



MINISTERIO
DE HACIENDA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE
RECURSOS CONTRACTUALES**

MEMORIA DE ACTIVIDADES.

AÑO 2018

Marzo de 2019

Índice

Presentación	3
Tribunales y convenios con CC.AA.	5
Funciones y objetivos	8
Organización y personal	10
Actividad del Tribunal en 2018	12
Número de recursos y resoluciones dictadas	12
Tipo de acto impugnado	12
Tipo de contrato	13
Procedencia de los recursos	15
Sentido de la resolución	17
Plazo de resolución	19
Recursos contencioso-administrativos	20
Criterios más significativos aplicados en el TACRC	21
Competencia del Tribunal	21
Admisión de recursos. Competencia del Tribunal	21
Disposiciones Transitorias	21
Ley de Contratos del Sector Público y Ley de Sectores Especiales	22
Recursos contra los pliegos	23
Exigencias de certificados como condición de solvencia	
Criterios sociales	
Recursos contra exclusión	28
Acumulación solvencia UTES y certificados	
Clasificación y certificados	
Ofertas incursas en presunción de anormalidad	
Recursos contra adjudicación	33
Requerimiento contemplado en el artículo 151.2 TRLCSP y 150.2 LCSP	

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.

Desde que se constituyó el Tribunal (octubre de 2010), su misión ha sido la de asegurar la correcta aplicación de las normas y principios que regulan la contratación en el sector público, mediante la resolución de los recursos planteados en el plazo más breve posible, de modo que interfieran el mínimo ineludible en la licitación y permitan resolver los conflictos tras oír en el procedimiento a todos los interesados.

En el año 2018 ha marcado la actividad del Tribunal 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 (en adelante, LCSP) por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. La regulación que del recurso especial en materia de contratación recoge la nueva Ley de Contratos (Capítulo V, Título I, Libro I), incide en la actividad del Tribunal de manera decisiva, pues, por una parte, rebaja las cuantías económicas que permiten el acceso al recurso, dejando de estar vinculado a los contratos sujetos a regulación armonizada y por otro, amplía el catálogo de actos recurribles. Así, pasan a ser recurribles bajo los efectos de la nueva Ley, los actos relativos a contratos de obras con valor estimado superior a 3.000.000 de euros, los contratos de suministro y servicios con valor estimado superior a 100.000 euros y las concesiones de obras o servicios con valor estimado superior a 3.000.000 de euros. Los contratos administrativos especiales serán también recurribles, cuando, por sus características, no sea posible fijar su precio de licitación o en otro caso, cuando su valor estimado sea superior a lo establecido para los contratos de servicios.

Los actos objeto de recurso se extienden ahora a las modificaciones contractuales basadas en el incumplimiento de lo establecido en los artículos 204 y 205 de la Ley, por entender que la modificación debió ser objeto de una nueva adjudicación, a los acuerdos de rescate de concesiones y a la formalización de encargos a medios propios en los casos en que éstos no cumplan los requisitos legales.

La cuestión de nulidad se suprime, si bien las causas que antes permitían su interposición podrán hacerse valer a través del recurso especial.

En lo que a la tramitación de los recursos especiales en materia de contratación se refiere, debe estarse a lo dispuesto en la Disposición transitoria primera. 1 y 4, de la LCSP, de acuerdo con la cual, ésta se aplicará a los expedientes de contratación iniciados con posterioridad a su entrada en vigor, entendiéndose que el inicio se produce con la publicación de la convocatoria de la licitación o la aprobación de los pliegos en los procedimientos negociados sin publicidad. Los procedimientos de recurso especial iniciados al amparo de la vigencia del anterior texto refundido, seguirán tramitándose hasta su resolución con arreglo al mismo. Por otra parte, se dispone que el recurso especial previsto en el artículo 44 de la LCSP podrá interponerse contra actos susceptibles de ser recurridos en esta vía, siempre que se hubieran dictado con posterioridad a su entrada en vigor. Como se expondrá en las páginas de esta memoria dedicadas a ilustrar algunos de los criterios adoptados de forma novedosa por el Tribunal, éste ha realizado una interpretación lógica y sistemática de las normas transitorias para solucionar las dudas aplicativas que se han suscitado por el paso de una legislación a otra, con el objetivo último de mantener la coherencia del sistema de impugnatorio.

