



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE
RECURSOS CONTRACTUALES**

MEMORIA DE ACTIVIDADES.

AÑO 2014

Febrero de 2015

Presentación

Antecedentes. El Tribunal Central y los Tribunales de las CC.AA.	3
Convenios con CC.AA.	4
Funciones y objetivos	6
Organización y personal	7
Actividad del Tribunal en 2014	7
Número de recursos y resoluciones dictadas	8
Tipo de acto impugnado	8
Tipo de contrato	9
Procedencia de los recursos	10
Sentido de la resolución	12
Plazo de resolución	13
Recursos contencioso-administrativos	14
Criterios más significativos aplicados por el TACRC	15
Admisión de recursos	15
Inadmisión del recurso extraordinario de revisión	
Admisión de ofertas	16
Prohibición de contratar. Cumplimiento de las obligaciones tributarias	
Acreditación de solvencia. Normativa de aplicación	
Presentación de ofertas	17
Error en la documentación de los sobres	
Exclusión de licitadores	17
Cláusula nula de baja temeraria	
Recursos contra los pliegos	18
Presupuesto de licitación insuficiente	
Naturaleza del contrato	
Adjudicación del contrato	20
Exclusión y valoración arbitraria	

Presentación

Con esta memoria, como en años anteriores, se trata de dar cuenta de la actividad y el cumplimiento de los objetivos asignados al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, TACRC) a lo largo de 2014.

El cometido del Tribunal, constituido en octubre de 2010, es el 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 plazos breves 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 2014 supera en casi un 50% las del año anterior. Este notable incremento de actividad se ha podido llevar a cabo con un incremento menor del personal de apoyo administrativo.

El coste salarial del TACRC se cifra en 765.716 euros, de los que 98.550 € corresponden a las gratificaciones a la Abogacía del Estado por la elaboración de ponencias. El 35% 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. es también muy inferior al que les supondría la creación de un Tribunal propio, de ahí que el Informe CORA recomendase la suscripción de Convenios en este ámbito.

Antecedentes. El Tribunal Central y los Tribunales de CC.AA

La Directiva 2007/66/CE, de 11 de diciembre, cuyo objetivo es la mejora de la eficacia de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de contratos públicos, prevé que la resolución de esos recursos se atribuya a un órgano jurisdiccional o administrativo, pero exigiendo en este último caso que el mismo tenga carácter independiente, sus miembros sean inamovibles y sus resoluciones susceptibles de recurso en sede jurisdiccional.

De acuerdo con esa previsión, la Ley 34/2010, de 5 de agosto, modificó la Ley de Contratos del Sector Público y creó el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales al que corresponde, en el ámbito del sector público estatal, el conocimiento y la resolución de los recursos especiales en materia de contratación.

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; Aragón; Navarra; Madrid y Castilla y León. La C.A. de Canarias, al no haber acordado finalmente la firma de convenio, ha creado también su propio órgano unipersonal (Decreto 10/2015, de 12 de febrero), referido al sector público autonómico y con la posibilidad de convenir con las universidades públicas y entidades locales que no opten por crear su propio tribunal.

Convenios con CC.AA

El resto de CC.AA., ha 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

- ✓ Extremadura (BOE de 9 de agosto)
- ✓ Melilla (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 (BOE 17 de abril)
- ✓ Ceuta (17 de abril)
- ✓ Principado de Asturias (28 de octubre)
- ✓ Galicia (25 de noviembre)

Los convenios se suscriben de acuerdo con lo previsto en el artículo 41.3 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, en el marco de colaboración mutua entre las administraciones públicas y la adopción de medidas para la racionalización y contención del gasto público.

En virtud del convenio se someten a la resolución que adopte el 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.

Se atribuye al Tribunal la competencia para la tramitación y resolución de los recursos, solicitudes de adopción de medidas provisionales y cuestiones de nulidad de los actos del procedimiento de adjudicación y contratos a que se refieren los artículos 40.1, 43 y 37, del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP) -aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre- y los artículos 101, 103 y 109 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales (LCSE).

Los convenios regulan también el sistema de comunicaciones entre el Tribunal y los órganos de contratación y el procedimiento a seguir, así como la compensación por parte de la Comunidad Autónoma de los gastos derivados de la asunción de competencias por el Tribunal. Esta compensación, a la que hace referencia la Ley de Contratos, 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 2014 ha ascendido a 270.000 euros, según se detalla en el cuadro siguiente.

