



MINISTERIO  
DE HACIENDA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL  
DE RECURSOS CONTRACTUALES

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL  
DE  
RECURSOS CONTRACTUALES  
MEMORIA DE ACTIVIDADES  
AÑO 2019**



**Junio de 2020**

# Índice

---

<b>Presentación</b>	<b>3</b>
<b>Tribunales y convenios con CC.AA.</b>	<b>5</b>
<b>Funciones y objetivos</b>	<b>9</b>
<b>Organización y medios</b>	<b>13</b>
<b>Actividad del Tribunal en 2019</b>	<b>16</b>
Número de recursos y resoluciones dictadas	16
Tipo de acto impugnado	17
Tipo de contrato impugnado	18
Procedencia de los recursos	20
Sentido de la resolución	25
Plazo de resolución	27
<b>Recursos contencioso-administrativos</b>	<b>27</b>
<b>Criterios más significativos aplicados en el TACRC</b>	<b>28</b>
Recursos contra los pliegos	29
Recursos contra exclusión	31
Recursos contra admisión	31
Recursos contra adjudicación	32

## Presentación

---

Como en anteriores ejercicios, esta memoria trata de reflejar resumidamente la actividad del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, TACRC) a lo largo del último año. En el año 2018 la actividad del Tribunal se vio marcada por la entrada en vigor, el día 9 de marzo de 2018, de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Fue un año de transición e incertidumbre que finalizó en el último trimestre con una auténtica explosión de la actividad del Tribunal.

A lo largo del 2019 se ha ido desvaneciendo la incertidumbre que tan esencial cambio normativo ha supuesto para todos los agentes de la contratación pública. Agotada la transitoriedad del año precedente, el Tribunal se ha enfrentado, según lo previsto, con un aumento sin precedentes en el número de asuntos tramitados, debido principalmente a la disminución de los umbrales de acceso al recurso y en menor medida a la ampliación de los actos recurribles que la nueva norma ha dispuesto en el artículo 44. Se alcanza por primera vez una media mensual de recepción en torno a los 140 recursos, siendo solamente el mes de febrero el de menor entrada, con 99 recursos. El resto del año la llegada de los recursos se ha distribuido más o menos homogéneamente en los distintos meses, a diferencia del ejercicio 2018.

De un año a otro, hemos pasado de 1.396 recursos presentados a **1.697 recursos**, un **incremento abrumador del 21,5%**, sin olvidar las actuaciones pendientes de 220 recursos sin resolución a finales de 2018, cifras que han tensionado sobremanera los recursos humanos implicados en la tramitación, desde los miembros del órgano colegiado al reducido número de quienes integran la Secretaría y, todos ellos han llevado a cabo sus mejores esfuerzos y demostrado su compromiso con el mejor servicio a todos los interesados en los procedimientos de contratación. Los recursos y reclamaciones en materia de contratación, aclaraciones e incidentes de ejecución, se solventan a través de una cadena que implica múltiples actuaciones, bajo premisa de celeridad, en la que participan con ardua dedicación en todos los integrantes de la plantilla del Tribunal (recepción e

incorporación de los recursos al sistema informático, examen de la documentación a efectos de solicitar subsanaciones, respuesta a consultas de interesados, práctica del trámite y recepción de alegaciones, vistas de expediente, estudio de los recursos/expedientes para adopción de medidas cautelares, preparación de propuestas de resolución, aprobación en sesiones del órgano colegiado y finalmente preparación de expedientes para la jurisdicción de lo contencioso-administrativo). El refuerzo y mejora de las condiciones del personal que presta servicios en el TACRC se muestra imprescindible para continuar afrontando con garantías de éxito tales exigencias procedimentales.

Por otra parte, decíamos en la memoria de actividades del año pasado que a incidencia de la nueva normativa obligaría al Tribunal “*a realizar mayores esfuerzos interpretativos por la novedad y la complejidad que la nueva regulación encierra*” y así ha sido en el año 2019. Conscientes de la distinta problemática que plantearía la norma, el Tribunal asumió la convocatoria a comienzos de 2019 de dos reuniones de coordinación en Madrid, una con los representantes de los distintos órganos independientes encargados del control contractual vía recurso especial/reclamación y otra con los abogados del Estado que colaboran con el Tribunal en la preparación de las ponencias. En ellas se expusieron cuestiones jurídicas de relevancia para la resolución de los recursos y se debatieron distintos aspectos prácticos de la normativa de contratación, no obstante, quedó patente la diversidad de criterios interpretativos a los que puede dar lugar la nueva Ley.

La necesidad de abordar la complejidad de LCSP ha incidido en el aumento del plazo de resolución de los recursos, que se sitúa en 55 días naturales desde la recepción del expediente frente a los 40 días en 2018. En parte se ha contrarrestado esta demora disminuyendo el medio de notificación de las resoluciones a los interesados –que pasan por un proceso de revisión formal previo a su aprobación – de 7 a 5 días naturales. Cabe señalar en este sentido, que el plazo de recepción de los expedientes por parte de los órganos de contratación es muy alto, de media 10 días naturales, por lo que el Tribunal considera que éstos deben tomar conciencia de la importancia del envío en plazo de los expedientes de contratación en beneficio

de todas las partes interesadas. Por último, la precariedad de medios humanos con los que cuenta el Tribunal ha constituido un impedimento para la consecución de mejores resultados en términos de eficiencia.

Pese a la gran exigencia que ha supuesto dar respuesta a un desmedido número de recursos en plazos razonablemente breves, se sigue persiguiendo el reto de la mejora en el cumplimiento de los objetivos asignados al TACRC, pieza clave en el control de la contratación pública, tanto estatal como autonómica.

## **Tribunales y convenios con CC.AA**

---

El TACRC no es el único órgano independiente de control jurídico que opera en el sector público. Las Comunidades Autónomas pueden crear sus propios órganos independientes o bien optar por atribuir la competencia, mediante la celebración del correspondiente convenio, al propio Tribunal Central.

