



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL

DE

RECURSOS CONTRACTUALES

MEMORIA DE ACTIVIDADES.

AÑO 2015

Febrero 2016

Índice

Presentación	3
Tribunales y convenios con CC.AA.	4
Convenios con CC.AA	5
Funciones y objetivos	7
Funciones	7
Objetivos	8
Organización y personal	9
Actividad del Tribunal en 2015	11
Nº de recursos y resoluciones dictadas	11
Tipo de acto impugnado	11
Tipo de contrato	12
Procedencia de los recursos.	13
Sentido de la resolución.	15
Plazo de resolución	16
Recursos contencioso-administrativos	17
Criterios más significativos aplicados por el TACRC	18
Admisión de recursos	18
<i>Plazo de interposición.</i>	
<i>Legitimación de una empresa que no puede ser licitadora</i>	
<i>Legitimación de una empresa en situación concursal</i>	
Recursos contra los pliegos	20
<i>Fórmulas de valoración de las ofertas</i>	
Procedimiento de licitación	21
<i>Acto público</i>	
Admisión de ofertas	22
<i>Acreditación de experiencia con empresa participada</i>	
<i>Falta de capacidad y solvencia</i>	
Exclusión de licitadores	24
<i>Incumplimiento del pliego de prescripciones técnicas</i>	
Adjudicación del contrato	25
<i>Motivación de la resolución de adjudicación</i>	
<i>Motivación en contratos sujetos a la LCSE</i>	

Presentación

Como en años anteriores, esta memoria trata de dar cuenta de la actividad del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, TACRC) a lo largo del pasado año 2015.

Desde octubre de 2010 en que se constituyó el Tribunal, su misión ha sido la de asegurar la correcta aplicación de las normas y principios que regulan la contratación en el sector público estatal, mediante la resolución de los recursos planteados en los plazos más breves posibles, de modo que interfieran lo mínimo imprescindible en la licitación y permitan resolver los conflictos tras oír en el procedimiento a todos los interesados.

Una vez estabilizado el ámbito de actuación del TACRC, con la extensión a la contratación del sector público autonómico y local de diversas CC.AA. a lo largo de los años 2012 y 2013, el número de resoluciones dictadas en 2015 supera en casi un 25% las del año anterior. Este notable incremento de actividad se ha podido llevar a cabo con un incremento mínimo del personal de apoyo administrativo.

El coste salarial del TACRC en 2015, incluidas las gratificaciones a los ponentes externos, se cifra en 848.303 €. El 38,5% de ese coste se financia con las aportaciones de las CC.AA. con las que se ha convenido que el TACRC asuma las competencias de resolución de recursos. El coste de los convenios para las CC.AA. sigue siendo muy inferior al que les supondría la creación de un Tribunal propio.

El 25 de septiembre de 2015, se publicó en el BOE el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales). El Reglamento regula de forma más detallada que la establecida en la ley, la mayoría de los trámites del procedimiento de recurso (garantías; causas de inadmisión; plazos; sanciones; indemnización de daños y perjuicios;...) y, en particular, se establece la obligatoriedad del uso de medios electrónicos en las relaciones con el TACRC

Tribunales y convenios con CC.AA.

Las Comunidades Autónomas pueden crear sus propios órganos independientes (para su ámbito y el de las Corporaciones Locales) o bien optar por atribuir la competencia, mediante la celebración del correspondiente convenio, al propio Tribunal Central.

Han creado tribunal u órgano unipersonal las CC.AA. del País Vasco; Cataluña; Andalucía; Canarias; Aragón; Navarra; Madrid y Castilla y León. La C.A. de Extremadura que, desde 2012, había atribuido al TACRC la competencia, ha optado finalmente por crear su propio tribunal (Ley 13/2015, de 10 de abril), constituido con efectos de 15 de junio.

Los días 23 y 24 de junio se celebró en Madrid **la IV Reunión de Tribunales y Órganos de Recurso Especial en Materia de Contratación Pública**. En la primera sesión, con asistencia también de numerosos abogados del estado, ponentes del TACRC, se presentaron comunicaciones sobre *Transparencia e integridad de la contratación pública*; *Confidencialidad en la contratación pública*; *Los acuerdos-marco en el ámbito del Servicio de*

Salud; *La integración de la solvencia en el ámbito comunitario* y *La racionalización en la contratación centralizada de la AGE*. Se celebró también una mesa redonda sobre *Criterios de valoración y la anormalidad o desproporción de ofertas*. El Director General del Patrimonio del Estado expuso las líneas generales y tramitación de *La nueva ley de contratos del sector público*. La jornada fue clausurada por la Subsecretaria del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

El día 24 se celebró la reunión de coordinación con los presidentes y vocales de los Tribunales y órganos de recursos contractuales en la que se adoptaron diversos acuerdos y pautas a seguir en relación con: la aplicación de las nuevas directivas de contratación; los efectos derivados de recalificación como contratos de servicios de contratos de gestión de servicios públicos y la acreditación de solvencia con medios externos. Se hicieron algunas propuestas para incorporar al Anteproyecto de Ley de Contratos y se acordó crear un sistema de intercambio de información para evitar discrepancias entre los tribunales administrativos de contratación

Tribunales y convenios con CC.AA.

Convenios con CC.AA.

El resto de CC.AA., han optado por atribuir al TACRC la competencia para resolver los recursos especiales en materia de contratación en el ámbito autonómico correspondiente. Con tal objeto, la Subsecretaría de Hacienda y Administraciones Públicas ha suscrito convenios de colaboración sobre atribución de competencia de recursos contractuales con:

Año 2012

- ✓ Melilla (BOE 9 de agosto)
- ✓ La Rioja (18 de agosto)
- ✓ Castilla-La Mancha (2 de noviembre)
- ✓ Región de Murcia (21 de noviembre)
- ✓ Cantabria (13 de diciembre)
- ✓ Illes Balears (19 de diciembre).