Convenios con CC.AA

Recursos resueltos y aportaciones de las CC.AA., en 2014.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	RECURSOS RESUELTOS	Cuota fija (€)	Cuota variable (€)	APORTACIÓN TOTAL (€)
Principado de ASTURIAS	67	10.000	16.450	26.450
Illes BALEARS	76	10.000	19.600	29.600
CANTABRIA	44	10.000	8.400	18.400
CASTILLA-LA MANCHA	100	20.000	21.000	41.000
CEUTA	1	1.500	-	1.500
EXTREMADURA	36	10.000	5.600	15.600
GALICIA	130	20.000	31.500	51.500
MELILLA	5	1.500	700	2.200
Región de MURCIA	50	10.000	10.500	20.500
La RIOJA	15	10.000	-	10.000
Comunidad VALENCIANA	135	20.000	33.250	53.250
TOTAL	659	123.000	147.000	270.000

Funciones

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

- a) 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, de obras, de concesión de obras públicas, de suministro, de servicios, de colaboración público-privada y acuerdos marco,.
- ✓ Contratos de servicios comprendidos en las categorías 17 a 27 del Anexo II de esta Ley 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 el plazo de 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.

- b) La cuestión de nulidad en los casos previstos en el artículo 37 del TRLCSP.
- c) Las reclamaciones que se planteen por infracción de las normas contenidas en la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales (art. 101.1 a).
- d) La cuestión de nulidad de los contratos en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales para los casos previstos en el artículo 109 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre.
- e) 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.
- f) 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

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.

Desde 2012, con la incorporación a la competencia del TACRC de recursos del

ámbito de varias CC.AA., este objetivo de eficacia ha adquirido aún más importancia por cuanto la actividad del Tribunal es relevante, no sólo para la Administración General del Estado, sino también para las CC.AA. con las que se ha convenido y para las Corporaciones Locales de su ámbito.

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.

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).

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 Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, 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 mediante sendos acuerdos de Consejo de Ministros en octubre de 2010 (BOE del 16 de octubre), permanecen como miembros del Tribunal, su Presidente y uno de los Vocales. A principios del pasado ejercicio (BOE de 18 de enero de 2014) el Consejo de Ministros nombró como Vocal a D. Manuel Renedo Omaechevarría.

El Tribunal cuenta con una Secretaría General, a la que corresponde la coordinación de la tramitación y el control y seguimiento de los recursos presentados, así como dictar los actos de trámite y de notificación e impulsar de oficio el procedimiento..

También prestan servicios en el Tribunal un Asesor (nivel 30) y, como personal de apoyo, tres jefas de servicio y siete funcionarios de apoyo administrativo.

Así pues, a 31 de diciembre de 2014, la plantilla del TACRC está compuesta por quince funcionarios, cuatro más -una jefa de servicio y tres administrativos- que en 2013:

- Los tres miembros del Tribunal
- La Secretaria General
- Un asesor (nivel 30)
- Tres jefas de servicio
- Siete administrativos de apoyo

Los salarios de los funcionarios que prestaron servicios en el TACRC en 2014, ascendieron a un **total de 667.166 euros**.

En julio de 2012, la Subsecretaría de Hacienda y Administraciones Públicas y la Abogado General del Estado suscribieron un protocolo de acuerdo 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. Tal colaboración ha permitido que el aumento de actividad derivado de los convenios con las CC.AA., se haya podido resolver sin aumentar los miembros del Tribunal, y sin un aumento significativo de los plazos. Casi los 2/3 de los recursos presentados en 2014 (740 recursos sobre un total de 1.117) 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 para el desarrollo de su actividad (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 765.716 euros, cantidad financiada en un 35% (270.000 €) por medio de los Convenios de colaboración con las CC.AA.**

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://sedemeh.gob.es/es-ES/Sedes/TACRC/Paginas/Default.aspx>

En 2014, un total de **34 recursos se presentaron en el registro electrónico**. Es un número ya significativo, frente a los 14 de 2013 y sólo 4 en 2012..