En términos cuantitativos, se han dejado sentir los efectos de la nueva normativa a partir del último trimestre de 2018, con el registro de un aumento sostenido del número de recursos presentados -de forma paralela al arranque de la actividad contractual bajo el imperio de la nueva Ley- superior en un 70% a los presentados en el último trimestre de 2017. Al cabo del ejercicio, el aumento global en el nº de recursos tramitados se ha situado en el 5% en relación con el ejercicio anterior, aunque debe reseñarse que este incremento se ha producido aun a pesar de la extinción del convenio de colaboración con la comunidad autónoma de Galicia sobre atribución de competencias al TACRC para la resolución de los recursos contractuales, con efectos de 2 de abril de 2018. A partir de esta fecha, el Tribunal de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia ha comenzado a ejercer las funciones de resolución de recursos y reclamaciones hasta entonces atribuidas al TACRC en relación con los recursos frente a actos dictados en el ámbito competencial de esta comunidad.

Sin embargo, la incidencia de la nueva normativa no se refleja únicamente en un aumento en el volumen de recursos tramitados, sino que su repercusión más profunda proviene del cambio en el diseño del sistema de contratación pública que acoge y que va a obligar al Tribunal a realizar mayores esfuerzos interpretativos por la novedad y la complejidad que la nueva regulación encierra.

En suma, la realidad del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales es la de un órgano que se enfrenta desde su nacimiento a finales del año 2010 a un crecimiento ininterrumpido del número de recursos sometidos a su conocimiento-1.396 recursos y 1.220 resoluciones en 2018- que, pese a la precariedad de medios de los que dispone, sigue comprometido con el objetivo último que presidió su creación, asegurar en vía de recurso, la correcta aplicación de las normas de la contratación pública y proporcionar una tutela ágil y eficaz de los derechos e intereses de cuantos participan en los procedimientos de contratación, dedicando todos sus esfuerzos a esta tarea.

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 (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, Castilla y León, Extremadura y recientemente como se ha indicado, Galicia. El Tribunal de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia ha adoptado como fecha de comienzo de ejercicio de sus funciones, previstas en el artículo 35 bis de la Ley 14/2013, de 26 de diciembre, el día 2 de abril de 2018, estando vigente hasta esa fecha el convenio de atribución de competencias al TACRC.

El resto de comunidades autónomas 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 Función Pública suscribió, a partir del año 2012 convenios de colaboración sobre atribución de competencia de recursos contractuales. Son los siguientes:

Año 2012

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

- ✓ Comunidad Valenciana (BOE 17 de abril)
- ✓ Ceuta (BOE 17 de abril)
- ✓ Principado de Asturias (BOE 28 de octubre)

Año 2013

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 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 2018 asciende a 359.086 euros**, según se detalla en el cuadro siguiente.

Recursos resueltos y aportaciones de las CC.AA., en 2018

COMUNIDAD AUTÓNOMA	RECURSOS RESUELTOS	Cuota fija (€)	Cuota variable (€)	APORTACIÓN TOTAL (€)
Principado de Asturias	111	10.000	31.850	41.850
Illes Balears	89	10.000	24.150	34.150
Cantabria	58	10.000	13.300	23.300
Castilla-La Mancha	101	20.000	21.350	41.350
Ciudad autónoma Ceuta	13	1.500	3.500	5.000
Galicia (hasta 02/04/2018)	71	4.986	21.350	26.336
Ciudad autónoma Melilla	10	1.500	2.450	3.950
Región de Murcia	183	10.000	57.050	67.050
La Rioja	18	10.000	0	10.000
Comunidad Valenciana	286	20.000	86.100	106.100
TOTAL	878	97.986	261.100	359.086

Como se puede apreciar en las cifras anteriores, las aportaciones más elevadas correspondieron a la Comunidad Valenciana y la Región de Murcia, seguidas de Asturias y Castilla-La Mancha. Para las CC.AA., el gasto que les supone la atribución al TACRC de las competencias para resolver los recursos en materia de contratos es mínimo y, obviamente, menor al coste que supone la creación de un Tribunal propio.