Año 2013

- ✓ Comunidad Valenciana (17 de abril)
- ✓ Ceuta (17 de abril)
- ✓ Principado de Asturias (28 de octubre)
- ✓ Galicia (25 de noviembre)

En virtud del convenio se someten a la resolución del TACRC, los recursos especiales en materia de

contratación correspondientes a los órganos que tienen la condición de poderes adjudicadores, tanto de la Comunidad Autónoma como de las corporaciones locales de su ámbito territorial.

Los convenios regulan el sistema de comunicaciones entre el Tribunal y los órganos de contratación y el procedimiento a seguir. En abril de 2015 se celebró una reunión con los vocales responsables del seguimiento de los convenios por parte de las CC.AA., con los que se acordaron diversas medidas para agilizar la remisión de los expedientes de contratación y facilitar el intercambio de información.

En los convenios 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 articula mediante una anualidad fija que cubre la resolución de un número mínimo de recursos y una cantidad adicional por recurso resuelto que supere ese mínimo. La aportación total de las CC.AA., por los recursos resueltos en 2015 asciende a 326.350 euros, según se detalla en el cuadro siguiente.

Tribunales y convenios con CC.AA.

Recursos resueltos y aportaciones de las CC.AA., en 2015.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	RECURSOS RESUELTOS	Cuota fija (€)	Cuota variable (€)	APORTACIÓN TOTAL (€)
Principado de ASTURIAS	80	10.000	21.000	31.000
Illes BALEARS	83	10.000	22.050	32.050
CANTABRIA	28	10.000	2.800	12.800
CASTILLA-LA MANCHA	63	20.000	8.050	28.050
CEUTA	2	1.500	-	1.500
EXTREMADURA	62	10.000	14.700	24.700
GALICIA	184	20.000	50.400	70.400
MELILLA	11	1.500	2.800	4.300
Región de MURCIA	85	10.000	22.750	32.750
La RIOJA	21	10.000	350	10.350
Comunidad VALENCIANA	207	20.000	58.450	78.450
TOTAL	826	123.000	203.350	326.350

Como se puede apreciar en las cifras anteriores, las aportaciones más elevadas correspondieron a Galicia y la Comunidad Valenciana; aun para estas CC.AA., el gasto que les supone la atribución al TACRC de las competencias para resolver los

recursos en materia de contratos es mínimo pues resulta inferior al coste salarial de un solo funcionario con la cualificación requerida y, obviamente, menor al coste que habría supuesto la creación de un Tribunal propio.

Funciones y objetivos

Funciones

En el ámbito del sector público estatal y del autonómico y local de las CC.AA. convenidas, el TACRC **es competente** para conocer y resolver:

Los **recursos especiales** en materia de contratación interpuestos con referencia a contratos y actos siguientes (artículo 40 del TRLCSP):

Contratos recurribles

Contratos sujetos a regulación armonizada y otros contratos de servicios cuyo valor estimado sea igual o superior a 207.000 euros.

Contratos de gestión de servicios públicos en los que el presupuesto de gastos de primer establecimiento sea superior a 500.000 euros y la duración superior a cinco años.

Actos recurribles

Los anuncios de licitación y los pliegos 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. La cuestión de nulidad en los casos previstos en el artículo 37 del TRLCSP.

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).

- a) 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.
- b) 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

Funciones y objetivos

Objetivos

Como indicamos en las memorias de años anteriores, la actividad del Tribunal está presidida por el principio de eficacia. Su objetivo principal y la condición de su creación 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, es indudable que el Tribunal no puede dilatar los procedimientos para resolver los recursos fuera de los límites que exige la necesidad

de que la contratación no quede paralizada más allá de lo estrictamente necesario. Con estas dos premisas como condicionantes de su actuación, los recursos se tramitan en la medida de lo posible a través de procedimientos electrónicos.

Para 2016 se prevé un notable impulso de tales procedimientos pues, con la aprobación del Reglamento del TACRC, se establece la obligatoriedad del uso de medios electrónicos en las relaciones con el Tribunal y el uso de la notificación mediante el sistema de dirección electrónica habilitada regulado en la Orden PRE/878/2010, de 5 de abril.

Organización y personal

El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales está compuesto 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 y Administraciones Públicas.

El TACRC, a pesar de su denominación de tribunal, no es un órgano jurisdiccional. Tiene independencia funcional en el ejercicio de sus competencias; el Presidente y los Vocales son inamovibles, salvo por las causas tasadas en la Ley, y la duración de su nombramiento es por seis años, sin posibilidad de prórroga, aunque una primera renovación (mediante sorteo) se produjo a principios de 2014.

Desde su nombramiento en octubre de 2010, permanecen como miembros del Tribunal, su Presidente y uno de los Vocales. A principio de 2014, se nombró un nuevo vocal para cubrir la vacante existente.

El Tribunal cuenta con una Secretaría General, como órgano de asistencia tanto en la tramitación de los procedimientos, como en la jefatura de la oficina.

También prestan servicios en el Tribunal un Asesor (nivel 30), dos jefas de servicio, siete funcionarios de apoyo administrativo y, desde finales de 2015, un consejero técnico (nivel 28) y otro administrativo.