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 2014

Nº de recursos y resoluciones dictadas

En el año 2014, se presentaron 1.117 recursos, casi un 5% más que en 2013, que finalizó con 1.067 recursos presentados. La media de 93 recursos/mes se supera ampliamente en el mes de diciembre (133 recursos). Los meses en que se presentaron un menor número de recursos fueron los de junio (75 recursos) y septiembre (73 recursos). Al finalizar el ejercicio, se habían dictado **950 resoluciones** correspondientes a 1.166 recursos. Hay un importante incremento respecto a 2013 en que se dictaron 650 resoluciones, correspondientes a 897 recursos.

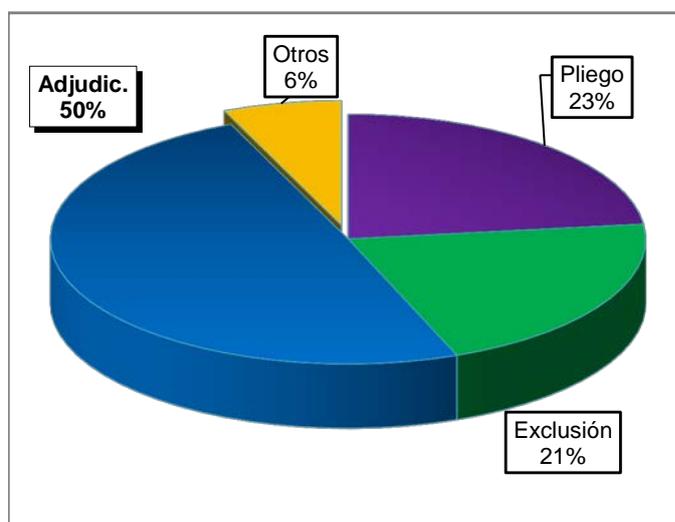
Tipo de acto impugnado

Casi **la mitad de los recursos (553) impugnan el acuerdo de adjudicación** y más del 20% se presentan contra acuerdos de exclusión previos (234 recursos).

Contra los pliegos o anuncios de licitación se presentaron 258 recursos (un 23% del total).

Otros 72 recursos (poco más del 6% 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.

Habida cuenta de los recursos pendientes de 2013 al inicio del ejercicio (208 recursos), quedaron 154 recursos que se han resuelto ya en 2015; muchos de ellos correspondían a una misma licitación del Servicio Público de Empleo Estatal: el Acuerdo marco para la inserción en el mercado laboral de personas desempleadas en colaboración con agencias de colocación.



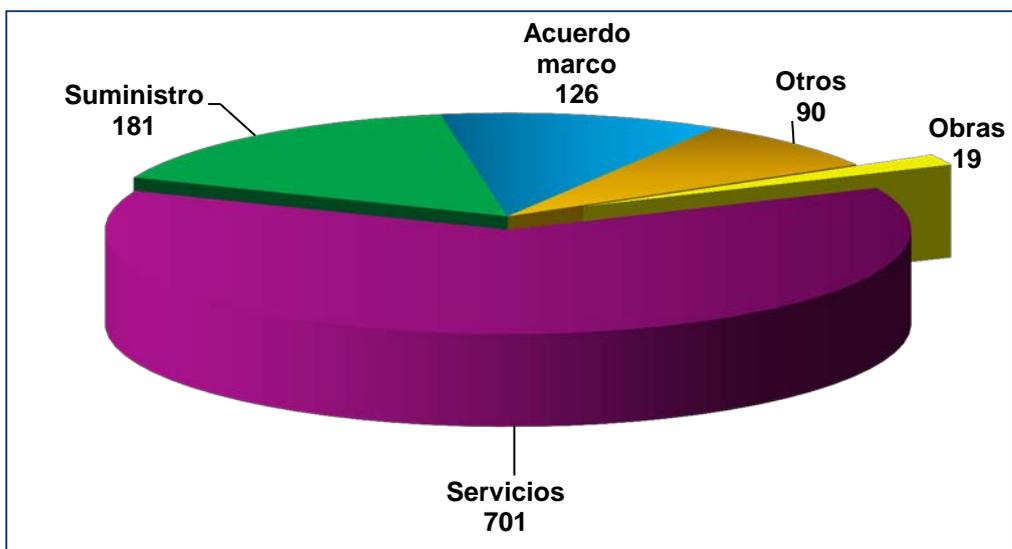
Actividad del Tribunal en 2014

Tipo de contrato

Más del 60% de los recursos presentados en 2014 se refieren a contratos de servicios (un 63%), aún más si se tiene en cuenta que casi todos los recursos referidos a acuerdos marco (otro 11%) corresponden también a contratos de servicios. En la rúbrica de "Otros", se incluyen 77 recursos en contratos de gestión de servicios público.