Como novedad, la LCSP ha introducido 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 puedan 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

Funciones

De acuerdo con lo establecido en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, 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:

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).
- 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

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 a través de procedimientos electrónicos.

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.

El TACRC, a pesar de su denominación de tribunal, no es un órgano jurisdiccional. Goza de 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 de seis años, sin posibilidad de prórroga.

En mayo de 2017 se nombró como Presidente del Tribunal a D. Fernando Hidalgo Abia y como Vocal a D. Eugenio Albero Cifuentes. Permanece como Vocal, D. Manuel Renedo Omaechevarría, nombrado en 2014.

El Tribunal cuenta con una Secretaría General, a quien corresponde la dirección y coordinación de la oficina del Tribunal y el impulso de oficio de los procedimientos.

También prestan servicios en el Tribunal un consejero técnico (nivel 28), tres jefas de servicio y nueve funcionarios de apoyo administrativo.

Así pues, a 31 de diciembre de 2018, la plantilla del TACRC está compuesta por 17 funcionarios:

- Los tres miembros del Tribunal
- La Secretaria General
- Un consejero técnico
- Tres jefas de servicio
- Nueve administrativos de apoyo

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 acordadas en 2018 se han preparado previamente a través de ponencias por los Abogados del Estado. El total de retribuciones por las **ponencias elaboradas en 2018 es de 176.952 euros.**

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 CC.AA. (359.086 €) apenas supone el 35 % del coste salarial del Tribunal, si bien los recursos procedentes del ámbito de esas CC.AA. son el 65% del total.

El TACRC tiene su sede en la Avda. del General Perón, 38 de Madrid. En la **sede electrónica** del Ministerio de Hacienda, 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>

Desde 2016, si el recurso se presenta directamente en el TACRC, se exige que se haga por medios electrónicos. En 2018, 20 de esos recursos (42 en 2016) fueron inadmitidos por presentarse en soporte papel en el registro físico del TACRC.

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.hacienda.gob.es, en la ruta:

→ Inicio → Áreas temáticas → Contratación
→ Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales

Nº de recursos y resoluciones dictadas

En el año 2018, se presentaron **1.396 recursos**, un 5% más que en 2017. La mayor afluencia se produjo en el mes de marzo (153 recursos) y en los meses julio, agosto, octubre, noviembre y diciembre. En el último trimestre del año se observa un incremento sostenido del número de recursos presentados, superior en conjunto en un 70% a los recursos presentados en el último trimestre de 2017.

El incremento global se ha registrado pese a la extinción del convenio con Galicia, a partir del día 2 de abril de 2018, comunidad autónoma que había aportado en 2017 un 18% de los recursos procedentes vía convenio. Al finalizar el

Tipo de acto impugnado

El tipo de acto impugnado sigue pautas similares a las de ejercicios anteriores. El **acto más recurrido** sigue siendo el de **adjudicación**, un 41% (579 recursos), seguido de los pliegos, un 30% (423 recursos). Un 22% de los recursos se presenta contra acuerdos de exclusión previos a la adjudicación (309).

ejercicio, se habían dictado **1220 resoluciones** correspondientes a **1.347 recursos**. El número de recursos resueltos se ha incrementado en 1,74% respecto del año anterior, si bien el número de resoluciones ha disminuido en un 1,6%, por resolverse mediante acumulación más recursos.

Debido a la gran afluencia de recursos en el segundo semestre del año, especialmente acentuada en el último trimestre, quedaron pendientes de resolución 220 recursos a finales de 2018, de los cuales restan 23 pendientes de resolver a fecha de cierre de esta memoria.

El resto de los recursos (el 6 % del total) 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 ha presentado un

recurso contra formalización de encargo y un recurso contra admisión.

