos que permeten restringir o excloure la publicitat. La primera no queda justificada per la mera existència de *"urgència"*, complexitat o falta de mitjans propis. La segona podrà resultar jurídicament possible quan concórreguen tots els pressupostos

del corresponent procediment i aquests siguen objecte d'una motivació concreta, suficient i referida a les circumstàncies del procés judicial corresponent.

Cal tindre en compte que la imprevisibilitat exigida per l'article 168.b).1r de la LCSP tampoc pot confondre's amb la simple inexistència d'una contractació prèviament organitzada. És cert que la falta de planificació no impedeix, d'entrada, el recurs al procediment negociat sense publicitat, però obliga a determinar si la situació que genera la imperiosa urgència era realment imprevisible i si no resulta imputable a l'òrgan de contractació. Una necessitat sobrevinguda podria ser imprevisible quan l'Administració no dispose d'acord marc, contracte previ o servei jurídic propi, especialment en entitats xicotetes amb necessitats litigioses ocasionals, però sempre ateses les concretes circumstàncies concurrents. Per contra, serà difícil al·legar la imperiosa urgència quan la reducció del temps disponible procedisca d'una demora administrativa evitable, de la falta de planificació exigida, de l'expiració coneguda d'un contracte o de l'omissió d'actuacions que raonablement podien haver-se desenvolupat amb anterioritat; sempre de nou de conformitat amb a les concretes circumstàncies del cas que s'examine.

L'anàlisi ha de formular-se, per tant, respecte de l'esdeveniment concret i de la seua imputabilitat, i no a partir d'una presumpció general associada a la grandària de l'Administració o a l'absència d'instruments contractuals previs. Ni pot imposar-se a tota entitat de reduïda dimensió una planificació permanent desproporcionada respecte de les seues necessitats, ni pot admetre's que la mera mancança d'aquesta planificació opere com a habilitació suficient per a prescindir de la concurrència.

D'altra banda, la concurrència simultània d'urgència i extraordinària complexitat tampoc altera l'anterior conclusió. Pot succeir que un litigi sobrevingut exigisca, en un termini molt reduït, coneixements altament especialitzats que no estiguen disponibles en la mateixa Administració ni en els serveis d'assistència d'altres entitats públiques. Aquesta circumstància serà rellevant per a definir la solvència requerida, identificar els operadors capaços de prestar el servei i justificar el procediment legalment utilitzable. No permet, no obstant això, substituir l'aplicació de la LCSP per una potestat de lliure elecció. La necessitat de seleccionar amb rapidesa a un professional qualificat haurà de satisfer-se mitjançant la via contractual que resulte jurídicament procedent, inclosa, quan s'acrediten rigorosament tots els seus requisits, la via excepcional de l'article 168.b).1r de la LCSP. Tot això sense perjudici, d'altra banda, de l'ús del contracte menor, subjecte al límit quantitatiu de 15.000 euros.

Tampoc cal sostindre que, si els procediments ordinaris no permeten actuar dins del termini processal disponible, existisca una llacuna normativa que autoritze implícitament la contractació al marge de la llei. L'ordenament

no configura la urgència com una excepció extralegal, sinó que conté mecanismes graduats per a atendre-la. L'eventual dificultat de subsumir un cas concret en algun d'ells no habilita a l'òrgan de contractació per a crear una modalitat d'adjudicació no prevista legalment. Abans bé, obliga a examinar la disponibilitat de mitjans propis, la possibilitat real d'assistència interadministrativa i la concurrència dels pressupostos dels procediments contractuals ordinaris o excepcionals.

L'Administració no ha de quedar privada de defensa, però la necessitat de preservar-la tampoc pot convertir-se en una clàusula general d'inaplicació de la legislació contractual.

En definitiva, la urgència inherent a determinats processos judicials no constitueix una causa d'exclusió dels contractes de representació i defensa processal de l'àmbit d'aplicació de la LCSP. Tampoc determina, per si sola, la procedència d'una adjudicació directa. La seua concurrència podrà justificar la tramitació urgent de l'article 119 o, en situacions d'imperiosa urgència derivades d'esdeveniments imprevisibles, no imputables a l'òrgan de contractació i incompatibles amb aquella tramitació, el procediment negociat sense publicitat de l'article 168.b).1r. La dimensió reduïda de l'Administració, la inexistència legítima de serveis jurídics propis, la impossibilitat efectiva d'obtindre assistència d'una altra Administració i l'especial complexitat del litigi són circumstàncies rellevants per a apreciar la necessitat i seleccionar la via legal adequat, però no constitueixen títols autònoms per a prescindir de la Llei. La urgència pot determinar el procediment mitjançant el qual s'aplica la LCSP, però no determina la seua inaplicació.