El Tribunal resuelve a través de la fórmula del convenio de colaboración, puesta en marcha a partir del año 2012 por la Subsecretaría del entonces Ministerio de Hacienda y Función Pública, los recursos y reclamaciones en materia de contratación adoptados por los correspondientes órganos de las comunidades (y de las corporaciones locales incluidas en el ámbito territorial) de **La Rioja, Castilla-La Mancha, Región de Murcia, Cantabria, Islas Baleares, Comunidad Valenciana, Asturias**, así como de las ciudades autónomas de **Ceuta y Melilla**. La vigencia inicial de los convenios se pactó con carácter trianual, pudiendo extenderse ésta por un período idéntico, bien de forma tácita y con carácter indefinido si llegado su vencimiento no hubiera sido denunciado por ninguna de las partes, bien de forma expresa por el mismo plazo trianual, mediando acuerdo de prórroga. Debido a la incidencia de las previsiones de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, contenidas en su disposición adicional octava y en el artículo 49, la vigencia de dichos convenios se ha adaptado al plazo máximo de duración allí previsto, encontrándose por este motivo próximos a su extinción en el

segundo semestre de 2020 la mayoría de ellos, salvo los suscritos por Comunidad Valenciana y Asturias, cuya vigencia continuará hasta abril y octubre de 2021, respectivamente. Se encuentra prevista en este año 2020 la suscripción de nuevos convenios en sustitución de aquéllos cuyo fin de vigencia esté más próximo.

La suscripción de convenios con las comunidades autónomas ha procurado hasta el momento la principal fuente de recursos y reclamaciones, superando estos en número a los interpuestos frente a actos del sector público estatal y, por tanto, significando un componente muy importante de la actividad del Tribunal. **En el ejercicio 2019**, de los recursos y reclamaciones presentados ante el TACRC, **el 56,7% tiene origen autonómico.**

Los convenios, entro otras cuestiones, regulan el sistema de comunicaciones entre el Tribunal y los órganos de contratación y el procedimiento a seguir para la remisión de expedientes e informes y demás documentación del procedimiento de contratación necesaria para dictar resolución. Se establece también la **compensación**, a la que hace referencia la Ley de Contratos por los gastos derivados de la asunción de competencias por el Tribunal. Esta compensación se ha concretado hasta el momento en los convenios mediante la aportación por la comunidad autónoma de una anualidad fija que cubre la resolución de un número mínimo de recursos y de una cantidad adicional por cada recurso que se haya resuelto durante la anualidad, cuando se supere ese mínimo fijado inicialmente.

La **aportación total correspondiente a las CC.AA. en 2019**, tomando como referencia los recursos resueltos en esa anualidad y la cuota fija correspondiente a ese mismo período, se cifra en **356.900 euros**, según se detalla en el cuadro siguiente.

## Recursos resueltos y aportaciones de las CC.AA., en 2019

COMUNIDAD AUTÓNOMA	RECURSOS RESUELTOS	CUOTA FIJA (€)	VARIABLE (€)	APORTACIÓN TOTAL (€)
Principado de Asturias	108	10.000	30.800	40.800
Illes Balears	114	10.000	32.900	42.900
Cantabria	64	10.000	15.400	25.400
Castilla-La Mancha	132	20.000	32.200	52.200
Ciudad autónoma Ceuta	10	1.500	2.450	3.950
Ciudad autónoma Melilla	12	1.500	3.150	4.650
Región de Murcia	135	10.000	40.250	50.250
La Rioja	37	10.000	5.950	15.950
Comunidad Valenciana	328	20.000	100.800	120.800
<b>TOTAL</b>	<b>940</b>	<b>93.000</b>	<b>263.900 €</b>	<b>356.900 €</b>

Por recurso resuelto entendemos todos los recursos y reclamaciones en tramitación en 2019, sobre los cuales se haya dictado una resolución, sea de inadmisión a trámite, sea sobre el fondo del asunto, con independencia de que su presentación se haya producido en el mismo 2019 o a finales del año precedente.

Como se puede apreciar de los datos anteriores, para la Comunidad Valenciana se ha resuelto el mayor número, un total de 328 y, por tanto, su aportación económica es la más elevada, seguida de Región de Murcia y Castilla-La Mancha.

Si comparamos las cifras con las de 2018, la tendencia en cuanto al nº de recursos sobre los que se ha dictado resolución ha sido ascendente en el caso de Baleares, Cantabria, especialmente en Castilla-La Mancha, con un incremento del 30% y sobre todo en La Rioja, con un aumento del 105%. Presentan asimismo tendencia ascendente Melilla y Comunidad Valenciana. Por el contrario, se observa un ligero descenso en el volumen de recursos resueltos en Asturias, Ceuta y más acusado

en Región de Murcia, pese a seguir situándose este territorio en segunda posición en cuanto al número de recursos resueltos. Desaparece en 2019 de la relación de comunidades autónomas la de Galicia, por haber creado ésta su propio Tribunal, en funcionamiento desde el 3 de abril de 2018.

**En términos absolutos, el Tribunal ha resuelto en 2019 un total de 940 recursos vía convenios, 62 recursos más de los resueltos en 2018, sin embargo, la aportación total de las comunidades autónomas ha sido inferior, en concreto 356.900€ en 2019 y 359.086€ en 2018.**

El resultado anteriormente descrito es posible si consideramos que el diseño vigente de la compensación a abonar por las comunidades autónomas recogido en los convenios actualmente vigentes lleva a que el coste unitario por recurso que estas asumen vaya reduciéndose a medida que el nº de recursos resueltos aumenta. Con ello, el gasto que les supone la atribución al TACRC de las competencias para resolver los recursos en materia de contratos es mínimo, puesto que, como más adelante se expondrá, los ingresos generados vía convenios no alcanzan a cubrir el 60% del coste de resolución de los recursos.

Por otra parte, se han dotado de tribunal u órgano unipersonal las siguientes diez comunidades autónomas: País Vasco, Cataluña, Andalucía, Canarias, Aragón, Navarra, Madrid, Castilla y León, Extremadura y Galicia.

La geografía de los órganos encargados de la resolución de los recursos especiales y reclamaciones en materia de contratación debe completarse con la posibilidad de que los Ayuntamientos de municipios de gran población, a los que se refiere el artículo 121, de la Ley 7/1985, de 2 de abril reguladora de las Bases del Régimen Local y las Diputaciones Provinciales pudieran crear un órgano especializado y funcionalmente independiente que ostentará la competencia para resolver los recursos, dejando libertad a la legislación autonómica para regular su constitución, funcionamiento y requisitos de sus miembros.

El resto de los Ayuntamientos podrán atribuir la competencia para resolver los recursos al órgano creado por la diputación de la provincia a la que pertenezcan.



## Funciones y Objetivos

---

### **Competencias legalmente atribuidas**

De acuerdo con lo establecido en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, tanto en el ámbito del sector público estatal como del autonómico y local de las CC.AA. convenidas, el TACRC **es competente** para conocer y resolver:

- a) Los **recursos especiales** en materia de contratación interpuestos con referencia a los contratos y actos siguientes (artículo 44 de la LCSP):

#### **Contratos recurribles**

- ✓ Contratos de obras, concesiones de obras o de servicios con valor estimado superior a 3.000.000 €.
- ✓ Contratos de suministro y servicios, que tengan un valor estimado superior a 100.000 €.
- ✓ Acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición que tengan por objeto contratos de obras, suministro o servicios.

