



Acuerdo de Pleno sobre el plazo de interposición del recurso especial en materia de contratación, tras la entrada en vigor del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre.

En Madrid, 27 de enero de 2022.

Reunidos los miembros del Tribunal:

PRESIDENTA

D. ^a María de la Concepción Ordiz Fuertes,

VOCALES

D. Eugenio Albero Cifuentes,

D.^a María José Rodríguez Matas,

D. Jesús Fernández García,

D. José Claudio Alvarez Villazón, y

D. Sergio Javier Ibarz Bosqued

SECRETARIA GENERAL

D. ^a M^a Ángeles Martín Hernanz.

El Pleno del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales fija mediante el presente Acuerdo una serie de criterios, relacionados con la inadmisión por extemporáneos de los recursos especiales en materia de contratación, tras la entrada en vigor del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre (en adelante RDL 36/2020).

PRIMERO. Interpretación del artículo 58 a) del RDL 36/2020, alcance de la reducción del plazo para recurrir, que en el mismo se establece.

Para resolver la cuestión planteada es preciso partir de lo dispuesto en el artículo 58 del RDL 36/2020, que establece lo siguiente:

“Artículo 58. Recurso especial en materia de contratación

En los contratos que se vayan a financiar con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia susceptibles de recurso especial en materia de contratación conforme a lo previsto en el artículo 44 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y siempre que los procedimientos de selección del contratista se hayan tramitado efectivamente de forma electrónica:

a) El órgano de contratación no podrá proceder a la formalización del contrato hasta que hayan transcurrido diez días naturales a partir del día siguiente a la notificación, la resolución de adjudicación del contrato. En este mismo supuesto, el plazo de interposición del recurso especial en materia de contratación, cuando proceda, será de diez días naturales y se computará en la forma establecida en el artículo 50.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre.

b) El órgano competente para resolver el recurso habrá de pronunciarse expresamente, en el plazo de cinco días hábiles desde la interposición del recurso, sobre la concurrencia de alguna de las causas de inadmisibilidad establecidas en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre y sobre el mantenimiento de las medidas cautelares adoptadas, incluidos los supuestos de suspensión automática”.

La cuestión dudosa se contrae en resolver el alcance de la reducción del plazo para la interposición del recurso especial, que establece la letra a) del artículo citado: todos los actos susceptibles de recurso especial o solamente el acto que acuerde la adjudicación del contrato.

El plazo aplicable antes de la entrada en vigor del RDL 36/2020 era de quince días hábiles, con las excepciones aplicables, a los recursos que se funden en determinadas causas de nulidad del acto impugnado, conforme regula el artículo 50 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP) y el artículo 19 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre.

Atendido lo anterior, resulta evidente que el plazo para la interposición del recurso especial ha sido sensiblemente reducido en número y calidad de días computables, cuando resulte de aplicación lo dispuesto en la letra a) del artículo 58 del RDL 36/2020.

Sentadas así las bases y comenzando por una **interpretación literal** de lo dispuesto en la letra a) del artículo 58 del RDL 36/2020, la conclusión es que el plazo de interposición del recurso especial resulta de aplicación solo cuando el acto objeto de recurso sea el acuerdo de adjudicación y, por lo tanto, no cuando se dirija frente al resto de acuerdos susceptibles de recurso especial.



Las razones para ello son las siguientes:

En primer lugar, el artículo 58 del RDL 36/2020 se estructura en dos partes, ambas relacionadas con el párrafo primero del mismo artículo, que delimita su ámbito de aplicación, esto es, a qué contratos resultarán de aplicación las reglas especiales que establece.