F) Valoració conjunta de les especialitats examinades

L'examen conjunt de les especialitats pròpies dels serveis de representació i defensa processal permet concloure que cap d'aquestes posseeix entitat jurídica suficient per a exceptuar, de conformitat amb a la normativa vigent, l'aplicació de la Llei de Contractes del Sector Públic. Totes les circumstàncies analitzades -el caràcter *intuitu personae* de la prestació, l'especial relació de confiança, les exigències de confidencialitat, la complexitat tècnica del litigi o l'eventual urgència de la contractació- incideixen en la forma en què el contracte ha de configurar-se, adjudicar-se o executar-se, però cap constitueix un criteri emprat pel legislador per a delimitar l'àmbit objectiu d'aplicació de la LCSP.

Per contra, la mateixa LCSP incorpora tècniques i instruments destinats a atendre aquestes particularitats, permetent acomodar la contractació a les característiques de cada supòsit sense sacrificar els principis de legalitat, igualtat, transparència, objectivitat i bona administració que informen la contractació pública.

En conseqüència, les especialitats examinades no justifiquen un règim jurídic d'excepció per als contractes de representació i defensa processal, sinó únicament la utilització, quan siga procedent, dels mecanismes que la mateixa LCSP estableix per a adaptar la seua preparació, adjudicació i execució a les circumstàncies concurrents. Tot això, sense perjudici de reconéixer les singulars característiques que presenta aquesta modalitat contractual i que, en honor d'una major seguretat jurídica, poguera resultar convenient que el legislador precisara de forma més expressa en la mateixa llei el règim jurídic aplicable a aquests contractes, aclarint les especialitats que, si és el cas, hagen de ser objecte d'un tractament específic dins del marc general de la contractació pública.

Huitena. Conseqüències de l'aplicació de la LCSP al supòsit concret plantejat per l'entitat consultant

Com s'ha exposat en la consideració segona, l'ajuntament va acordar, mitjançant Decret d'Alcaldia posteriorment ratificat pel Ple de la corporació, la designació de determinats professionals per a assumir la seua representació i defensa en el procediment penal, sense tramitar un procediment de contractació conforme a la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic. L'entitat local va fonamentar aquesta actuació en la consideració que aquests serveis es trobaven exclosos de l'àmbit d'aplicació de la legislació contractual, d'acord amb la interpretació que va efectuar de l'article 10.d) de la Directiva 2014/24/UE, així com en les circumstàncies particulars concurrents, especialment el reduït termini concedit per a la personació i l'al·legada existència d'un conflicte d'interessos que impediria acudir a altres fórmules d'assistència jurídica pública.

L'entitat consultant manifesta, així mateix, que els professionals designats no han sol·licitat provisió de fons, no han emés cap factura i no han percebut cap quantitat pels serveis prestats. Sol·licita, per això, que aquest Consell determine el procediment que haja de seguir-se per a adequar la relació a l'ordenament i, si és el cas, per a reconéixer i satisfer els honoraris que pogueren correspondre.

Conforme a les consideracions precedents, els serveis de representació i defensa processal de les entitats del sector públic es troben sotmesos a la LCSP. Ni la naturalesa *intuitu personae* de la prestació, ni l'especial relació de confiança, ni les exigències de confidencialitat, especialització o urgència, ni l'eventual impossibilitat d'acudir a altres formes d'assistència jurídica pública alteren, per si mateixes, aquesta conclusió. Aquestes circumstàncies poden incidir en la configuració del contracte, en la selecció del procediment o en la utilització dels instruments previstos per la mateixa llei, però no permeten excloure l'aplicació de la normativa contractual.

Ara bé, l'aplicació d'aquesta conclusió general sobre el supòsit concret sotmés a consulta exigeix prendre en consideració due circumstàncies que limiten necessàriament l'abast del present dictamen.

D'una banda, l'expedient no permet conéixer el valor estimat de la prestació encomanada. En no haver-se sol·licitat provisió de fons ni emés factura o cap reclamació econòmica, es desconeix l'import dels honoraris generats o que pogueren arribar a generar-se i, per conseqüent, no resulta possible determinar quin hauria sigut el concret règim de contractació aplicable. En particular, no pot establir-se si, atés el valor estimat del contracte i a la resta de circumstàncies concurrents, la contractació hauria pogut instrumentar-se mitjançant el règim previst per als contractes menors o si haguera resultat exigible la tramitació d'un altre procediment d'adjudicació. Aquesta indeterminació no altera, no obstant això, la conclusió relativa al sotmetiment de la relació a la LCSP, perquè també els contractes menors es troben subjectes a aquesta llei i han de complir els requisits establerts per a la seua vàlida celebració.