- ✓ Contratos administrativos especiales cuando no sea posible fijar su importe o su valor estimado sea superior a lo establecido para los contratos de servicios.
- ✓ Contratos subvencionados, bajo determinadas condiciones.

#### **Actos recurribles**

- ✓ Los anuncios de licitación, los pliegos y documentos contractuales que deban regir la contratación.
- ✓ Los actos de trámite decisivos para la adjudicación, o que determinen la exclusión o produzcan indefensión o perjuicio irreparable.
- ✓ Los acuerdos de adjudicación.
- ✓ Las modificaciones previstas y no previstas en el pliego por entender que la modificación debió ser objeto de una nueva licitación.

- ✓ La formalización de encargos a medios propios cuando no cumplan los requisitos legales.
  - ✓ Los acuerdos de rescate de concesiones.
- b) Las reclamaciones por infracción de las normas contenidas en la Ley 31/2007, de 30 de octubre (LCSE), sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales (art. 101.1 a). La cuestión de nulidad de esos contratos (art. 109).

Si bien tales previsiones se han mantenido vigentes durante 2019 y principios de 2020, la LCSE ha sido derogada tras la aprobación 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 (B.O.E. de 5 de febrero de 2020).

La regulación de las reclamaciones en materia de contratación pasa a

contemplarse, en términos muy similares, en los artículos 119 y siguientes de esta nueva norma.

c) Los recursos especiales en materia de contratación que se susciten contra los actos de los órganos competentes del Consejo General del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional y del Tribunal de Cuentas.

d) Los recursos especiales en materia de contratación en el ámbito de la Ley 24/2011, de 1 de agosto, de contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y de la seguridad.

### **Objetivos**

El objetivo principal y la condición de creación del tribunal es que el plazo para dictar sus resoluciones haga posible dar satisfacción a las pretensiones de los recurrentes cuando proceda estimar sus recursos. Al mismo tiempo, y dadas las características del procedimiento, especialmente en lo que hace referencia a la suspensión de los actos de adjudicación, el Tribunal debe resolver de manera que la

contratación no quede paralizada más allá de lo estrictamente necesario.

El Reglamento del TACRC aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre impulsó la utilización de medios electrónicos en los procedimientos de revisión en materia contractual, exigiendo que todos los recursos se presenten directamente en el Tribunal por vía electrónica, lo que permite reducir costes y agilizar la tramitación. De acuerdo con lo previsto en el Reglamento, la tramitación electrónica de las notificaciones a interesados se realiza mediante la adhesión al sistema de dirección electrónica habilitada.

Las líneas estratégicas que presiden el Plan de Objetivos del TACRC en 2019 se **resumen en la mejora de los plazos de resolución de los recursos y en el aumento de la calidad de las resoluciones**. En el momento de formular el plan para 2019, se previó un posible aumento del número de recursos tramitados por el Tribunal de entre un 5 y un 10% como consecuencia de los efectos de la nueva LCSP en el ámbito competencial del TACRC, así como del aumento consecuencia de un

mayor dinamismo en la actividad contractual del sector público.

Sin embargo, a lo largo de todos los meses de 2019, se ha puesto de manifiesto el importante incremento de actividad del Tribunal, **que ha visto desbordadas todas sus previsiones, sin que su rendimiento se haya visto desmerecido en absoluto por esta importante carga de trabajo, sino que más bien, se ha sabido adaptar a esta evolución respetando en todo caso la premisa de dictar resolución en los plazos más breves posibles y garantizar así el eficaz funcionamiento para el que ha sido configurado**.

Con todo y con ello, ha resultado inevitable una ligera desviación en el cumplimiento de los objetivos marcados, en cuyo análisis nos detendremos más adelante al abordar los datos de actividad del TACRC, producida por los siguientes factores, que, a modo de síntesis, pueden resumirse en:

- **Las dificultades de carácter técnico para interpretar y aplicar los preceptos de la nueva LCSP**, que obliga a numerosas modificaciones sobre los textos o borradores de

resoluciones que estudia el Tribunal y que provocan retrasos en su aprobación.

- El importante incremento del número de recursos a estudiar **que ha supuesto prácticamente un 25% más con respecto al año anterior.**

- La **grave situación respecto de los efectivos que prestan servicios en la Secretaría del Tribunal**, en un contexto de escasez de personal y dificultades para la cobertura de puestos que se encuentran vacantes debido a mayores restricciones a la movilidad de los efectivos en la Administración General del Estado.

Durante 2019 se ha contado con un total de 12 efectivos en la Secretaría de 24 puestos que componen la relación de puestos de trabajo del Tribunal.

## Organización y medios

---

El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales está integrado por un Presidente y dos Vocales, todos ellos nombrados por el Consejo de Ministros a propuesta conjunta de los Ministros de Justicia y de Hacienda, de acuerdo con lo previsto en la LCSP.

El TACRC, a pesar de su denominación de tribunal, no es un órgano jurisdiccional, sino un órgano administrativo que goza de independencia funcional en el ejercicio de sus competencias; el Presidente y los Vocales son inamovibles, con las excepciones tasadas en la Ley, y la duración de su nombramiento es de seis años, sin posibilidad de prórroga.

El actual Presidente del Tribunal, D. Fernando Hidalgo Abia fue nombrado en mayo de 2017, al igual que el Vocal D. Eugenio Albero Cifuentes. Permanece en el puesto de Vocal, D. Manuel Renedo Omaechevarría, nombrado en 2014.

El Tribunal cuenta con una Secretaria General, a quien corresponde la asistencia al Tribunal como órgano colegiado, la dirección y coordinación de la oficina del Tribunal y el impulso de oficio de los procedimientos.

A lo largo de 2019 se han producido algunas vacantes en el Tribunal, que solamente se han logrado cubrir parcialmente. A finales del ejercicio prestaban servicio de manera efectiva en la Secretaría del Tribunal tres jefes de servicio y ocho funcionarios de apoyo administrativo.

Así pues, a 31 de diciembre de 2019, la plantilla del TACRC está compuesta por 15 funcionarios:

- Los tres miembros del Tribunal
- La Secretaria General
- Tres jefas de servicio
- Ocho administrativos de apoyo

---

## Colaboración de la Abogacía del Estado

Mediante el acuerdo de la Subsecretaría de Hacienda y la

Abogacía General del Estado, los abogados integrados en el Servicio Jurídico del Estado colaboran con el TACRC para estudiar, preparar y elaborar las ponencias de las resoluciones que se dictan. La colaboración con la Abogacía General del Estado ha permitido hacer frente al continuo incremento de actividad del Tribunal sin aumentar los miembros del mismo y sin un aumento significativo de los plazos de resolución. La práctica totalidad de las resoluciones aprobadas en 2019 se han preparado previamente a través de ponencias por los Abogados del Estado. Merece resaltarse el meritorio esfuerzo por parte de los ponentes del TACRC quienes estudian y preparan con rigor las ponencias fuera de su jornada profesional, dentro unos estrechos márgenes temporales.