Así, el marco de los contratos afectados queda delimitado en los siguientes términos:

En los contratos que se vayan a financiar con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia susceptibles de recurso especial en materia de contratación conforme a lo previsto en el artículo 44 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y siempre que los procedimientos de selección del contratista se hayan tramitado efectivamente de forma electrónica:

Pues bien, para dichos contratos la letra a) establece dos reglas:

a) El órgano de contratación no podrá proceder a la formalización del contrato hasta que hayan transcurrido diez días naturales a partir del día siguiente a la notificación, la resolución de adjudicación del contrato. En este mismo supuesto, el plazo de interposición del recurso especial en materia de contratación, cuando proceda, será de diez días naturales y se computará en la forma establecida en el artículo 50.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre.

En el primer inciso, aborda una regla del procedimiento de contratación, el plazo para la formalización de un contrato susceptible de recurso especial, para reducirlo y establecerlo en diez días. A continuación, en el segundo inciso establece “*En este mismo supuesto*”, que el plazo de interposición será de diez días naturales.

La literalidad del precepto es clarísima y la conclusión anterior se refuerza con la remisión que en el mismo se contiene al artículo 50.1 de la Ley 9/2017.

En efecto, la remisión al artículo 50.1 de la LCSP resulta indispensable a efectos de identificar el *dies a quo*, pues la letra d) del artículo 50 de la LCSP señala que:

d) Cuando se interponga contra la adjudicación del contrato el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya notificado esta de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional decimoquinta a los candidatos o licitadores que hubieran sido admitidos en el procedimiento.

En segundo lugar, la citada letra regula el plazo para formalizar el contrato y para la interposición del recurso especial contra la adjudicación, señalando que en ambos casos aquel será de 10 días naturales.

Por el contrario, actualmente, cuando el contrato sea susceptible de recurso especial, el plazo para la formalización del contrato tras la adjudicación es de 15 días, salvo que las Comunidades Autónomas lo amplíen dentro del máximo de un mes (artículo 153.3 de la LCSP). Mientras que el plazo para la interposición del recurso especial contra el acuerdo

de adjudicación es de 15 días en todo caso conforme dispone el artículo 50.1 de la LCSP. Es decir, que actualmente el plazo es el mismo, 15 días hábiles, para la formalización del contrato y para la interposición del recurso especial contra la adjudicación, pero pudiera perfectamente no serlo, si las Comunidades Autónomas hacen uso de la disposición prevista en el artículo 153.3 de la LCSP.

El cambio cuando resulte de aplicación el artículo 58 a) del RDL 36/2020, consiste en que el plazo será necesariamente el mismo para formalizar el contrato tras la adjudicación y para la interposición del recurso especial.

El artículo 58 a) del RDL 3/2020 regula así el plazo para la formalización del contrato y lo iguala al que establece para la interposición del recurso especial contra la adjudicación, no contra el resto de actos susceptibles de recurso especial.

En tercer lugar, la reducción del plazo de interposición del recurso especial que nos ocupa, es una norma especial frente al régimen general del recurso especial contenido en la LCSP y el Reglamento que lo desarrolla.

En efecto, la citada norma solo se aplicará a los actos dictados con ocasión de la tramitación de las licitaciones de contratos financiados con *fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Ello implica necesariamente una aplicación temporal ligada a la ejecución de los citados fondos.

Siendo ello así, al tratarse de una norma especial aplicable frente a la regla general, las dudas que suscite su interpretación han de resolverse en favor de la más restrictiva, que en esta ocasión es entender que el plazo para la interposición del recurso especial se ha reducido solo cuando el acto impugnado sea la adjudicación del contrato.

A idénticas conclusiones, llegamos siguiendo **una interpretación sistemática** del conjunto del artículo 58 del RDL 36/2020.

En efecto, la letra a) de dicho artículo regula un supuesto específico, como es el plazo para formalizar el contrato y para la interposición del recurso especial contra la adjudicación, señalando que en ambos casos aquel será de 10 días naturales.

Frente a dicho supuesto específico, en la letra b) de dicho artículo el legislador ha establecido con carácter general el plazo para resolver sobre la posible inadmisión del recurso especial y la adopción de medidas cautelares para todos los recursos especiales, con independencia del acto recurrido.