Casi todos los recursos se refieren al recurso especial en materia de contratación regulado en el art. 40 y siguientes del TRLCSP. Como en el ejercicio de 2013, sólo 37 recursos, apenas un 3,3% del total, corresponden a reclamaciones en los sectores especiales cuyos procedimientos de contratación se regulan en la Ley 31/2007 (LCSE).

Recursos por tipo de contrato



Actividad del Tribunal en 2014

Procedencia de los recursos.

Los 1117 recursos presentados en 2014 correspondieron a actos de:

Organismo	Recursos
Departamentos de la AGE y organismos adscritos	373
Defensa	63
Hacienda y Administraciones Públicas	41
Interior	31
Fomento	76
Empleo y Seguridad Social	72
Resto de Departamentos	90
Empresas públicas	22
Mutuas de Accidentes de Trabajo	31
Comunidades Autónomas	682
Extremadura	43
Melilla	6
La Rioja	19
Castilla La Mancha	97
Región de Murcia	53
Cantabria	37
Illes Balears	73
Comunidad Valenciana	138
Ceuta	1
Principado de Asturias	72
Galicia	143
Otros	9

Actividad del Tribunal en 2014

En el caso de los Ministerios y organismos públicos adscritos, los recursos presentados suponen casi un 25% menos que en 2013. Como casos más significativos en el pasado ejercicio hay que destacar los siguientes:

- En el *Mº de Empleo y Seguridad Social*, como ya sucedió en 2013, 56 recursos se originan en el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), por exclusiones en la licitación del Acuerdo marco para la selección de agencias de colocación colaboradoras con los servicios públicos de empleo.
- En el *Mº de Hacienda y AA.PP.*, 20 recursos corresponden a diversas licitaciones de la *Dirección General de Centralización y Racionalización de la Contratación*.

Al estar en vigor desde el inicio del ejercicio de 2014 todos los convenios con CC.AA., el número de recursos en este ámbito se ha incrementado en casi un 30% respecto a 2013 (530 recursos). Los convenios con

Galicia y el Principado de Asturias, entraron en vigor a finales de 2013 y, en ese año sólo se presentaron 8 recursos en cada una de esas CC.AA.; en 2014, en que los convenios han estado vigentes durante todo el año, el número de recursos ha sido de 143 (Galicia) y 72 (Asturias). Lo mismo sucede, aunque en menor grado, con respecto a la C. Valenciana: el aumento de los recursos en ese ámbito respecto a 2013 (un 30%), se explica porque el convenio con esa C.A., entró en vigor ya bien avanzado el ejercicio (en abril de 2013).

Se aprecia en las CC.AA., una mayor incidencia de los recursos presentados contra actos de las Corporaciones locales, que alcanza casi el 40% del total (266 recursos).

Como en el anterior ejercicio hay un importante número de recursos (121 recursos) en la esfera de los servicios de salud autonómicos