Tipo de contrato

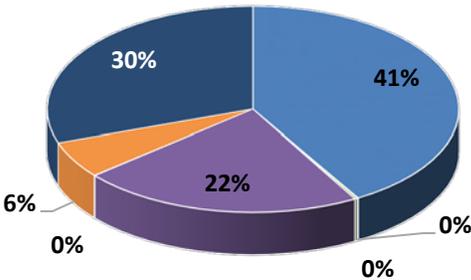
La distribución de los recursos según el tipo de contrato ha sido también similar a la de ejercicios anteriores, subiendo la presentación de recursos en contratos de servicios y Acuerdos marco. **Más de las dos terceras partes de los recursos presentados en 2018 se refieren a contratos de servicios** (un 72,1%), aún más si se tiene en cuenta que muchos de los recursos referidos a acuerdos marco (un 5%) corresponden también en su mayor a contratos de servicios. Los contratos de suministro se impugnan en un 16,1% de los casos.

En la rúbrica de “Otros”, un 6,8% restante se incluyen recursos en contratos de

concesión de servicios públicos, concesión de obras, obras y administrativos especiales. La tipología de contratos de gestión de servicios públicos ha seguido estando presente.

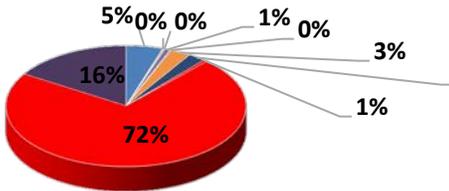
Casi todos los recursos se refieren al recurso especial en materia de contratación regulado en el TRLCSP. Las reclamaciones en los sectores especiales cuyos procedimientos de contratación se regulan en la LCSE, supusieron apenas un 7,5 % del total (100 reclamaciones).

Recursos por tipo de acto



- Adjudicación
- Admisión
- Anuncio de licitación
- Exclusión
- Formalización encargo
- Otros actos de trámite
- Pliegos

Recursos por tipo de contrato



- Acuerdo marco
- Administrativo especial
- Concesión de obras públicas
- Concesión de servicios
- Encargo
- Gestión de servicios públicos
- Obras
- Otros
- Servicios
- Suministro

Procedencia de los recursos.

Los 1.396 recursos presentados en 2018 se correspondieron con actos procedentes de los siguientes organismos:

Organismo	Recursos
Departamentos de la AGE y organismos adscritos	373
Defensa	43
Hacienda	41
Sanidad, Consumo y Bienestar social	4
Fomento	110
Trabajo, Migraciones y Seguridad Social	46
Agricultura y Pesca y Alimentación	9
Transición Ecológica	18
Interior	34
Educación, Cultura y Deporte	12
Asuntos exteriores y Cooperación	11
Economía y Empresa	17
Justicia	11
Ciencia e Innovación	11
Industria, Comercio y Turismo	4
Política Territorial y Función Pública	2
Otras entidades del sector público estatal	17
Sociedades mercantiles estatales	15
Mutuas de Accidentes de Trabajo	75
TOTAL	480
Comunidades Autónomas con convenio (incluidas sus entidades locales)	916
Principado de Asturias	114
Illes Balears	95
Cantabria	64
Castilla La Mancha	110

Galicia	51
Región de Murcia	131
La Rioja	24
Comunidad Valenciana	308
Melilla	9
Ceuta	10

En el caso de los Ministerios y organismos públicos adscritos, los recursos presentados suponen una cifra similar a la de 2017. En el caso de Fomento, la mayor parte de los recursos corresponden a AENA (31 recursos), Autoridades Portuarias (29) y Adif (17 recursos).

El número de recursos en el ámbito de las CC.AA. (916 recursos) es un 6,7% superior al de 2017. Una buena parte (el 43%) corresponden a Ayuntamientos (381 recursos) y Diputaciones (16 recursos), correspondiendo el 57%

restante a recursos dictados por las administraciones autonómicas. Los recursos procedentes de entidades locales se han incrementado en un 5% en relación con 2017.

En cambio, ha disminuido ligeramente el número de recursos en la esfera de los servicios de salud autonómicos: 168 recursos en 2018 (187 en 2017). La mayor incidencia corresponde a los servicios de salud de la Comunidad Valenciana (64 recursos) y de Illes Balears (32 recursos).