Atendido lo anterior, si el legislador pretendía realmente reducir el plazo del recurso especial con carácter general y con independencia del acto recurrido, debiera haberlo hecho en una letra específica y en similares términos a como ha procedido en la letra b) del mismo artículo 58 del RDL 36/2020, sin necesidad de establecer un supuesto específico para la impugnación de la adjudicación que, en ese caso, resultaría innecesario. Únicamente hubiera bastado con contemplar específicamente la reducción del plazo para la formalización del contrato.



Finalmente, la interpretación que se postula es acorde a una **interpretación teleológica** del artículo 58 del RDL 36/2020.

Las medidas especiales en materia de contratación que se adoptan en el capítulo III del RDL 36/2020, van encaminadas desde el punto de vista finalista y según se establece en su exposición de motivos, a conseguir la agilización del procedimiento de contratación, dada, precisamente, la temporalidad de la norma y la vigencia limitada de la disposición de los fondos europeos. Por esa razón, la norma citada no ha reducido todos los plazos que intervienen o tienen incidencia en el procedimiento de contratación, sino aquellos que ha estimado tienen una influencia más decisiva en dicho procedimiento.

Es desde esa óptica de agilización efectiva del procedimiento, donde se justifica la interpretación que hace este Tribunal sobre lo dispuesto en el artículo 58.a).

La reducción del plazo de interposición del recurso especial solo cuando este se interponga contra el acuerdo de adjudicación, cobra especial sentido si se tienen en cuenta las consecuencias que provoca solo cuando se dirige frente a ese acuerdo y no frente al resto de actos susceptibles de recurso especial.

En efecto, la interposición del recurso frente a la adjudicación es el único acto susceptible de recurso especial que a tenor de lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley 9/2017, determina la suspensión automática del procedimiento de licitación *ex lege* y ello en el momento “más sensible” por los plazos del propio procedimiento que se licita, por el fin de la vigencia del contrato precedente al cual sustituye, por su impacto en la ejecución presupuestaria del órgano de contratación... Circunstancias todas ellas que justificarían que el fin perseguido por el legislador le hubiese conducido a la reducción del plazo de interposición del recurso especial solo cuando el acto recurrido sea el de adjudicación.

No ocurre lo mismo, a modo de ejemplo, cuando se impugna a través del recurso especial, como supuesto frecuente, los pliegos de la licitación que no lleva aparejada la suspensión automática del procedimiento y que, además, dado el momento inicial de la tramitación no resulta determinante que se adopte el plazo de 15 días hábiles que establece, con carácter general, la Ley 9/2017, en lugar de los 10 días naturales que introduce el RDL 36/2020. El mismo razonamiento cabe aplicar a otro tipo de actos de trámite cualificados susceptibles de recurso especial, de acuerdo con el artículo 44.2 de la citada Ley, en los que la interposición del recurso no suspende automáticamente el procedimiento de contratación y que se producen en distintos momentos del procedimiento antes de la adjudicación del contrato, en los que tampoco resulta especialmente decisivo que se adopte un plazo u otro y menos aún que para la impugnación de este tipo de actos, la elección del plazo, más amplio, establecido en la Ley 9/2017, pueda suponer, por sí, una merma de derechos o que esta circunstancia impida, de alguna manera, articular el recurso especial en materia de contratación con todas las garantías para el recurrente.



SEGUNDO. Criterio sobre el alcance de nuestra interpretación a las reclamaciones basadas en el Real Decreto Ley 3/2020.

En este punto del acuerdo, el Tribunal analiza si el criterio establecido en el PRIMERO, alcanza a las reclamaciones interpuestas frente a contratos susceptibles de reclamación reguladas en los artículos 119 y siguientes del RDL 3/2020.