Actividad del Tribunal en 2014

Sentido de la resolución

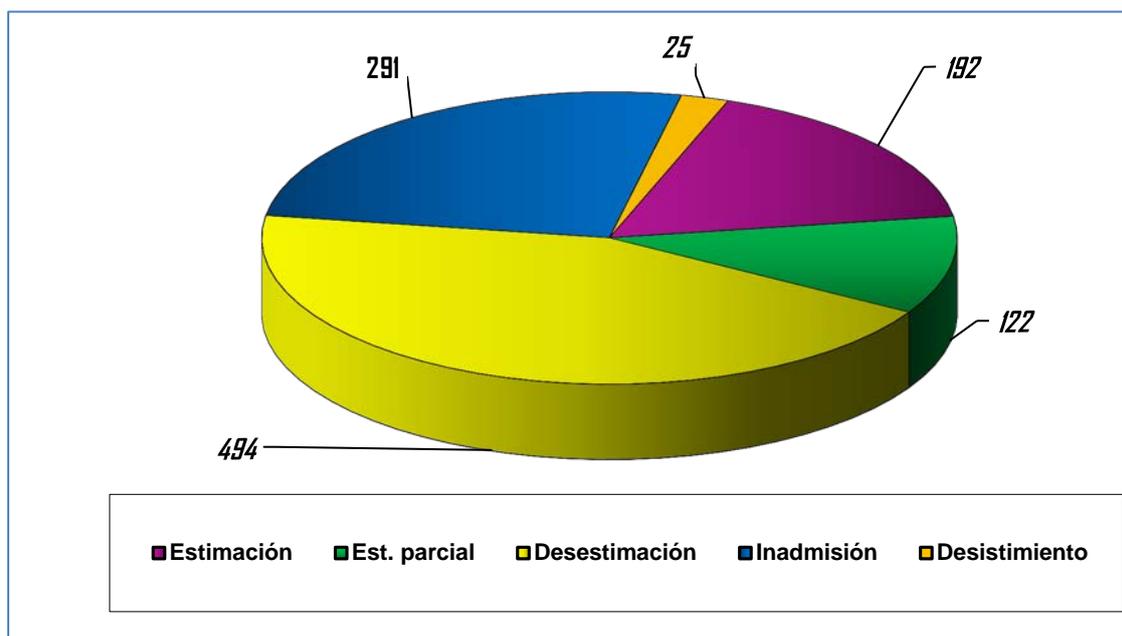
Del total de recursos presentados en 2014 ya resueltos (1.124 recursos hasta 1 de febrero de 2015), **algo más de la tercera parte se han estimado total (192 recursos) o parcialmente (otros 122 recursos)**. Se desestimaron 494 recursos y no se admitieron otros 291.

Por tanto, casi el 40% de los recursos admitidos se estimaron total o parcialmente, porcentaje inferior al de 2013 (52%) y similar al de 2012.

Se han impuesto multas económicas a los recurrentes, por temeridad o mala fe, en 40 casos (en 2013 fueron 18 y en 2012 solo tres). La cuantía máxima ha sido de 10.737 €, 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 2014 asciende a 55.504 euros.**

En un caso se impuso al órgano de contratación la obligación de indemnizar a un licitador indebidamente excluido.

Recursos por sentido de la resolución



Actividad del Tribunal en 2014

Plazo de resolución

En 2014, 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 36 días naturales. En 2013 ese plazo fue de 27 días.

El **plazo de resolución** desde que se dispone del expediente en el TACRC, fue de **26 días naturales**. En 2013 fue de 18 días. Hay que tener en cuenta que el número de resoluciones de 2014 (950 resoluciones), supone también un incremento del 46% sobre las de 2013 (650 resoluciones), en que hubo muchos recursos idénticos que se pudieron acumular en una misma resolución.

El plazo de resolución desde que se dispuso del expediente en el TACRC se mantuvo casi todos los meses en torno a los 20 - 23 días naturales, un valor similar a la media de 2012.

Ese plazo se superó con creces y llegó hasta los 34 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-febrero, el plazo medio fue de 31 días naturales, como consecuencia del elevado número de recursos presentados en el último mes del año anterior.

El número de resoluciones en 2014 triplica el de 2012 (312 resoluciones), mientras que el plazo de resolución se ha incrementado en apenas 10 días naturales, con un aumento mínimo del personal de apoyo administrativo del TACRC (3 funcionarios). Como en 2013 ha sido muy importante el apoyo de ponentes externos - las dos terceras partes de las resoluciones se han preparado con su ayuda- y la intensiva utilización de medios electrónicos.

Recursos contencioso-administrativos

Como se aprecia en el cuadro, hasta el 1 de febrero **se han recurrido ante la jurisdicción contencioso-administrativa 87 de las resoluciones** dictadas por el TACRC en 2014, es decir, menos del 10% de las que han agotado el plazo de recurso. La incidencia es similar a la del periodo 2010 -13.

Desde la creación del tribunal en octubre de 2010, se han recurrido 225 resoluciones, apenas un 10% del total.

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

De los 142 recursos presentados contra resoluciones del TACRC de los años 2010 a 2013 (que afectan a 138 resoluciones), hay aún 50 pendientes de que se dicte sentencia y otros 38 en que se ha desistido del recurso.

De los 55 recursos sobre las que se ha dictado sentencia hasta el momento, 40 han confirmado la resolución del TACRC y sólo 15 se han estimado total o parcialmente.