Así pues, a 31 de diciembre de 2015, la plantilla del TACRC está compuesta por 16 funcionarios, uno más que en 2014:

- Los tres miembros del Tribunal
- La Secretaría General
- Un asesor (nivel 30)

- Un consejero técnico
- Dos jefas de servicio
- Ocho administrativos de apoyo

Los salarios de los funcionarios que prestaron servicios en el TACRC en 2015, ascendieron a un **total de 718.103 euros**.

En marzo del pasado año, la Subsecretaria de Hacienda y Administraciones Públicas y la Abogado General del Estado suscribieron un protocolo de acuerdo, que actualiza el suscrito en 2012, mediante el cual 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 que el aumento de actividad se haya podido resolver sin aumentar los miembros del Tribunal, y sin un aumento significativo de los plazos. Casi las tres cuartas partes de las resoluciones acordadas en 2015 (858 resoluciones sobre un total de 1.181) se han preparado en ponencia por los Abogados del Estado.

El Tribunal está adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas 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 coste total del TACRC, excluidos esos medios, ascendió a 848.303 euros**.

El servicio prestado por el TACRC es gratuito tanto para los recurrentes como para los órganos de contratación, no exigiéndose ningún tipo de tasa o tributo por la interposición de los recursos.

Organización y personal

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 los órganos de contratación que no forman parte de la administración autonómica (básicamente, las corporaciones locales).

La cantidad financiada por medio de los Convenios de colaboración con las CC.AA. (326.350 €) supone un 38,5% del coste total indicado, si bien los recursos procedentes del ámbito de esas CC.AA. son más del 60% del total.

El TACRC tiene su sede en la Avda. del General Perón, 38 de Madrid. En la **sede electrónica** del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, está alojada la subsede del TACRC, a partir de la

cual se accede a los servicios electrónicos ofrecidos: presentación de recursos, alegaciones o consulta del estado de tramitación del expediente.

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

En 2015 **se presentaron en el registro electrónico más de 80 recursos**, un número ya significativo frente a los 34 en 2014 y solo 14 en 2013.

En la sede electrónica se puede **acceder a las resoluciones del Tribunal**. El acceso a éstas se puede efectuar también a partir del portal de internet del Ministerio: www.minhap.gob.es, en la ruta:

→ Servicios → Contratación → Tribunal
Administrativo Central de Recursos
Contractuales

Actividad del Tribunal en 2015

Nº de recursos y resoluciones dictadas

En el año 2015, se presentaron **1.321 recursos**, un 18,3% más que en 2014. La distribución por meses fue muy diferente de ejercicios anteriores. Mientras que en 2014 se presentaron más recursos en el último trimestre (sobre todo en los meses de noviembre y diciembre), en 2015 la mayor afluencia se produjo en el segundo trimestre, en particular en el mes de junio (201 recursos) en que se superó ampliamente la media mensual.

Tipo de acto impugnado

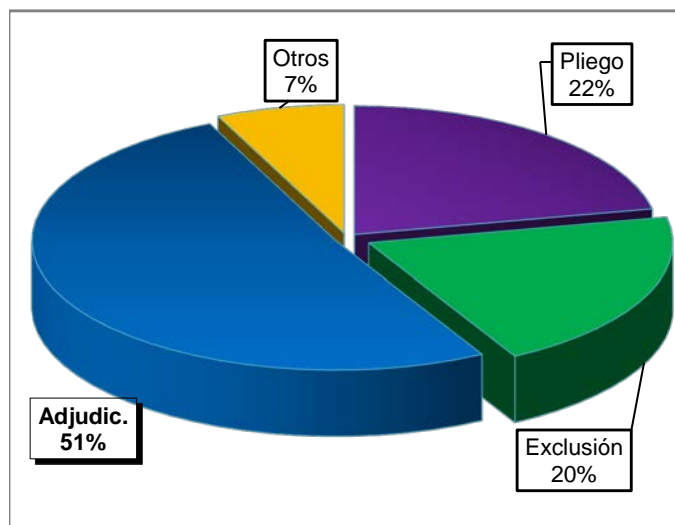
Más de **la mitad de los recursos (676) impugnan el acuerdo de adjudicación** y otro 20% se presentan contra acuerdos de exclusión previos (267 recursos).

Contra los pliegos o anuncios de licitación se presentaron 288 recursos (un 21,8% del total).

Otros 90 recursos (casi el 7% del total) se presentaron contra actos como propuestas de adjudicación o informes de valoración y otros que, en su mayor parte, no reunían la condición de actos de trámite cualificados y fueron inadmitidos.

Al finalizar el ejercicio, se habían dictado **1.181 resoluciones** correspondientes a 1.366 recursos. Hay un **incremento de más del 24% respecto a 2014** en que se dictaron 950 resoluciones, correspondientes a 1.165 recursos.

Habida cuenta de los recursos pendientes de 2014 al inicio del ejercicio (155 recursos), quedaron 110 recursos presentados a finales de 2015 que se han resuelto ya en 2016.