El total de retribuciones por las **ponencias elaboradas en 2019 es de 238.915 euros**. El aumento respecto de las gratificaciones abonadas en 2018 es del 35%, ello da una idea de la importantísima actividad que están desarrollando los ponentes del TACRC. Con su **imprescindible colaboración** se ha

logrado encauzar al principiarse el año 2019 la resolución del notable excedente de recursos pendientes a finales del año 2018, **cuyo último trimestre fue intensísimo en tramitación, y afrontar la resolución de los procedimientos en el inédito escenario al que nos ha conducido la LCSP en 2019.**

Actualmente, en el momento de redacción de estas líneas, prestan su colaboración al Tribunal 87 ponentes, todos ellos pertenecientes al Cuerpo de Abogados del Estado.

### **Medios materiales**

El Tribunal, adscrito al Ministerio de Hacienda a través de la Subsecretaría, no tiene presupuesto propio; los medios materiales (locales y mobiliario, recursos informáticos y de comunicaciones, material de oficina, etc.) corren a cargo del presupuesto del Ministerio.

El servicio prestado por el TACRC es gratuito tanto para los recurrentes como para los órganos de contratación. La LCSP como novedad recoge que el recurso será gratuito para los recurrentes.

Como se indicó antes, en los convenios de colaboración con las CC.AA., se establece la compensación que han de satisfacer por la asunción de competencias por el Tribunal. Algunas de esas CC.AA., han establecido a su vez una tasa sobre los recursos interpuestos, a abonar por los órganos de contratación que no forman parte de la administración autonómica (básicamente, las corporaciones locales).

**La cantidad financiada mediante los Convenios con las comunidades autónomas (356.900€) apenas supone el 35% del coste salarial del Tribunal, si bien los recursos presentados en 2019 procedentes del ámbito de esas CC.AA. son el 56,7% del total.** El porcentaje de recursos procedentes de los convenios ha descendido desde el 65% que representaba en 2018.

El TACRC tiene su sede en Madrid, en la Avda. del General Perón, 38, 8ª planta. No se dispensa atención al público salvo consulta de expediente por interesados con cita previa.

A través de la **sede electrónica central** del Ministerio de Hacienda, se accede a la subsede del TACRC allí alojada, donde se muestran los servicios electrónicos ofrecidos: presentación de recursos, reclamaciones, presentación de alegaciones o consulta del estado de tramitación del expediente. La dirección es la siguiente:

<https://sedeminhap.gob.es/es-ES/Sedes/TACRC/Procedimientos/Paginas/default.aspx>

Si el recurso se presenta directamente en el TACRC, se exige la utilización exclusivamente de medios electrónicos, por disponerlo así el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del TACRC (RD 814/2015). Las inadmisiones a trámite por esta causa han ido descendiendo en los tres últimos años. En 2019, solamente 11 recursos fueron inadmitidos por presentarse en soporte papel en el registro físico del TACRC, en comparación con los 17 recursos en 2018, los 21 recursos en 2017 y 42 recursos en 2016.

En la subsele electrónica se puede acceder a las **resoluciones del Tribunal**. El acceso a éstas se puede efectuar también a partir de la página institucional del Ministerio de Hacienda en Internet:

[www.hacienda.gob.es](http://www.hacienda.gob.es),

concretamente, en la siguiente URL:

<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Contratacion/TACRC/Paginas/BuscadordeResoluciones.aspx>

## Datos de actividad del Tribunal en 2019

---

### Nº de recursos y resoluciones dictadas

Lo más destacable del año 2019 en términos cuantitativos, ha sido el fortísimo aumento en el nº de recursos tramitados en relación con el año precedente. Se presentaron un total de **1.697 recursos**, lo que ha supuesto un **incremento sin precedentes del volumen de recursos en tramitación** desde el inicio de las actividades del Tribunal, del **21,5%** en relación con los recursos presentados en 2018 que sumados ascendieron a **1.396**. La evolución de los recursos a lo largo del año 2019, muestra que prácticamente en todos los meses se han recibido un número

muy elevado de recursos a través de las distintas vías de registro, siendo la media mensual durante el año de **141 recursos** y resultando especialmente intensa la presentación en los meses de julio (162), octubre (162) y noviembre (180). A diferencia de lo ocurrido en el año 2018, cuando el incremento en el nº de recursos presentados se produjo principalmente en el último trimestre del año, el aumento de recursos en 2019 se ha distribuido de manera algo más homogénea a lo largo del ejercicio.



La gran afluencia de recursos en este 2019 se debe con casi total seguridad a la plenitud de los efectos de la Ley 9/2017, pues agotadas las previsiones de derecho transitorio, es en este año cuando se han dejado sentir íntegramente los efectos de la reducción de los umbrales para la interposición del recurso especial y la introducción de nuevos actos recurribles.

Finalizado el ejercicio 2019, se han dictado **1.526 resoluciones** un **25%** más que en 2018 cuando se dictaron 1.220 resoluciones, correspondientes

### Tipo de acto impugnado

El tipo de acto impugnado sigue presentando pautas similares a las de ejercicios anteriores. El **acto más recurrido** es el de **adjudicación**, un **41%** (697 recursos), seguido de los **pliegos**, un **30%** (503 recursos). Un **20%** de los recursos se presenta contra acuerdos de **exclusión** previos a la adjudicación (348).

a un total de **1.580 recursos resueltos, frente a 1.347 resueltos el año anterior, representando un aumento del 17%**.

El altísimo número de recursos presentados, sin parangón en la historia del TACRC ha sido causa de las altas cifras de recursos pendientes de resolución a finales de 2019, 338 recursos (220 en 2018) de los cuales no resta ninguno pendiente de resolver a fecha de cierre de esta memoria.

El resto de los recursos (el 5%) se presentaron contra actos de trámite como propuestas de adjudicación, propuestas de exclusión o informes de valoración y otros que, en su mayor parte, no reunían la condición de actos cualificados, por lo que los recursos fueron inadmitidos.

De los nuevos actos contemplados en la LCSP, solamente se han presentado tres recursos contra

formalización de encargos a medios propios y dos recursos contra actos de admisión.