Recursos contencioso-administrativos

AÑO	RESOLUCIONES TACRC		Recursos Cont.-Ad.	Recursos PD TES.	SENTENCIAS		Recursos desistidos o caducados
	TOTAL	Recurridas			Estimar	Desestimar	
2010-11	385	52	46	4	7	23	12
2012	312	25	27	2	3	12	10
2013	650	61	69	44	5	4	16
2014	889 (*)	87	98	89	-	1	8
TOTAL	2.236	225	240	139	15	40	46

(*) Resoluciones dictadas hasta 1 de diciembre de 2014

Criterios más significativos aplicados por el TACRC

Admisión de recursos

Inadmisión del recurso extraordinario de revisión.

El TACRC considera que contra sus resoluciones no cabe el recurso extraordinario de revisión previsto en la LRJAP-PAC (artículo 118). En la Resolución 205/2014, de 7 de marzo se pronuncia sobre la improcedencia de admitir tal recurso porque se debe entender que la aplicación supletoria de la LRJAP-PAC en materia de contratos públicos, presupone siempre la existencia previa de una “laguna” legal o vacío normativo en la legislación contractual, mientras que el artículo 49.1 del TRLCSP “*dispone claramente que contra las resoluciones dictadas en los procedimientos del recurso especial en materia de contratación SÓLO cabe el recurso contencioso administrativo*”. Se entiende “*que el sentido propio o literal de la palabra “sólo” es el de exclusividad..., de tal forma que el empleo por el legislador en el artículo 49 del TRLCSP de un término tan unívoco sólo puede indicar su voluntad de limitar la posibilidad de impugnación de las resoluciones de los Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales a la vía contencioso administrativa y excluir cualquier otra posibilidad de recurso*”.

A la misma conclusión se llega a partir de los “*antecedentes históricos y legislativos de la norma, ya que el recurso especial en materia de contratación tuvo su origen en la Directiva 66/2007/CEE que impuso la creación de un recurso especial “rápido y eficaz”,... lo que no ocurriría desde luego si se admitiera la posibilidad de interposición de otros recursos administrativos*”.

Admisión de ofertas

Prohibición de contratar. Cumplimiento de obligaciones tributarias.

En la Resolución 117/2014, de 14 de febrero, el TACRC considera que el concepto de *obligaciones tributarias* se

refiere a las que tengan su origen en la aplicación de un impuesto, una tasa o una contribución especial. Por el contrario, no son obligaciones de naturaleza tributaria y por tanto no están comprendidas en las previsiones relativas a la prohibición de contratar, “*cualesquiera otras que pudieran mantenerse con una Administración Pública, ya fuesen de derecho público, ya de derecho privado*”. En el caso concreto al que se refiere la Resolución se especifica que las “*deudas derivadas de un procedimiento de reintegro de subvenciones son ingresos de derecho público que carecen de la naturaleza de deudas tributarias, por más que su cobro se pueda llevar a efecto aplicando las normas del procedimiento de recaudación tributaria, lo que no afecta a su naturaleza.... La prohibición para contratar establecida en el art. 60.1.d) TRLCSP y la disposición del art. 151.2 de este Texto legal,... deben interpretarse en su estricto sentido, limitándose a las deudas dimanantes de la aplicación de los tributos, esto es, tasas, contribuciones especiales o impuestos, sin que puedan extenderse las previsiones de dichos preceptos a otras deudas de derecho público no tributarias.*”

Acreditación de la solvencia. Norma de aplicación

La vigencia de la actual normativa relativa a los medios de acreditación de la solvencia, tras la modificación del TRLCSP por la Ley 25/2013 de Impulso de la Factura Electrónica, se considera (entre otras) en la Resolución 528/2014, de 11 de julio.

El TACRC, confirma la interpretación llevada a cabo por la Abogacía del Estado (Circular 1/2014) de que la entrada en vigor de la nueva redacción de los artículos del TRLCSP, relativos a los requisitos de solvencia se demora hasta que se aprueben las normas reglamentarias de desarrollo. “*Luego en la medida en que no se aprueben las normas reglamentarias de desarrollo de esta Ley continúan vigentes los medios de acreditación de solvencia según la redacción preexistente...*”.

Criterios más significativos aplicados por el TACRC

Presentación de ofertas.

Error en la documentación de los sobres.