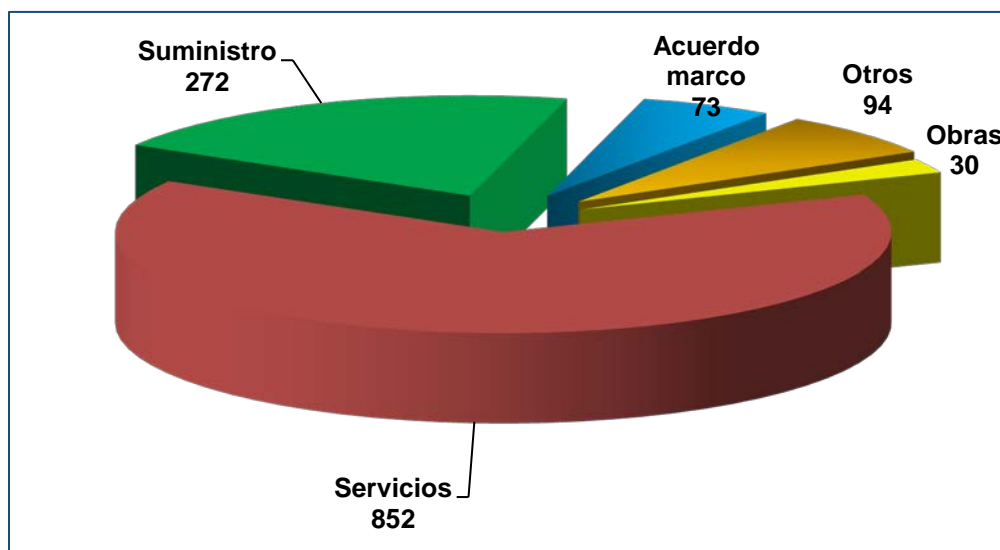
Actividad del Tribunal en 2015

Tipo de contrato

Más del 60% de los recursos presentados en 2015 se refieren a contratos de servicios (un 64%), aún más si se tiene en cuenta que muchos de los recursos referidos a acuerdos marco (otro 5,5%) corresponden también a contratos de servicios. En la rúbrica de "Otros", se incluyen 80 recursos en contratos de gestión de servicios públicos y otros 10 de concesión de obra pública.

Casi todos los recursos se refieren al recurso especial en materia de contratación regulado en el art. 40 y siguientes del TRLCSP. No obstante, las reclamaciones en los sectores especiales cuyos procedimientos de contratación se regulan en la Ley 31/2007 (LCSE), supusieron casi un 10% del total (125 reclamaciones), con un aumento notable respecto a ejercicios precedentes (en 2014 fueron 37, apenas un 3% del total)

Recursos por tipo de contrato



Actividad del Tribunal en 2015

Procedencia de los recursos.

Los 1.321 recursos presentados en 2015 correspondieron a actos de:

Organismo	Recursos
Departamentos de la AGE y organismos adscritos	416
Defensa	53
Hacienda y Administraciones Públicas	33
Interior	37
Fomento	122
Empleo y Seguridad Social	31
Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente	34
Resto de Departamentos	106
Empresas públicas	36
Mutuas de Accidentes de Trabajo	44
Comunidades Autónomas	812
Extremadura	54
Melilla	10
La Rioja	20
Castilla La Mancha	69
Región de Murcia	87
Cantabria	31
Illes Balears	88
Comunidad Valenciana	193
Ceuta	2
Principado de Asturias	73
Galicia	185
Otros	13

Actividad del Tribunal en 2015

En el caso de los Ministerios y organismos públicos adscritos, los recursos presentados suponen un 11,5% más que en 2014.

Como caso más significativo en el pasado ejercicio hay que destacar, en el *Mº de Fomento*, que 75 recursos se originan en AENA, en su mayor parte referidos a la adjudicación del contrato de "*Prestación a terceros de los servicios aeroportuarios de asistencia en tierra en la categoría de servicios de rampa*". Los adjudicatarios de los servicios objeto de licitación no perciben contraprestación por parte de AENA, sino que la explotación del servicio se retribuye con cargo a las tarifas a abonar por los usuarios. De ahí que los recursos no fueran admitidos porque el contrato se debía calificar como contrato de concesión de

servicios, y, como tal, resultaba excluido del ámbito de aplicación de la LCSE. El número de recursos en el ámbito de las CC.AA. se ha incrementado en un 19% respecto al año anterior (682 recursos en 2014), aun contando con que el convenio con Extremadura sólo estuvo vigente hasta el 15 de junio.

La incidencia de los recursos presentados contra actos de las Corporaciones locales, sigue siendo importante; más del 36% del total del ámbito autonómico, corresponden a Ayuntamientos (274 recursos) y Diputaciones (24 recursos).

Aún más que en el anterior ejercicio hay un importante número de recursos (190 recursos) en la esfera de los servicios de salud autonómicos

Actividad del Tribunal en 2015

Sentido de la resolución.