### Tipo de contrato recurrido

La distribución de los recursos según el **tipo de contrato** en líneas generales ha sido también similar a la de ejercicios anteriores. Un **68%** de los recursos presentados en 2019 se refiere a **contratos de servicios, 1.161 recursos**. Cifras que aumentan si se tiene en cuenta que se han presentado **31 recursos** correspondientes a acuerdos marco y a contratos basados de servicios.

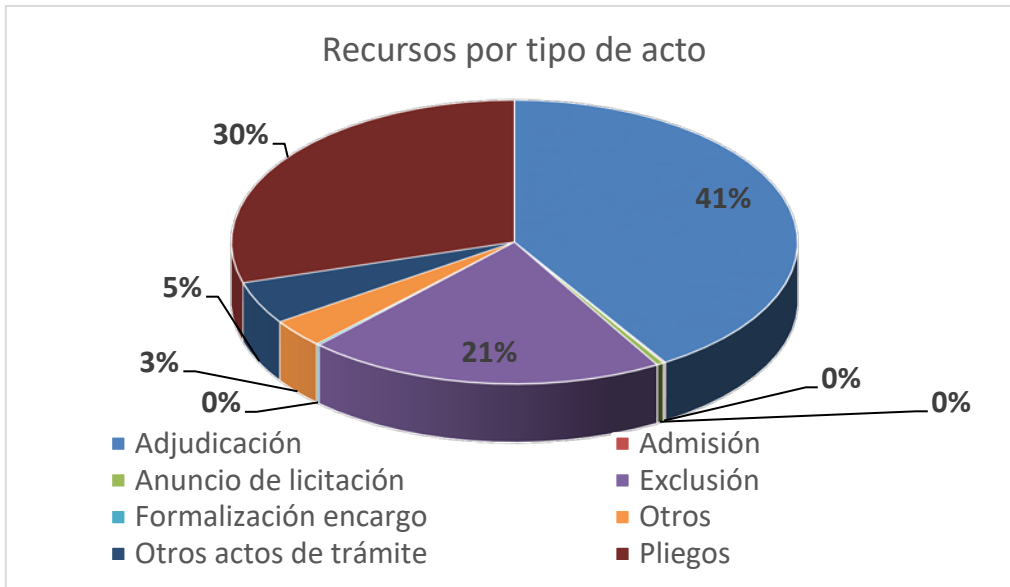
La impugnación de los **contratos de suministro ha experimentado un aumento del 4%** en relación con 2018, correspondiendo a un **20%** de los contratos impugnados, con **343 recursos** presentados. A estas cifras se sumarían **52 recursos** contra acuerdos marco de y contratos basados de suministro.

Los recursos contra actos en procedimientos de contratos de obras alcanzan tan solo un **2,5%** del total, 44 recursos. El resto se distribuye entre concesiones de servicios, 41 recursos y contratos administrativos especiales, 4 recursos.

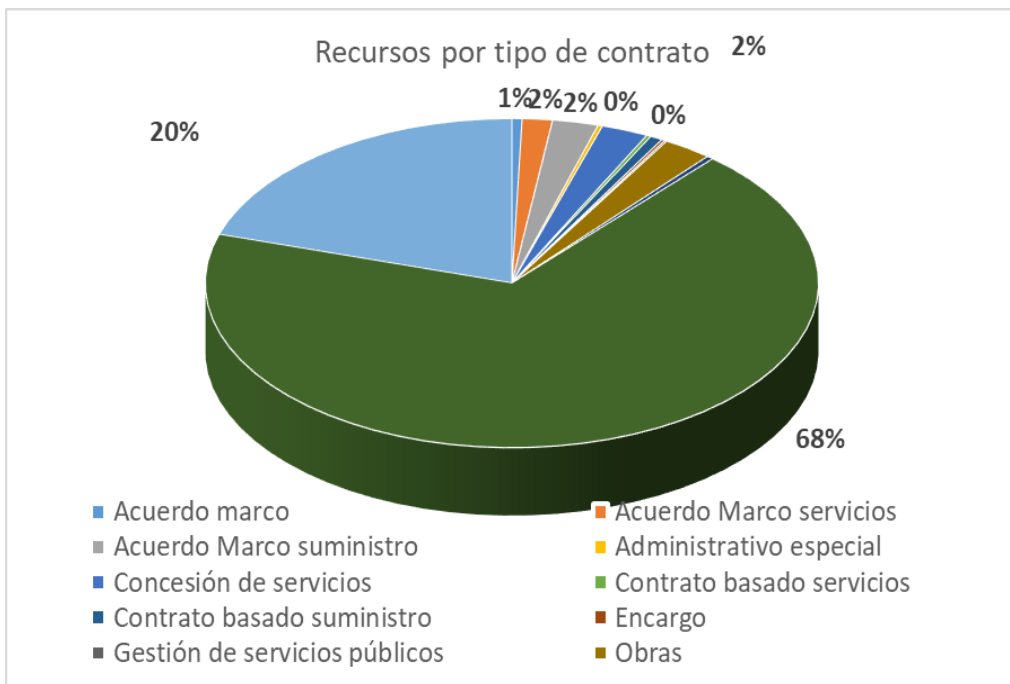
Fuera de la actividad contractual propiamente dicha, se han impugnado 3 encargos.

Casi todos los recursos se refieren al recurso especial en materia de contratación regulado en el TRLCSP/LCSP. Las reclamaciones en los sectores especiales cuyos procedimientos de contratación se regulan en la LCSE, supusieron apenas un 5% del total (88 reclamaciones).

## Tipo de acto recurrido



## Tipos de contratos recurridos



### Procedencia de los recursos.

En el marco de la Administración General del Estado, se presentaron en 2019, un total de 733 recursos, que se correspondieron con actos procedentes de los siguientes entes, entidades y organismos:

### Distribución de recursos por organismo/entidad contratante

ORGANISMO/ENTIDAD	Nº RECURSOS
Mº DE FOMENTO	122
MUTUAS DE LA S.S.	95
Mº DE DEFENSA	77
Mº DE INTERIOR	54
AUTORIDADES PORTUARIAS	42
Mº DE HACIENDA	36
Mº DE TRABAJO Y SS	29
Mº DE SANIDAD	23
Mº DE TRANSICIÓN ECOLÓGICA	19
CONFEDERACIONES HIDROGRÁFICAS-AGUAS	18
TESORERÍA GRAL DE LA SS	15
CONSEJO SUP. DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS	15