Sentido de la resolución

Del total de recursos resueltos en 2018, 1.369, se han admitido a trámite y dictado una resolución sobre el fondo del asunto en un 70% de los casos.

De los recursos admitidos, un 24,9% se estimaron, total o parcialmente (237 recursos), y un 72% se desestimaron (684 recursos). En 26 casos, desistieron los recurrentes.

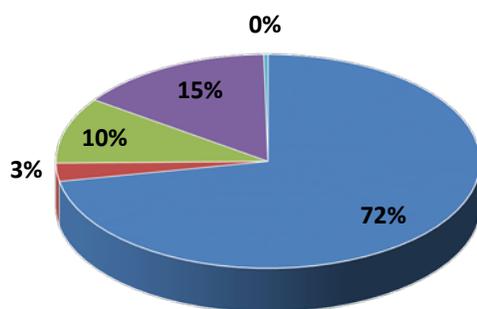
El porcentaje de recursos admitidos y estimados (25%) desciende ligeramente en relación con año 2017 (27%). Tanto en 2018 como en 2017 este porcentaje sigue siendo inferior al de los años anteriores (37 % en 2016 y 39 % en 2015).

Las causas de inadmisión son variadas, entre ellas, destacan la inadmisión por presentación del recurso fuera de plazo, por tratarse de la impugnación de actos de trámite no recurribles y por no superar el contrato los umbrales previstos legalmente para tener acceso al recurso.

Se han impuesto multas económicas a los recurrentes, por temeridad o mala fe, en 21 resoluciones. Son menos que en 2017 (25 casos), si bien el importe total de las multas impuestas en 2018 asciende a **39.500 €**, cuantía superior a la de las multas impuestas en 2017, por importe de **36.119 euros**, cuantías inferiores en ambos casos a las de años anteriores (55.411 € en 2016 y 57.103 € en 2015).

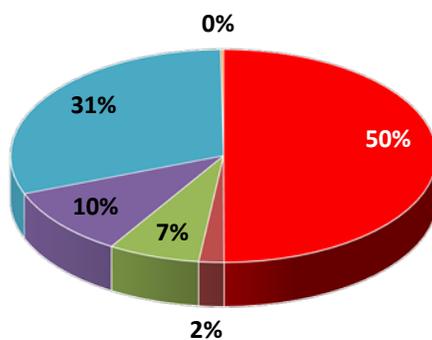
En la mitad de los casos (11 resoluciones) la multa fue por el importe mínimo de 1.000 euros previsto en el artículo 58.2 de la LCSP. La multa más elevada fue de 5.000 €

Recursos por tipo de resolución (ex inadmisiones)



■ Desestimación ■ Desistimiento ■ Estimación parcial ■ Estimación total ■ Otros

Recursos por tipo de resolución



■ Desestimación ■ Desistimiento ■ Estimación parcial ■ Estimación total ■ Inadmisión ■ Otros

Plazo de resolución

En 2018, 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 **57 días naturales**. En 2017 ese plazo fue de 56 días.

El **plazo medio de resolución** desde que se dispone del expediente en el TACRC, fue de **40 días naturales** (39 días en 2017). Ese plazo llegó hasta los 55 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 40 días, habiéndose mantenido en la media o por debajo hasta entonces.

El aumento del plazo de resolución es consecuencia tanto del incremento en el

número de recursos, como de la disminución del personal de apoyo en el

PLAZO DE RESOLUCIÓN DE LOS RECURSOS (en días naturales)		
Tramitación del recurso	2017	2018
Recepción del expediente (desde que se presenta el recurso)	10	10
Resolución (desde que se recibe el expte.)	39	40
Notificación	7	7
Plazo TOTAL	56	57

Tribunal (se produjeron cuatro vacantes que se cubrieron parcialmente a lo largo del año).

La incidencia de todos esos factores ha sido atemperada, como en años anteriores, gracias al apoyo de ponentes externos- la práctica totalidad de las resoluciones se preparan con su ayuda- y la intensiva utilización de medios electrónicos.