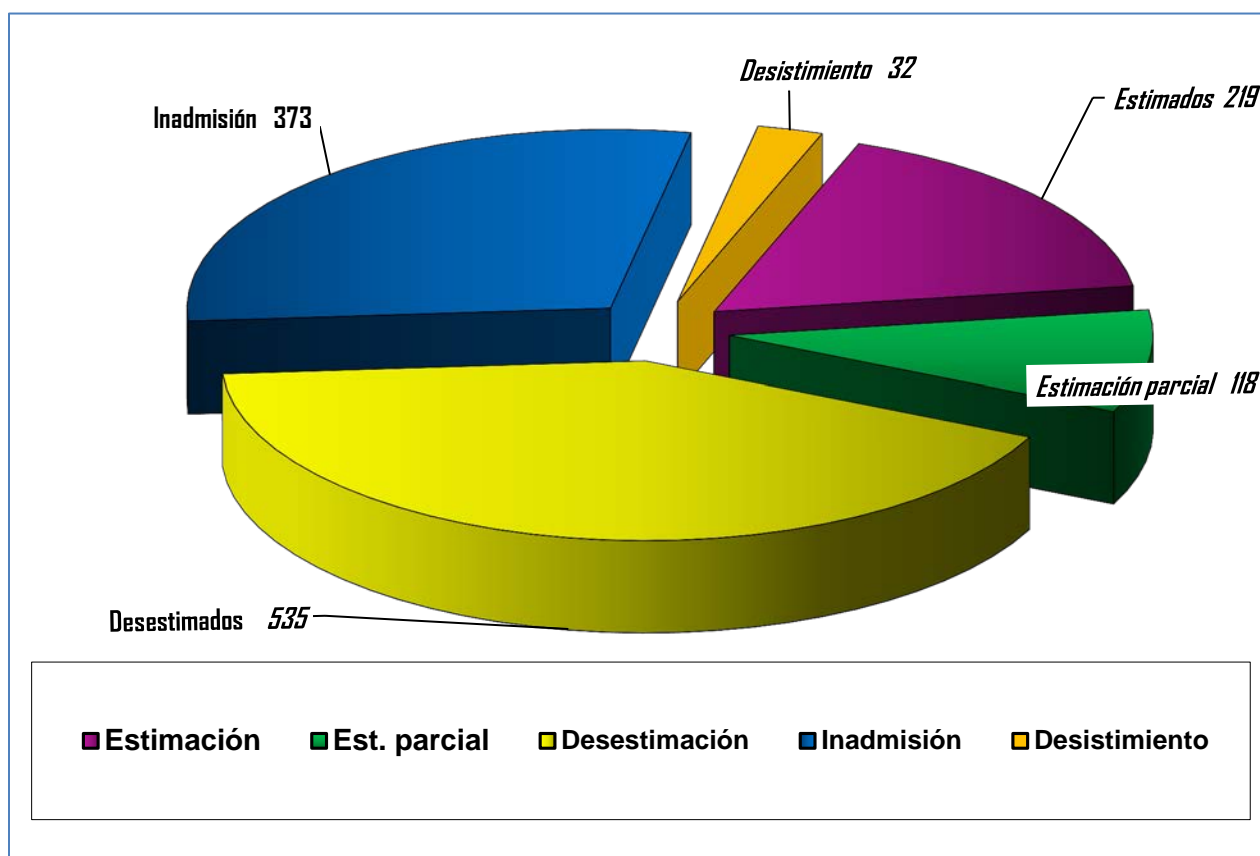
Del total de recursos presentados en 2015 ya resueltos (1.277 recursos hasta 1 de febrero de 2016), **más del 25% se han estimado total (219 recursos) o parcialmente (otros 118 recursos)**. Se desestimaron 535 recursos, no se admitieron otros 373 y en 32 se desistió del recurso.

Por tanto, casi el 39% de los recursos admitidos se estimaron total o parcialmente, porcentaje

ligeramente inferior al del año anterior (un 40% en 2014).

Se han impuesto multas económicas a los recurrentes, por temeridad o mala fe, en 41 casos, un número similar al de 2014. La cuantía máxima ha sido de 5.668 €, aunque en la mayor parte de los casos la multa fue por el importe mínimo de 1.000 euros previsto en el artículo 47.5 del TRLCSP. **El total de las multas impuestas en 2015 asciende a 57.103 euros.**

Recursos por sentido de la resolución.



Actividad del Tribunal en 2015

Plazo de resolución

En 2015, el plazo medio de resolución de los recursos desde su presentación en el TACRC o en el órgano de contratación hasta que se aprobó la resolución correspondiente fue de 40 días naturales. En 2014 ese plazo fue de 36 días.

El **plazo de resolución** desde que se dispone del expediente en el TACRC, fue de **30 días naturales**. En 2014 fue de 27 días. Hay que tener en cuenta que el número de resoluciones de 2015 se incrementó también en un 24% por lo que el aumento del plazo de resolución, con prácticamente los mismos medios, resulta muy inferior al que cabría esperar del aumento del número de resoluciones.

Para alcanzar ese objetivo ha sido muy importante, como en años anteriores, el apoyo de ponentes externos –casi las tres cuartas partes de las resoluciones se han preparado con su ayuda- y la intensiva utilización de medios electrónicos.

El plazo de resolución desde que se dispuso del expediente en el TACRC se mantuvo casi todos los meses en torno a los 25 días naturales.

Ese plazo se superó con creces y llegó hasta los 45 días en los recursos resueltos en septiembre, por efecto del periodo de vacaciones sobre los recursos que entraron en los meses de julio-agosto. También en los recursos resueltos en enero, el plazo medio fue de 38 días naturales, como consecuencia del elevado número de recursos presentados en el último mes del año anterior.

Recursos contencioso-administrativos

Como se aprecia en el cuadro, hasta el 1 de febrero de 2016, **se han recurrido ante la jurisdicción contencioso-administrativa 77 de las resoluciones** dictadas por el TACRC en 2015, es decir, apenas el 7% de las que han agotado el plazo de recurso. La incidencia es inferior a la del periodo 2010 -14.

Desde la creación del tribunal en octubre de 2010, se han recurrido 302 resoluciones, un 9% del total.

Es decir, que más del 90% han sido aceptadas por las partes, sin acudir a la vía jurisdiccional.

De los 170 recursos contenciosos finalizados hasta el momento, 70 han caducado o se ha desistido del recurso, en 66 se ha confirmado la resolución del TACRC y sólo en 34 se han estimado total o parcialmente las pretensiones del recurrente.

Recursos contencioso-administrativos

AÑO	RESOLUCIONES TACRC		Recursos Cont.-Ad.	Recursos PDTES.	SENTENCIAS		Recursos desistidos o caducados
	TOTAL	Recurridas			Estimar	Desestimar	
2010 11	385	48	45	-	8	24	13
2012	312	24	26	1	4	11	10
2013	650	61	67	17	14	18	18
2014	950	92	107	62	8	12	25
2015	1.103 ^(*)	77	84	79	-	1	4
TOTAL	3.400	302	329	159	34	66	70

(*) Resoluciones dictadas hasta 1 de diciembre de 2015

Criterios más significativos aplicados por el TACRC

Admisión de recursos

Plazo de interposición.