El error en la introducción de documentación en los sobres, sólo debe dar lugar a la exclusión del licitador en caso de que con tal irregularidad “se hubiera creado una situación de desigualdad entre los licitadores. Esta situación de desigualdad se produce cuando el órgano de contratación, en el momento de evaluar los elementos valorables mediante juicio de valor, ya tenía conocimiento previo de la oferta de algún licitador respecto de los elementos evaluables mediante fórmulas. Este conocimiento debe ser un conocimiento efectivo, pues en caso contrario, no podría contaminar ni influir de ninguna forma en la evaluación de los elementos valorables mediante juicio de valor, no dando lugar a la situación de desigualdad entre los licitadores, que es la determinante de la exclusión”. Así lo ha considerado el TACRC en diversas resoluciones en que ha estimado que la confusión en la numeración de los sobres, o la introducción de algunos datos a valorar mediante fórmula en el sobre 2, no condicionaba la valoración de los criterios que dependen de un juicio de valor, ni se rompía el principio de separación entre los criterios que dependen de juicio de valor y los criterios que se puntúan mediante fórmulas, por lo que no daba lugar a una situación de desigualdad (resoluciones 126/2014, de 14 de febrero y 137/2014, de 21 de febrero).

Exclusión de licitadores

Cláusula nula de baja temeraria.

En una licitación en la que el único criterio valorable de forma objetiva considerado es el precio, deberían haberse aplicado las previsiones del artículo 152.1 del TRLCSP y establecer la presunción de temeridad, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de la Ley (RGLCAP, artículo 85). La Resolución 722/2014, de 26 de septiembre declara nula la cláusula establecida en el pliego, que refería el

umbral al presupuesto de licitación y reitera que “si se trata de establecer un mecanismo para contrastar la viabilidad de las ofertas con valores muy bajos –las “ofertas temerarias”- no resulta procedente, en buena lógica, la posibilidad de extender el régimen establecido en el artículo 152 del TRLCSP a las proposiciones que se presenten con un margen de baja que, de acuerdo con las reglas de la práctica comercial en el sector de que se trate, pudieran no ser tachadas como “anormalmente bajas” o “temerarias”. Al referir el umbral de temeridad al presupuesto de licitación, el resultado ha sido que las cinco ofertas admitidas en el lote 3 se consideren desproporcionadas y dos de ellas rechazadas. En este caso, lo desproporcionado es el presupuesto de licitación, no las ofertas presentadas”.

Recursos contra los pliegos

Presupuesto de licitación insuficiente

La Resolución 728/2014, de 3 de octubre, anula los pliegos por insuficiencia del precio de licitación. El órgano de contratación se limitó a indicar que se había incrementado el importe sobre el contrato vigente hasta entonces. En la Resolución del TACRC se aprecia que la documentación aportada por el recurrente permite comprobar que, ese presupuesto no cubriría siquiera los costes salariales derivados del convenio colectivo aplicable y “si bien los convenios colectivos del sector correspondiente no son vinculantes para la Administración, por tratarse de una regulación bilateral en la que los poderes públicos no son parte, sí pueden tomarse en consideración como indicadores a tener en cuenta al elaborar el presupuesto de licitación especialmente en aquellos servicios en los que el elemento personal es fundamental en la prestación objeto de contrato. En este caso el coste del personal debe ser, desde luego, un elemento a tener en cuenta al elaborar el presupuesto de licitación, habida cuenta de que el convenio colectivo prevé la obligación de contratar a los trabajadores de la empresa saliente”.

Criterios más significativos aplicados por el TACRC

Se considera además el hecho de que en esa licitación se presentó una única oferta, la de la entidad adjudicataria del anterior contrato, “*lo que es indicativo de la nula competencia suscitada en la licitación impugnada*”. Por ello, la incorrecta estimación del precio, ni es adecuada para el efectivo cumplimiento del contrato, como prescribe el artículo 87 del TRLCSP, ni salvaguarda la libre competencia, principio fundamental de la contratación pública. A la conclusión anterior no puede oponerse que el anterior contrato se ha ejecutado por un precio incluso menor, ni que se ha hecho la fijación del precio sobre la base de los valores de contratos anteriores conforme exige el artículo 88.5 del TRLCSP. Entiende el TACRC “*que no puede oponerse esta circunstancia sencillamente porque el precepto en cuestión parte de la base de que el precio fijado para los anteriores contratos debe ser congruente con el valor ordinario de la prestación en el mercado y no, como sucede aquí, notablemente inferior al mismo*”.