Recursos contencioso-administrativos

Como se aprecia en el cuadro, hasta el 15 de marzo de 2018, el TACRC tiene constancia de que **se han recurrido ante la jurisdicción contencioso-administrativa 73 de un total de las 1220 resoluciones** dictadas en 2018 (en todas ellas habría finalizado el plazo de interposición), por tanto, tan solo un 5,9%, por debajo del 7% de las recurridas el año anterior. Desde la creación del Tribunal en octubre de 2010, se han recurrido 589

resoluciones, menos del 9% del total. Es decir, que más del 90% han sido asumidas por las partes, sin acudir a la vía jurisdiccional. De los 417 recursos contenciosos finalizados hasta el momento, 151 han caducado o se ha desistido del recurso, en 187 se ha confirmado la resolución del TACRC y sólo en 79 se han estimado total o parcialmente las pretensiones del recurrente.

AÑO	RESOLUCIONES TACRC		TOTAL recursos contenciosos presentados	Recursos pendientes	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	70	0	2	5
TOTAL	7.040	589	631	215	79	187	151

Competencia del Tribunal.

Disposiciones transitorias

En la resolución nº 437/2018, de 27 de abril, se planteó la competencia del Tribunal para conocer de un recurso especial contra un acto de adjudicación dictado después de la entrada en vigor de la Ley 9/2017, en el seno de un procedimiento de contratación regido por el anterior TRLCSP y no sujeto a regulación armonizada.

El Tribunal realiza una interpretación sistemática y lógica de los apartados 1 y 4, párrafo segundo, de la Disposición transitoria primera de la LCSP e **inadmite** el recurso pues el acuerdo de adjudicación impugnado se refería a un contrato de servicios no sujeto a regulación armonizada, al no superar el umbral establecido en el artículo 16 del TRLCSP, de conformidad con el artículo 40.1 a) del TRLCSP.

De acuerdo con el apartado 1 de la citada Disposición transitoria los expedientes iniciados con anterioridad a la vigencia de la LCSP se rigen por la normativa anterior, interpretando el Tribunal que el ámbito objetivo de los contratos susceptibles de recurso viene determinado por la normativa anterior, en concreto por el artículo 40.1 del TRLCSP, como norma sustantiva que recoge los contratos típicos respecto de los cuales cabe el recurso especial. Si bien, los actos recurribles serían los del artículo 44.2 de la nueva LCSP, cuyo elenco es mayor que el del TRLCSP.

Para el Tribunal, debe interpretarse el apartado 4, párrafo segundo, de la citada transitoria, en el sentido de que se refiere a una determinación procesal, en concreto, a los singulares actos que pasan a ser recurribles con la nueva norma legal. Los actos mencionados en el artículo 44.2 de la nueva LCSP que antes de su vigencia no eran recurribles, sí lo serán, no sólo cuando se dicten en expedientes iniciados con posterioridad a la vigencia de aquella Ley, sino también cuando se refieran a expedientes iniciados antes, pero hayan sido dictados con posterioridad a dicha vigencia.

En definitiva, se aplica la disposición transitoria primera.1 de la Ley 9/2017, para determinar los contratos susceptibles de recurso, que serán en los expedientes iniciados con

anterioridad, los del artículo 40.1 del TRLCSP. Se aplica la disposición transitoria primera 4 de dicha Ley, párrafo segundo, para determinar los concretos actos susceptibles de recurso en expedientes iniciados con anterioridad, pero dictados después de la vigencia de la LCSP, actos que son los del artículo 44.2 de la misma.

Ley de Contratos del Sector Público y Ley de Sectores especiales

En la resolución nº 989/2018, de 26 de octubre, se **inadmite** la reclamación presentada contra los acuerdos de adjudicación y exclusión, dictados en un contrato de obra, licitado por una de las entidades contratantes de las enunciadas en la Disposición adicional segunda 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. El valor estimado del contrato no alcanzaba los umbrales cuantitativos previstos en el artículo 16 de la citada Ley, no estando sujetos a su régimen jurídico, pues la norma sólo regula los contratos que superen los umbrales que establece. A estos contratos no les es aplicable el régimen de reclamación que prevé su artículo 101, que sólo se establece para los contratos incluidos en su ámbito.