El Reglamento del TACRC (artículo 19) especifica que el plazo para la interposición de recurso contra el anuncio de licitación y los pliegos comienza a partir del día siguiente a la fecha de su publicación en el DOUE, o, en su defecto, en el perfil de contratante, y si ésta no estuviera acreditada fehacientemente, desde el día siguiente a la fecha de publicación en el BOE o, en su caso, en los boletines oficiales autonómicos o provinciales.

Este criterio coincide con el mantenido por el Tribunal en numerosas resoluciones. No obstante, la Sentencia de la Audiencia Nacional de fecha 11 de marzo de 2015, (donde se recurría la Resolución 246/2014 del TACRC), consideró que se debía tener en cuenta como fecha de referencia la de la última publicación, correspondiente en ese caso al BOE. A raíz de esa sentencia, algunas resoluciones del TACRC (entre otras, la nº 418/2015, de 8 de mayo) siguieron el criterio fijado por la Audiencia Nacional.

Contando con lo establecido por la Audiencia Nacional en la sentencia mencionada, desde la Resolución 972/2015, de 9 de octubre, se aplica el criterio del Reglamento del TACRC (que aún no había entrado en vigor). Considera esa resolución que *“al publicarse en el perfil del contratante el anuncio junto a los pliegos... sí se tiene la seguridad de que el licitador, o los posibles interesados, Asociaciones como la recurrente, ha accedido a los mismos en esa fecha, siendo esta la que debe tenerse en cuenta. Así mismo se publicó en el DOUE..., dejando constancia en la citada publicación de en qué dirección podían obtenerse los Pliegos. No suponiendo en ningún caso esta apreciación desconocer que además es obligatoria por imperativo legal la publicación en los boletines correspondientes”*.

Legitimación de una empresa que no puede ser licitadora

El TACRC admitió la legitimación de una empresa que no puede ser licitadora porque, en el caso concreto analizado (Resolución 078/2015, de 23 de enero), la recurrente pretendía la revisión de la ponderación de alguno de los criterios de adjudicación que se referían a su propia actividad -inserciones publicitarias en diarios de titularidad de la recurrente- por lo que *“no puede dudarse de su legitimación, no obstante carecer de la condición de licitadora. En efecto, es evidente que dicha pretensión sobrepasa con mucho el mero interés en la legalidad, como también que su estimación comportaría un inmediato y efectivo beneficio material para la actora, en tanto propiciaría el incremento de las inversiones o inserciones publicitarias en su diario que los licitadores y, por ende, el adjudicatario del contrato, habrían de incluir en su Propuesta de Plan de Medios.”*

Criterios más significativos aplicados por el TACRC

Legitimación de una empresa en situación concursal

Sobre la legitimación de una empresa en situación concursal en el momento de interponer recurso contra los pliegos, el órgano de contratación consideraba que carecía de legitimación, al hallarse incurso en la prohibición de contratar. En la Resolución 085/2015, de 28 de enero, el TACRC admitió la legitimación de la recurrente, que presentó el convenio alcanzado con los acreedores, de fecha posterior a la del recurso, por lo que se entendió que *“existe un beneficio cierto para la (...) recurrente, viéndose así afectada su esfera de intereses, pues de estimarse sus pretensiones,... ello determinaría la nulidad del procedimiento de licitación y en consecuencia una nueva fecha de presentación de ofertas,... lo que le permitiría, en principio, licitar y ser un potencial adjudicatario del contrato.”*

Criterios más significativos aplicados por el TACRC

Recursos contra los pliegos

Fórmulas de valoración de las ofertas

En la Resolución 326/2015, de 10 de abril se hace referencia al establecimiento de umbrales de saciedad en la valoración de mejoras económicas (FJ 5º), que no se puede considerar justificado *“ya que limita las mejoras de las posibles ofertas a una cantidad máxima, sin que a partir de dicha cantidad se puedan valorar las ofertas superiores que pudieran hacerse, lo que constituye un umbral de saciedad carente de justificación, pues no hay razón alguna para que no puedan proponerse ofertas superiores sobre el canon mínimo con el consiguiente incremento de puntos para tales ofertas y el consiguiente beneficio económico para la Administración. Lo que impone la estimación del recurso en cuanto a esta alegación”*.

En la Resolución 4/2016, de 12 de enero (recurso 1193/2015), se anula también una cláusula que, de hecho, penaliza a las ofertas más económicas dado que se establece un criterio de valoración que priva de relevancia práctica a las ofertas cuya baja vaya más allá del límite de referencia fijado en los pliegos, *“en correspondencia con el objetivo confesado de la fórmula que consiste en disuadir bajas que el órgano de contratación considera incompatibles con el objeto del contrato. Su efecto es pues semejante al de los umbrales de saturación tratados por el Tribunal, de modo que puede afirmarse que se está penalizando a las ofertas más baratas de tal modo que, por debajo de ese determinado límite o umbral, aunque bajen el precio ofertado a la Administración, no obtienen una puntuación relevante, de modo que se disuade una posible mayor baja o economía en el contrato, al tiempo que no se permite la formulación de alegación alguna por parte de los contratistas en justificación de su oferta de modo que la baja obtenga una puntuación relevante”*. Se reitera en la resolución *“que la ecuación o regla que se emplee con el propósito de valorar el criterio del precio debe servir ante todo para identificar, en unión de los restantes criterios de adjudicación, a la oferta económicamente más ventajosa, y no a juzgar acerca de la viabilidad de la misma y que nuestro ordenamiento contempla un cauce específico para tratar las bajas anormales o temerarias y este no es otro que la fijación en los Pliegos de umbrales para considerar que la proposición no puede ser cumplida”*.