Naturaleza del contrato

El Tribunal anula una licitación de un Ayuntamiento que pretendía constituir un derecho de superficie sobre una parcela de su propiedad. En la Resolución 862/2014, de 20 de noviembre se argumenta que se trata en realidad de un contrato de concesión de obra “*dado que el superficiario asume la obligación de acometer unas obras –no concretadas- y de poner en marcha un área de estacionamiento y de servicios que habrá de explotar... que, finalmente, revertirá a la propia Corporación. Esta explotación –de la que el Pliego omite toda alusión a los importes que pueda girar a los usuarios- se hace, además, a riesgo y ventura del adjudicatario, en la medida en que su única retribución se hallará vinculada al uso que terceros hagan de las instalaciones –que tampoco se detallan-. En definitiva, estamos en el marco propio de la ejecución de una obra –pues es tal la instalación de un área de establecimiento de conformidad con el artículo 6 TRLCSP- a riesgo y ventura del contratista, satisfaciéndose así las exigencias de los artículo 7 y 242 TRLCSP*”.

Aunque no se determina en los pliegos, señala el TACRC que el valor estimado “*vendrá dado por la totalidad de los ingresos que haya de recibir el contratista, tanto de la Administración (que en el supuesto que hoy analizamos se limita a la aportación del derecho de superficie) como de los potenciales clientes. Ello nos sitúa, pues, en la perspectiva del volumen total de negocios derivado de la construcción y explotación de la obra que cabe racionalmente calcular... Esta tarea cuenta con la dificultad de haberse omitido por parte del órgano de contratación de la elaboración de un pliego de prescripciones técnicas. Es cierto que éste no sería en rigor necesario si en verdad se hubiera tratado de un contrato patrimonial, pero no lo es menos que carece de todo sentido y lógica que se omitan los caracteres de la obra que debe ejecutar el superficiario y los de la explotación que debe llevar a cabo máxime cuando su incumplimiento está previsto como causa de resolución*”

Aunque no hay detalle alguno de qué obras debería ejecutar el licitador, ni las características del área o los servicios que en ella se prestarían, el Tribunal declara admisible el recurso por dos razones:

“*α.- Porque, siendo la duración prevista del derecho de superficie la de 99 años, no es en absoluto aventurado estimar que los ingresos procedentes por la explotación... serán superiores a 5.186.000 €...*

“*β.- Porque constituye un principio general de nuestro Derecho,... el que proclama que no puede obtenerse ventaja o provecho del propio incumplimiento... y esto sería lo que aquí acaecería si se declinara la competencia por no poder constatar el valor estimado exacto del contrato que, si no ha podido determinarse, ha sido por el incumplimiento por parte del órgano de contratación de una obligación que le era exigible no sólo desde la perspectiva de la legislación patrimonial sino incluso desde el Derecho Privado...*”.

Criterios más significativos aplicados por el TACRC

Adjudicación del contrato

Exclusión y valoración arbitraria

En la Resolución 706/2014, de 23 de septiembre se anula la exclusión de una oferta que *“no está incurso en presunción de anormalidad o desproporción, le correspondía la puntuación más alta entre las ofertas presentadas y resultaba, por tanto, la más ventajosa económicamente de acuerdo con los criterios de valoración establecidos en el PCAP”*. La mesa de contratación de un Ayuntamiento valoró con cero puntos todas las ofertas económicas por debajo de un valor que no se fundaba en disposición o cláusula alguna de los pliegos.

Tal decisión se considera errónea e improcedente porque el PCAP establece claramente que las ofertas que se valoran con cero puntos son aquellas *“que no presenten baja alguna”* y porque en el trámite de valoración de las ofertas

económicas, sólo cabe la puntuación de las mismas de acuerdo con la fórmula establecida en el PCAP y en modo alguno procede la aplicación de criterios o “filtros” no previstos.

El establecer umbrales de temeridad no previstos en los pliegos supone una clara arbitrariedad y en ese caso, además, *“la mesa de contratación ni siquiera pidió justificación de una oferta que consideraba “anormalmente baja”, sino que decidió... que debía valorar con cero puntos las ofertas que le parecieron bajas”*.

La formalización del contrato se había efectuado antes de la notificación de la adjudicación a los licitadores. El Tribunal acuerda que el Ayuntamiento debe indemnizar al licitador recurrente en una cuantía que se fija en proporción al lucro cesante y al número de meses que transcurran hasta que se formalice un nuevo contrato adjudicado de acuerdo con los criterios establecidos en el PCAP.

Febrero 2015