El Tribunal, de forma novedosa interpreta que estos contratos no quedarán sujetos al régimen de recurso especial del TRLCSP o actualmente, de la LCSP, sino exclusivamente al régimen sustantivo o material de contratación de dichos textos legales, no al procesal, establecidos para las distintas clases de entidades del sector público que corresponda según el tipo de entidad de que se trate. En este sentido es en el que debe interpretarse la remisión contenida en la Disposición adicional octava del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Estos contratos se diferenciarían de aquellos otros contratos que estando comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley 31/2007, la misma los excluye expresamente por aplicación de la Directiva relativa a la contratación en los sectores especiales, aunque superen el umbral establecido. Estos contratos quedan fuera del ámbito de la Ley por expulsión y sí estarían sujetos al régimen de recurso especial de la Ley 9/2017 cuando superaran los umbrales allí contemplados.

Estos razonamientos se desarrollan en la resolución nº 140/2019, de 18 de febrero, que resuelve un recurso planteado en 2018 contra un acuerdo de adjudicación de un contrato de suministro de una Autoridad Portuaria cuyo valor estimado no superaba el umbral del artículo 16 de la LCSE. En esta resolución se señala:

“se han de aplicar las normas pertinentes de la LCSP a la que remiten la Disposición Adicional Cuarta de la LCSE y la Disposición Adicional Octava de la LCSP para determinar su régimen sustantivo de contratación, lo que implica que, en este caso, se han de aplicar las normas que la LCSP recoge para determinar el régimen de contratación de los poderes adjudicadores no Administraciones Públicas, establecido para los contratos no sujetos a regulación armonizada, con exclusión, ha de entenderse, de los preceptos relativos a los recursos especiales en materia de contratación de los contratos sujetos a la LCSP, pues si están excluidos esos contratos de la LCSP al estar integrado su objeto en las actividades comprendidas en el ámbito de los sectores excluidos, y estar excluidos también del régimen de la LCSE por no superar el umbral establecido para estar sujetos a regulación armonizada, es lógico que no se apliquen en ningún caso las normas dedicadas exclusivamente a los contratos sujetos a regulación armonizada, ni las de la LCSE, al estar excluidos de su régimen positivo, ni las de la LCSP, pues los umbrales de esta Ley de sujeción a regulación armonizada son más bajos que los de aquella otra Ley, y con mayor motivo aún al haberse reducido los umbrales por la LCSP a los efectos del recurso especial regulado en la misma, ya que si no son aplicables las normas relativas a regulación armonizada en sus umbrales de Derecho comunitario, con mayor motivo no serán aplicables en los umbrales inferiores establecidos por dicha LCSP. Es decir, si el umbral de los contratos sujetos a regulación armonizada de los contratos comprendidos en el ámbito de la LCSE es superior al de los sujetos a la LCSP y si solo se admite la reclamación prevista en aquella Ley frente a actos dictados en contratos que superen aquel umbral, debe concluirse que tampoco cabe recurso especial, lo que nos lleva a concluir que la remisión de la Disposición Adicional Cuarta de la LCSE a la LCSP y la de ésta a las normas de contratación pertinentes según el tipo de entidad contratante solo lo es a su régimen sustantivo.”

Recursos contra los pliegos

Exigencia de certificados como condición de solvencia

La resolución nº 538/2018, de 1 de junio, **estima** el recurso interpuesto contra los pliegos de un contrato de servicios de administración de sistemas de información y soporte de aplicaciones, que exigían la aportación de un certificado de cumplimiento de normas de garantía de la calidad y un certificado de *partner* autorizado como condiciones de solvencia.

La determinación de los requisitos de solvencia, recuerda el Tribunal, es una decisión que compete al órgano de contratación, el cual ejerce sus facultades en este punto con sujeción a la doctrina de la discrecionalidad técnica. Es preciso que los requisitos de solvencia se encuentren entre los establecidos en el TRLCSP (texto por el que se regía el procedimiento impugnado) según el contrato de que se trate. El artículo 78 del TRLCSP establece la regulación legal de los concretos requisitos y condiciones de solvencia técnica y la forma de su acreditación para los contratos de servicios. Estos preceptos **en modo alguno se refieren como condición de solvencia a los certificados** de cumplimiento de determinadas normas de garantía de la calidad, aunque sí aluden a condiciones de solvencia consistentes en aspectos relativos al cumplimiento de normas de garantía de la calidad y de la gestión medioambiental, refiriéndose al personal encargado del control de la calidad, a las medidas a adoptar para garantizar la calidad o a las medidas de control de la calidad.