Criterios más significativos aplicados por el TACRC

Procedimiento de licitación

Acto público

En la Resolución 234/2015, de 13 de marzo se consideró que la falta de lectura de las ofertas económicas en el acto público de apertura de las mismas no vulneraba el principio de transparencia. En el caso examinado, aparte de que las ofertas económicas se componían de varias hojas con numerosos epígrafes por lo que era comprensible que el órgano de contratación, articulase en el propio acto público mecanismos alternativos para hacer público su contenido, se consideró que *“el artículo 160.1 del TRLCSP no impone la lectura de las ofertas económicas en el mismo acto público de apertura de los sobres, y el conocimiento por los licitadores del contenido de las proposiciones económicas queda plenamente garantizado con su acceso a dicha documentación una vez celebrado el referido acto de apertura”*.

Criterios más significativos aplicados por el TACRC

Admisión de ofertas

Acreditación de experiencia con empresa participada

En la Resolución 1157/2015, de 18 de diciembre, el TACRC concluyó que se daban circunstancias específicas que permitían la integración con medios externos de requisitos relativos a la experiencia. Se refirió el Tribunal a un asunto muy similar ante el TJUE, aún no fallado entonces (ASUNTO C-324/14), “*pero en cuyas conclusiones el Abogado General interpreta que el art. 48.3 de la Directiva 2004/18, que regula esta materia, no limita de forma sustancial las circunstancias en las que un operador económico puede basarse en las capacidades de otras entidades para probar ante el poder adjudicador que cuenta con la capacidad tecnológica y/o profesional necesaria para ejecutar un contrato público determinado...*”. En el caso resuelto por el TACRC se observaba “*que la licitadora presenta la experiencia de una empresa participada íntegramente por ella, lo que, por una parte, permite «levantar el velo» de sus diversas personalidades jurídicas. Pero, además, se observa que no se trata de que la empresa a cuya capacidad se acude vaya a prestar el servicio, sino que pone sus medios a disposición de la licitadora,... Lo que entendemos cumplimenta la finalidad perseguida por la norma aplicable (la Directiva de 2004, menos explícitamente restrictiva que la de 2014, y nuestro art. 63 TRLCSP) de garantizar que la capacidad acreditada por la experiencia se va a poner al servicio de la ejecución del concreto contrato al que se licita*”.

Falta de capacidad y solvencia

La resolución 02/2016, de 12 de enero se refería a un recurso planteado contra el acuerdo de adjudicación por la empresa clasificada en tercer lugar, que alegaba la falta de capacidad y solvencia técnica de las dos empresas que le precedían. La resolución del TACRC considera que la adjudicataria no había acreditado la capacidad ni la solvencia técnica para ser adjudicataria del contrato, pero la empresa clasificada en segundo lugar sí que ostentaba la capacidad y reunía el nivel de solvencia exigido. Se desestima el recurso porque, “*aunque en principio pudiera pensarse en una eventual retroacción de actuaciones para que la Mesa concediera un plazo de subsanación de los defectos apreciados, lo cierto es que una decisión en tal sentido es imposible por prohibirlo tanto el principio de economía procesal como el respeto al alcance de la legitimación activa que se reconoce a los licitadores para impugnar las adjudicaciones acordadas en procedimientos a los que hayan concurrido*”.

En efecto, el primero de ellos pugna contra cualquier retroacción de actuaciones de las que no se derivaría alteración del sentido del acto impugnado (cfr.: Sentencias del Tribunal Supremo, Sala III, de 23 de febrero de 2012 –Roj STS 1137/2012- y 28 de abril de 1999 –Roj STS 2883/1999-; Resoluciones de este Tribunal 214/2012, 250/2013, 185/2014, 830/2014, 395/2015 y 658/2015, entre otras); por su parte, la legitimación es reconocida a los licitadores cuya oferta no ha sido seleccionada en la medida en que el éxito del recurso se traduzca en la posibilidad de ser adjudicatarios (cfr.: Resoluciones 57/2012, 119/2013, 37/2015 y 278/2013, confirmada esta última por Sentencia de la Audiencia Nacional de 14 de mayo de 2014–Roj SAN 2315/2014-)”.

Criterios más significativos aplicados por el TACRC

En el caso considerado, la eventual retroacción de actuaciones que se acordara por parte del Tribunal a fin de que la Mesa verificase si, efectivamente, la adjudicataria tiene la capacidad y reúne la solvencia técnica exigidas, *“en ningún caso podría dar lugar a que la recurrente se alzara con el contrato, porque, aun en la hipótesis de que la hoy adjudicataria dejara de acreditar los extremos referidos”*, sería la segunda clasificada y no la recurrente la empresa finalmente elegida. Es decir *“esa hipotética retroacción de actuaciones en ningún caso alteraría el sentido que el acuerdo de adjudicación tiene para la recurrente -pues no podría optar a alzarse con el contrato- ni, por ende, se traduciría en la obtención de un beneficio o ventaja para ella –ya que el resultado de la licitación seguiría sin serle propicio-. Abundando en este último extremo, un escenario como el descrito supondría a la postre que el recurso entablado habría servido para que quien se conformó con el resultado del procedimiento de contratación (la empresa clasificada en segundo lugar) pudiera convertirse en vencedor de éste, desbordando así el alcance de la legitimación que otorga el artículo 42 del TRLCSP, basado en la existencia de un interés propio y no ajeno”*.