Para llegar a la conclusión anterior hemos de partir de lo dispuesto en la Disposición adicional tercera del RDL 36/2020, que literalmente señala:

Disposición adicional tercera. Aplicación de las especialidades previstas en materia de contratos al ámbito de aplicación del Libro Primero del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales.

Las especialidades previstas en el Capítulo III del Título IV del presente real decreto-ley serán aplicables, en todo aquello que resulte compatible con su naturaleza y régimen jurídico, a los contratos incluidos en el ámbito de aplicación del Libro Primero del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales, que se vayan a financiar con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

La Disposición adicional tercera establece la aplicación a las reclamaciones, las disposiciones *del Capítulo III del Título IV del presente real decreto-ley*, entre las cuales se encuentra la que es objeto de este Acuerdo y que se regula en el artículo 58 a) del RDL 36/2020. Ahora bien, *serán aplicables, en todo aquello que resulte compatible con su naturaleza y régimen jurídico.*

Pues bien, el régimen jurídico aplicable a los contratos sometidos al RDL 3/2020 conlleva la reclamación en materia de contratación contra, entre otros, el acuerdo de adjudicación (artículo 119. 2 c) del RDL 3/2020). A continuación, el artículo 121 del mismo RDL 3/2020 remite a la regulación del recurso especial, salvo las especialidades que se establecen en los artículos 119 y 120, entre las cuales no figuran ni el plazo ni las reglas para el cómputo del mismo.

En dicho contexto, hemos de concluir que lo dispuesto en el artículo 58 letra a) del RDL 36/2020, resulta de aplicación a la reclamación dirigida frente a los actos dictados en la licitación de los contratos sometidos al RDL 3/2020, cuando estos reúnan las características que establece el párrafo primero del artículo 58 (financiación con los fondos europeos derivados del PRTR y tramitación electrónica).

Resultando de aplicación dicho precepto, igualmente lo será nuestra interpretación del mismo en lo atinente a la reducción del plazo de interposición de la reclamación. Ello implica que consideramos que el plazo para interponer la reclamación será de 10 días naturales, cuando la misma se dirija contra la adjudicación y solo en ese caso.

TERCERO. Alcance del criterio con relación al acuerdo de exclusión.

El acuerdo de exclusión puede adoptarse y formar parte del contenido del acto que resuelve la adjudicación o con carácter previo y de forma autónoma a este. En este segundo supuesto nos encontramos con dos actos administrativos, con notificación y pie de recurso distintos. Atendido lo anterior, en aplicación del criterio establecido en el PRIMERO de este acuerdo, el plazo de diez naturales para la interposición del recurso especial, se aplicaría exclusivamente en el recurso contra la adjudicación. Por el contrario, el plazo general de quince días hábiles regiría la interposición del recurso contra la exclusión.

Cuando el acuerdo de exclusión forme parte del contenido del acuerdo de adjudicación, ambos se notifican al mismo tiempo, indicándose un único pie de recurso. Por ello, con independencia de que el recurso efectivamente se dirija exclusivamente contra la exclusión, el plazo para recurrir será de diez días naturales.

A mayor abundamiento refuerza la conclusión anterior, el hecho de que incluso cuando el recurso se dirija frente a la exclusión, sus consecuencias impactan en la adjudicación, paralizándose ex lege su ejecución, es decir, la formalización del contrato y anulándola, en caso de que el recurso sea estimado.

CUARTO. Otras consideraciones.

Las conclusiones y criterios que alcanzamos en este Acuerdo son acordes a las que este Tribunal venía sosteniendo, a través de la resolución del recurso especial y de las reclamaciones interpuestas frente a los actos dictados en la licitación de los contratos, a los que se refiere el artículo 58 del RDL 3/2020, desde la entrada en vigor y posterior convalidación del citado RDL 36/2020.

Ello conlleva que solo se hayan inadmitido por extemporáneos los recursos especiales interpuestos superado el plazo de diez días naturales desde la notificación de la adjudicación.

EL TRIBUNAL