TRAGSA	14
CORREOS Y TELEGRAFOS	12
Mº DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL	11
Mº DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN	8
Mº DE JUSTICIA	7
Mº CULTURA Y DEPORTE	7
RENFE	7
RADIO TELEVISIÓN ESPAÑOLA	7
MUSEOS	6
INSTITO SOCIAL DE LA MARINA	6
ENRESA	6
Mº DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL	5
INSTITUTO DE MIGRACIONES Y SS. SOCIALES	5
COMISIÓN NACIONAL DEL MERCADO DE VALORES	5
INSTITUTO CARLOS III	5
AGENCIA ESTATAL METEOROLOGÍA	4
RED.ES	4

INECO	4
INVESTIGACIÓN CARDIOVASCULARES CARLOS III	4
LICEO FRANCÉS	4
Mº DE INDUSTRIA	3
Mº DE CIENCIA E INNOVACIÓN	3
CONSORCIOS ZONAS FRANCAS	3
SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL	3
BANCO DE ESPAÑA	3
SEIASA	2
FIAPP	2
AGENCIA ESTATAL DE INVESTIGACION	2
PATRIMONIO NACIONAL	2
CDTI	2
DELEGACIONES DE GOBIERNO	2
AGENCIA EFE	2
HIPÓDROMO DE LA ZARZUELA	2
CENTRO DE LÁSERES	2

PARADORES NACIONALES	2
SINCROTRON	2
FUNDACIÓN EOI	2
PARQUES NACIONALES	1
BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO	1
IFEMA	1
CIBER	1
VALENCIA 2007	1
MINAS DE ALMADÉN	1
CONSORCIO CIUDAD SANTIAGO COMPOSTELA	1
SEPI	1
CNIO	1
REAL PATRONATO DISCAPACIDAD	1
BARCELONA SUPERCOMPUTER	1
TRIBUNAL DE CUENTAS	1
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	1
INSTITUTO GEOLÓGICO MINERO	1

MERCACÓRDOBA	1
CONSEJO DE ESTADO	1
IDAE	1
FUND. MUNICIPIOS Y PROVINC.	1
<b>TOTAL</b>	<b>733</b>

### Distribución de recursos por comunidades autónomas

RECUSOS POR CONVENIO (Y EELL)	Nº RECURSOS
COMUNIDAD VALENCIA	352
CASTILLA-LA MANCHA	129
REGIÓN DE MURCIA	128
ISLAS BALEARES	121
ASTURIAS	102
CANTABRIA	67
LA RIOJA	37
MELILLA	16
CEUTA	12
<b>TOTAL</b>	<b>964</b>

En el caso de los Ministerios, los recursos proceden en mayor número de los Ministerios de Fomento, Defensa e Interior. Se incluyen en el cómputo los recursos presentados contra actos de las entidades de ellos dependientes. Por ejemplo, en el caso

de Fomento, proceden de AENA 36 recursos y 17 de ADIF. Sin embargo, los recursos de las autoridades portuarias se han contabilizado y desglosado aparte.

El número de recursos en el ámbito de las CC.AA. (964 recursos) es un 5,2%



superior al de 2018, con 916 recursos. Algo más de una tercera parte (el 38%) corresponden a Ayuntamientos, con 376 recursos y en menor medida Diputaciones, con 15 recursos, correspondiendo el 62% restante a

### **Sentido de la resolución**

Como se ha indicado en páginas anteriores, en el ejercicio 2019 ha aumentado considerablemente tanto el número de recursos resueltos como el de resoluciones en relación con el año precedente. Se han dictado **1.526 resoluciones** correspondientes a **1.580 recursos** (las resoluciones pueden acumular dos o más recursos).

Del total de los 1.580 recursos resueltos en 2019, se han admitido a trámite y dictado una resolución sobre el fondo del asunto en un 68% de los casos.

Las inadmisiones han aumentado un 2% en relación con 2018, de forma que el **32%** de los recursos han finalizado su tramitación sin pronunciarse sobre el fondo del asunto, bien porque han sido

recursos dictados por las administraciones autonómicas, de entre este 62%, el 20% se corresponde con recursos en el ámbito sanitario.

inadmitidos bien porque el recurrente ha desistido de sus pretensiones.

Las causas de inadmisión son principalmente la presentación extemporánea, la impugnación de actos de trámite no recurribles, de contratos no susceptibles de recurso especial, así como la apreciación de la falta de legitimación del recurrente.

De los recursos admitidos a trámite con pronunciamiento sobre el fondo (**1.067**), el **27%** se **estimaron** total o parcialmente (un 2% más en relación con 2018, situándose en el mismo nivel que el ejercicio 2017), y el **72% se desestimaron** (777 recursos), el mismo porcentaje experimentado en 2018.

Se han impuesto multas económicas a los recurrentes, por temeridad o mala fe, en 12 resoluciones, por importe conjunto de **22.000 euros**. Son menos que en 2018 y 2017 (21 sanciones por

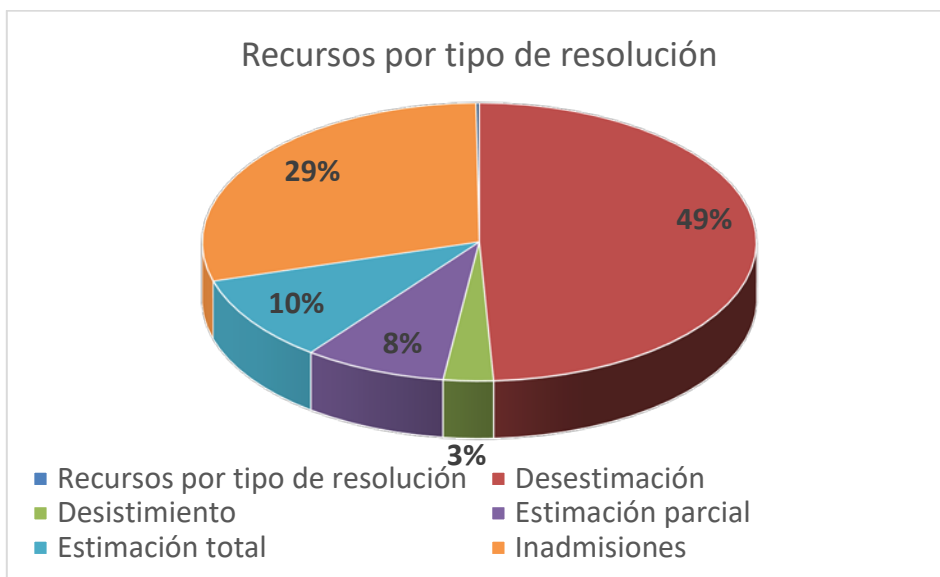
importe de 39.500€ y 25 sanciones por importe de 36.119€ respectivamente).