En segon lloc, els actes administratius mitjançant els quals es va acordar la designació i personació dels professionals han sigut impugnats davant la jurisdicció contenciosa administrativa, trobant-se els corresponents processos pendents de resolució. Aquesta circumstància impedeix a aquest Consell efectuar un pronunciament sobre la concreta legalitat, validesa o eficàcia d'aquests actes, perquè el seu enjudiciament correspon als òrgans jurisdiccionals competents.

La necessària abstenció per part d'aquest òrgan consultiu comprén la valoració de la incidència que pogueren presentar, a l'efecte de la qualificació jurídica de les designacions impugnades, les circumstàncies singulars invocades per l'entitat consultant, entre elles, el termini concedit per a la personació, l'al·legada existència d'un conflicte d'interessos respecte d'altres formes d'assistència jurídica pública i el règim de contractació que hauria pogut resultar aplicable atés el valor estimat de la prestació. El present dictamen es limita, per tant, a fixar el règim jurídic general aplicable, sense prejutjar la decisió judicial que haja de recaure sobre els actes administratius impugnats.

Aquesta pendència jurisdiccional condiciona, així mateix, la resposta que pot oferir-se respecte de la via jurídica per a ordenar la relació existent i per a l'eventual reconeixement i pagament dels serveis efectivament prestats. En aquestes circumstàncies, aquest Consell no considera procedent anticipar el concret mecanisme jurídic que haja d'emprar-se per a ordenar definitivament la relació o per a reconéixer i pagar els serveis prestats. La determinació anticipada d'aquesta via suposaria formular un judici sobre les conseqüències d'uns actes administratius sotmesos actualment al control de

la jurisdicció i sobre una pretensió econòmica que encara no ha sigut formalitzada ni quantificada.

Una vegada recaiguen les corresponents resolucions judicials i, si és el cas, es presente i concrete una reclamació econòmica pels serveis efectivament prestats, correspondrà a l'ajuntament instruir l'expedient oportú i determinar, a la vista del contingut d'aquelles resolucions, de la naturalesa i abast de les prestacions realitzades, de la seua efectiva recepció i utilitat per a l'Administració, de la quantia reclamada i de la resta de circumstàncies concurrents, el procediment que resulte legalment procedent, de conformitat amb la legislació contractual, pressupostària i patrimonial aplicable i amb la doctrina jurisprudencial i consultiva sobre la contractació irregular.

La doctrina continguda en el Dictamen 46/2013, que se cita per l'autoritat consultant, relativa al reconeixement i pagament dels serveis jurídics efectivament prestats, responia a expedients en els quals existia una prestació realitzada i una reclamació econòmica concreta la satisfacció de la qual constituïa precisament l'objecte de la consulta. Aquests pressupostos no concorren en el present expedient, en el qual no s'ha formulat cap reclamació econòmica, es desconeix l'import dels eventuals honoraris i els actes de designació es troben sotmesos al coneixement de la jurisdicció contenciosa administrativa, raó per la qual no procedeix anticipar el mecanisme jurídic que, si és el cas, poguera resultar aplicable.

En conseqüència, aquest Consell es limita a declarar que la relació examinada es troba sotmesa a la LCSP, sense pronunciar-se sobre la validesa dels concrets actes de designació ni sobre el mecanisme aplicable per a l'eventual reconeixement econòmic dels serveis, qüestions en què la resolució dependrà dels pronunciaments jurisdiccionals pendents i de la futura concreció de la corresponent pretensió econòmica.

III
CONCLUSIÓ

Per tot el que s'ha exposat, el Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana és del parer que:

1. Els contractes de representació i defensa en judici celebrats per les entitats del sector públic es troben sotmesos a la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, sense que les singularitats pròpies d'aquests serveis -confiança, confidencialitat, especialització, urgència o altres anàlogues- excloguen la seua aplicació.

2. No procedeix determinar, en les circumstàncies concurrents, la concreta via jurídica per a l'eventual reconeixement i pagament dels serveis prestats en relació amb la designació de defensa i representació efectuada per l'entitat local, mitjançant Decret d'Alcaldia 2024/343, de data 23 d'octubre de 2024, i per l'acord del Ple de la corporació municipal de 10 de novembre de 20024, en dependre de les resolucions que recaiguen en els processos jurisdiccionals pendents sobre la validesa dels actes de designació.

V.H., no obstant això, resoldrà el que considere procedent.

València, 30 de juliol de 2026

EL SECRETARI GENERAL

LA PRESIDENTA

HBLE. SR. VICEPRESIDENT SEGON I CONSELLER DE PRESIDÈNCIA