Criterios más significativos aplicados por el TACRC

Exclusión de licitadores

Incumplimiento del pliego de prescripciones técnicas

En el caso objeto de recurso, la oferta calificada como más ventajosa fue excluida por no acreditar el cumplimiento de las condiciones de ejecución del contrato previstas en el PPT, como condición necesaria contemplada en los pliegos para continuar en el procedimiento de licitación, y poder ser declarado adjudicatario del mismo. La Resolución 411/2015, de 30 de abril consideró nulo el apartado de los pliegos que establecía tal trámite porque *“no se encuentra contemplado en la normativa que rige el procedimiento de contratación, y ello sería precisamente razón suficiente, a nuestro juicio, para considerar que la exclusión de una empresa licitadora – en particular, de la empresa que había presentado la oferta más ventajosa económicamente- con base en la falta de aportación de la información a través del mismo requerida resultaría irregular”*. Se considera que *“más allá del requerimiento contemplado en el artículo 151.2 del TRLCSP –y, en su caso, el que se pueda formular al licitador para la acreditación del cumplimiento de las condiciones de solvencia y, en general, de todas aquellas legalmente exigidas para contratar con la Administración, al amparo de lo dispuesto en el artículo 146.4 del TRLCSP, en aquellos casos en que en los pliegos se contemple la sustitución de la aportación de dicha documentación por una declaración responsable del licitador-, no se prevé en la Ley la exigencia de aportación de ninguna otra documentación o información por parte de la empresa cuya oferta sea la más ventajosa económicamente, y, en particular, la acreditación del cumplimiento de las condiciones técnicas de ejecución del contrato previstas en el PPT, como condición necesaria para continuar en el procedimiento de licitación, y poder ser declarado adjudicatario del mismo”*.

Crterios más significativos aplicados por el TACRC

Adjudicación del contrato

Motivación de la resolución de adjudicación

En la Resolución del TACRC 109/2015, de 30 de enero se consideró que aunque la asignación de puntuación se derivara de una respuesta simple sobre los aspectos puntuados no bastaba con dar cuenta de la puntuación obtenida. Respecto a la alegación del órgano de contratación de que la comunicación de la puntuación es suficiente porque surge de una aplicación automática de los criterios establecidos en el pliego, el TACRC considera por el contrario que *“...a diferencia de lo que ocurre con la oferta económica que sí establece una puntuación mediante fórmula matemática, en la oferta técnica no se establece una puntuación mediante ese procedimiento, sino que se utilizan tres criterios que se describen y que tienen, cada uno de ellos, su respectiva puntuación... Ciertamente, junto al criterio y en la misma tabla, se colocan dos recuadros que hacen referencia a si cada empresa tiene o no “Sí” o “No”, cada elemento descrito, pero ello no quiere decir que esa puntuación técnica no necesite una justificación, porque el tener o no tales elementos, en un momento dado puede derivarse de una consideración subjetiva... Ello hace que cobre real virtualidad la alegación del recurrente, que cuenta con la razón que le asiste en el presente caso, en que la resolución de adjudicación carece de la necesaria motivación para conocer la causa de esa atribución de puntuaciones uniformes a todos los licitadores en la oferta técnica...”*.

Motivación en contratos sujetos a la LCSE

En relación con la motivación de la adjudicación en un contrato sujeto a la LCSE el Tribunal ha señalado que no es sin más trasladable a los mismos la doctrina elaborada en relación con la adjudicación de los contratos sometidos al TRLCSP. En tal sentido, en la resolución 328/2015, de 10 de abril se indica que: *“En cuanto a la aplicación de estos criterios interpretativos a los contratos sujetos a la Ley 31/2007,... lo cierto es que los arts. 83 y 84 de la Ley referida contienen una diferencia sustancial en orden al momento en el cual ha de expresarse una motivación completa o suficiente que respete nuestra doctrina sobre la necesidad de que el interesado conozca los extremos que le pudieran llevar a impugnar, en su caso, tal actuación. Por una parte, el art. 83.2, aunque refleja también, en la comunicación de la adjudicación a los no adjudicatarios, la necesidad de que ésta sea motivada; sin embargo, por otra parte, el art. 84.3 indica, como hemos visto, que “las entidades contratantes comunicarán, a todo candidato o licitador descartado en un plazo que no podrá en ningún caso sobrepasar los quince días a partir de la recepción de una solicitud por escrito los motivos...”*.

Y, sobre esta base, se concluía: *“Si examinamos a la luz de las previas consideraciones la notificación del acuerdo de adjudicación aquí impugnado, se advierte que, por una parte, es cierto que su contenido se ciñe a indicar las puntuaciones globalmente obtenidas por el licitador y el adjudicatario, sin detallar el desglose de puntuación correspondiente a los distintos criterios aplicados ni razonar cuáles hubieran sido las razones para asignar estas puntuaciones a las distintas ofertas. Pero, en aplicación del art. 82.3 y 84.3 precitados, la obligación de motivar con mayor amplitud y sujeción a nuestra doctrina general la decisión de adjudicación se hubiera*

Criterios más significativos aplicados por el TACRC

generado a requerimiento expreso del interesado; cuando, en nuestro caso la recurrente no pidió vista del expediente ni ampliación de la información tras la notificación de la adjudicación. Por tanto, la notificación aquí impugnada fue en todo conforme a Derecho, y el incumplimiento por el interesado de la carga de requerir expresamente y por escrito mayor información genera que deba pechar con las consecuencias de dicho incumplimiento”.

Febrero 2016