En la mitad de los casos (6 resoluciones) la multa fue por el

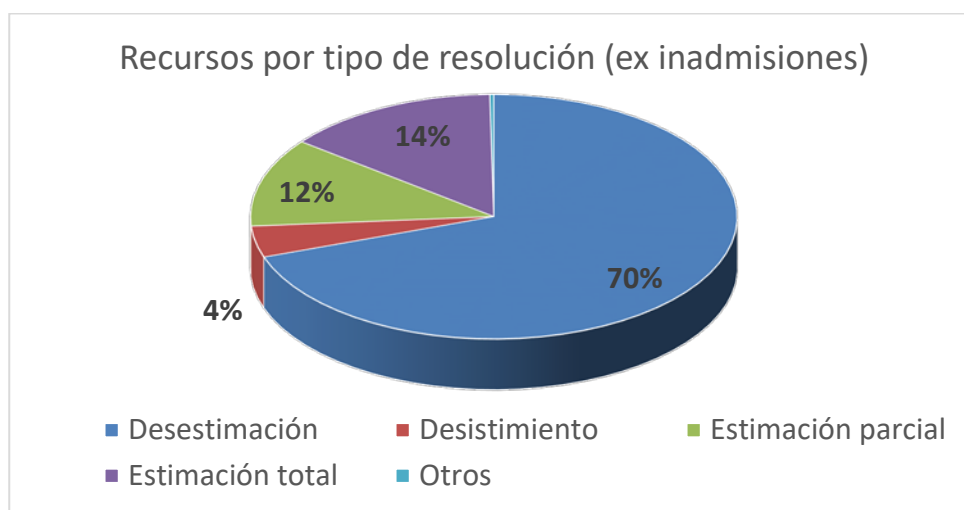
importe mínimo de 1.000 euros previsto en el artículo 58.2 de la LCSP.

La multa más elevada fue de 4.000 €

### Gráfico sentido de las resoluciones



### Gráfico resoluciones sobre el fondo



## Plazo de resolución

En 2019, el plazo medio de resolución de los recursos desde su presentación en el TACRC o en el órgano de contratación hasta que se notificó la resolución correspondiente fue de 71 días naturales. En 2018 ese plazo fue de 57 días.

El **plazo medio de resolución** desde que se dispone del expediente en el TACRC, requisito imprescindible para la tramitación y el dictado de resolución, fue de **55 días naturales** (40 días en 2018). Ese plazo llegó hasta los 61 días en los recursos resueltos en septiembre, por efecto del periodo de vacaciones. En el último cuatrimestre del año el plazo supera la media de 55 días, habiéndose mantenido en la media o por debajo hasta entonces.

PLAZOS RESOLUCIÓN DE LOS RECURSOS (DIAS NATURALES)			
TRAMITACION	2017	2018	2019
RECEPCIÓN EXPTE.	10	10	11
RESOLUCIÓN	39	40	55
NOTIFICACIÓN	7	7	5
PLAZO TOTAL	56	57	71

## Recursos contencioso-administrativos

Como se aprecia en la tabla de procedimientos contenciosos, hasta el 16 de marzo de 2020, el TACRC tiene constancia de que **se han recurrido ante la jurisdicción contencioso-administrativa 96 de un total de las 1.526 resoluciones** dictadas en 2019 (en todas ellas habría finalizado el plazo de interposición), por tanto, tan solo un **6,3%**, un 0,4% más que las recurridas en 2018 (5,9%) pero por debajo del 7% de las recurridas el año

2017. Desde la creación del Tribunal en octubre de 2010, se han recurrido 685 resoluciones de un total de 8.556 resoluciones dictadas en 9 años, es decir, un **7,9%**, menos del 10% del total. Es decir, prácticamente un 92% de las resoluciones han sido asumidas por las partes, sin acudir a la vía jurisdiccional. De los 437 recursos contenciosos finalizados hasta el momento, 159 han caducado o se ha desistido del recurso, en 196 se ha

confirmado la resolución del TACRC y sólo en 79 se han estimado total o

parcialmente las pretensiones del recurrente.

## TABLA PROCEDIMIENTOS JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

(Datos cerrados a 16 de marzo de 2020)

AÑO	RESOLUCIONES TACRC		TOTAL recursos contenciosos presentados	contenciosos pendientes de sentencia	SENTENCIAS		Recursos desistidos o caducados
	TOTAL	Recurridas			Estiman	Desestiman	
2010-11	385	48	45	-	8	24	13
2012	312	24	26	-	4	12	10
2013	650	61	67	3	16	25	23
2014	950	92	107	5	15	53	34
2015	1.181	90	100	25	21	32	22
2016	1.100	120	130	52	10	32	36
2017	1.242	81	81	60	5	7	8
2018	1220	73	75	56	0	10	7
2019	1.526	96	99	92	0	1	6
<b>TOTAL</b>	<b>8.566</b>	<b>685</b>	<b>730</b>	<b>293</b>	<b>79</b>	<b>196</b>	<b>159</b>

## **Criterios significativos aplicados por el TACRC al interpretar la LCSP**

---

A continuación, se expone una pequeña selección de algunos de los criterios adoptados por el TACRC al interpretar y aplicar la LCSP. Dada la gran magnitud del número de resoluciones adoptadas, reseñar las más principales excedería incluso de los propósitos de esta Memoria. Se encuentran a disposición de los operadores económicos, de los órganos de contratación y del público en general, publicadas semanalmente, las resoluciones aprobadas por el TACRC en sus sesiones ordinarias. Invitamos a su búsqueda utilizando el formulario presente en su página web.

### **Recursos contra pliegos**

#### ***Subrogación trabajadores***

-En la resolución nº 1562019, de 22 de febrero, el Tribunal desestima el recurso presentado contra los pliegos de un contrato de servicios. Para el recurrente el presupuesto en materia de costes de personal era insuficiente dado que el adjudicatario tendría que hacerse cargo, debido a la subrogación que operaba por convenio, de más personal de cierta categoría que el requerido por el nuevo pliego, de manera que tendría que asumir los costes de despido de trabajadores que no son necesarios bajo el nuevo contrato.

El Tribunal recuerda su criterio sobre que los costes indemnizatorios del despido que en su caso se produjera (el adjudicatario podría asignarles a otras funciones) corresponde al adjudicatario sin que proceda contemplarlos como parte del precio, a tenor de lo dispuesto en el actual artículo 102.1 LCSP, porque no se está remunerando prestación alguna. La previsión del artículo 102.3 párrafo 2º obliga a tener en cuenta los convenios respecto del coste salarial de los trabajadores que sean necesarios para la ejecución del contrato y no otro tipo de costes que en nada van a repercutir en el cumplimiento del contrato.

-En la resolución nº 1355/2019, de 25 de noviembre, se recurren los pliegos de un contrato de servicios. El Tribunal desestima la pretensión dirigida a anular determinados apartados de los pliegos que imponían a la futura adjudicataria la obligación de subrogarse en los contratos de trabajo existentes. El órgano de contratación defendía la existencia de un supuesto de sucesión de empresas, contemplado en el artículo 44 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre (TRET). El Tribunal cita su doctrina expuesta en la resolución nº 1035/2019, de 23 de septiembre, cuando, en un caso similar el órgano de contratación justificaba la existencia de subrogación legal contenida en el artículo 44 del TRET, en su modalidad de “sucesión de plantillas” puesto que el objeto del contrato descansaba de forma esencial en la mano de obra. Se hace eco el TACRC de la doctrina del Tribunal Supremo, valga por todas la Sentencia de 31 de mayo de 2017 (R.º 234/2016), en la que manifiesta que: *“En las contrataciones sucesivas de servicios, en las que lo que se transmite no es una empresa ni una unidad productiva con autonomía funcional, sino un servicio carente de tales características, no opera por ese solo hecho la sucesión de empresas establecida en el art. 44 ET, sino que la subrogación se producirá -o no – de conformidad con lo que al efecto disponga el convenio colectivo de aplicación...”*

Menciona el TACRC que esta doctrina del Tribunal Supremo ha sido recientemente rectificada a consecuencia de la sentencia del TJUE de 11 de julio de 2018 (Somoza Hermo), a raíz de la cual el Tribunal Supremo aplica gran parte de los efectos de la sucesión de empresas previstos en el artículo 44 ET a los supuestos de “sucesión de contrataciones”, pero mantiene inalterado este concepto, de modo que la sucesión de plantillas no se convierte en un supuesto incardinado en el concepto de “sucesión de empresas”. Por tanto, los pliegos no pueden imponer la subrogación, que quedará condicionada a lo que establezca el correspondiente convenio colectivo aplicable.

## **Recursos contra exclusión**

### ***Grupos de sociedades y acreditación de solvencia técnica***

En la resolución nº 167/2019, de 22 de febrero de 2019, se estima el recurso presentado contra el acuerdo de exclusión en un contrato de servicios por incumplir el licitador los requisitos de solvencia técnica exigidos en los pliegos. El recurrente había declarado en el DEUC que no acudía a la solvencia de ninguna entidad externa y posteriormente en el trámite del artículo 150.2 de la LCSP presentó para acreditar su solvencia los medios de otra sociedad que le pertenecía al 100%, siendo excluido por no acreditar el cumplimiento de los requisitos de solvencia con sus propios medios. El Tribunal considera que los medios de la filial participada al 100% no son medios verdaderamente externos de la entidad licitadora, sino propios de la misma. En apoyo de esta argumentación, se citan los paralelismos en la regulación de los medios propios personificados, artículo 32 de la LCSP y en régimen de la clasificación aplicable a los grupos de sociedades, artículo 79 LCSP. Desde esta perspectiva no habría error en el DEUC, pero aún en el caso de considerarse que hay error, éste sería subsanable.

## **Recursos contra admisión**

### ***Recurso contra la “admisión” de una proposición***

En la resolución nº 1053/2019, de 23 de septiembre se inadmite el recurso contra el acta de la mesa de contratación en un contrato de servicios, por la que se propone la adjudicación del contrato, aunque la recurrente centraba su impugnación en la *admisión* de la proposición de la mercantil finalmente propuesta, centrándose en considerar que no podía ser cumplida por ser anormalmente baja. El Tribunal recuerda su doctrina vertida en resoluciones anteriores, entre ellas, en la Resolución 1022/2018, en la cual se analizaba la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 5 de abril de 2017, dictada en el asunto C-391/15. Pese a que en esta sentencia se concluye que las decisiones de la mesa o del órgano de contratación acerca de la admisión de licitadores o proposiciones son impugnables en el marco de la Directiva 89/665/CEE bajo determinadas condiciones, no nos encontramos en el caso concreto ante una expresa decisión administrativa de admisión de los

licitadores. En la LCSP y disposiciones reglamentarias de desarrollo (Real Decreto 817/2009, no se recoge la existencia de un pronunciamiento formal de la mesa de contratación acerca de la admisión de licitadores en el procedimiento abierto. Acto, que al no existir como tal, no puede ser susceptible de recurso especial, a ello se añade que tampoco los pliegos del caso contemplan dicho acto de admisión.

## **Recursos contra adjudicación**

### ***Oferta en fraude de Ley***

En la resolución 176/2020, de 6 de febrero, pero referida al recurso 1576/2019, se recurre la adjudicación de un contrato de servicios, bajo el argumento de que es contrario al contenido de los pliegos, al espíritu de la Ley de Contratos del Sector Público y a los principios inspiradores de la contratación pública. El recurrente impugna la valoración realizada, de atribuir el máximo de puntos a una oferta que propone en relación con uno de los precios, comisión de un 0,00% y 0 puntos al resto de ofertas, en aplicación de la fórmula prevista. Sostiene que no han de tener cabida las comisiones del 0,00%, ofertada por el adjudicatario, por cuanto que dicha comisión no permitiría valorar proporcionalmente el resto de las ofertas presentadas y no tendría lógica, porque supondría realizar un trabajo gratuitamente, resultando una oferta no válida, por lo que procedería la exclusión.

El Tribunal parte de la base de que el pliego se limita a describir la fórmula a aplicar sin contemplar ni delimitar como aplicarla en caso que la comisión ofertada sea cero euros. Además, el resultado que se deriva de su aplicación prescinde completamente de la proporcionalidad de la fórmula. Afirma que una comisión es un precio, es la oferta económica, lo que implica que solo puede serlo un porcentaje positivo, ya que, en caso contrario, no existe precio. Asimismo, se argumenta que, en este caso, las ofertas sin comisión no cumplen el requisito del PCAP, que es ofertar una comisión, aunque aparentemente pretenden obtener la mejor puntuación del criterio, su verdadera finalidad es impedir que el resto de los licitadores obtengan la puntuación proporcional de su oferta, serían ofertas en fraude de Ley, que no pueden impedir aplicar la norma defraudada, que, pasaría por aplicar correctamente la fórmula prevista solo para las ofertas reales de comisión.



No obstante, en el presente procedimiento, dado que el PCAP no había previsto la exclusión de esas ofertas y las considera como ofertas del servicio “sin comisión”, y dada la falta de regla específica para su valoración, el Tribunal, por lógica congruencia, puesto que no son peores económicamente que la oferta con comisión más baja de 0,01%, opta por la admisibilidad de su valoración, con la misma puntuación que la de la oferta de comisión más baja.

Madrid, junio 2020

---