En opinión del Tribunal, resulta ilegal exigir unos certificados para acreditar algo que no se exige previa y específicamente en el PCAP como condición de solvencia técnica. Resulta improcedente exigir unos certificados que acrediten lo no exigido. Solamente sería admisible si se exige entre las condiciones de solvencia técnica a acreditar mediante los certificados, aquéllas que éstos han de acreditar.

Por lo que se refiere a la exigencia del certificado de *partner* autorizado de un determinado fabricante, señala que no puede constituir un requisito de solvencia, recordando al efecto resoluciones anteriores del Tribunal y la premisa de que los requisitos de solvencia se encuentren contemplados en el TRLCSP, condición que solamente resultaría admisible de configurarse como condición para la ejecución del contrato, cuya materialización solamente debe exigirse al licitador que resulte adjudicatario.

Criterios sociales

Debe destacarse, por su trascendencia, la resolución nº 235/2019, de 8 de marzo, que resuelve el recurso interpuesto en 2018 (nº 764/2018), contra el pliego de un contrato de servicios de limpieza. El recurso impugna dos criterios de valoración fundados en las llamadas “cláusulas o consideraciones sociales”. En concreto, las mejoras sociales previstas en los pliegos se valoraban hasta un máximo de 10 puntos, en los siguientes términos:

«a) *Calidad del empleo. Condiciones salariales. (Hasta un máximo de 5 puntos)*

Se valorarán las propuestas de mejora de las condiciones salariales sobre lo establecido en el Convenio de Limpieza de edificios y locales del Principado de Asturias.

Se dará la máxima puntuación a la propuesta que presente el mayor porcentaje de subida salarial y el resto se reducirá proporcionalmente.

b) Medidas concretas de conciliación: (Hasta un máximo de 5 puntos)

Se valorarán las medidas concretas de conciliación entre la vida personal, laboral y familiar que el licitador se compromete a aplicar para la plantilla que ejecute el contrato y que mejoren los mínimos establecidos en la Ley 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres. El licitador deberá presentar la propuesta señalando las medidas concretas a aplicar de entre las que se indican a continuación:

- Ampliación de la edad del menor para solicitar la reducción de jornada, expresado en días (1 punto).*
- Ampliación del permiso retribuido por maternidad expresado en días (1 punto).*
- Ampliación del permiso retribuido por paternidad expresado en días (1 punto).*
- Ampliación del período de excedencia por cuidado de hijos expresado en días (1 punto).*
- Oferta de cheque servicio que facilite la atención de menores, indicado en importe por años y trabajador (1 punto).*

Se asignará un punto por cada una de las medidas descritas. En cada una de las medidas propuestas como mejoras sociales se otorgará la mayor puntuación a la mejor propuesta y el resto se reducirá proporcionalmente».

El Tribunal examina las cuestiones planteadas desde la perspectiva de la Directiva 2014/24/UE y de la LCSP, interpretando ésta a la luz de la Directiva citada y de forma armónica con ésta. La premisa de la que se parte es que para determinar qué cualidad debe concurrir en un criterio de adjudicación para ser admisible, ha de buscarse en la Directiva. Así, como primer requisito, un criterio de adjudicación solo será admisible si cumple la condición citada en la Directiva 2014/204, de que permita valorar las ofertas en términos de **rendimiento del contrato**, de la obra, el suministro o el servicio, tal y como es definido en las especificaciones técnicas, es decir, **que pueda afectar de manera significativa a la ejecución del contrato**.

En caso de cumplirse el anterior requisito, el criterio debe reunir las cuatro condiciones de la normativa europea (artículo 67 de la Directiva 2014/24) y de la Jurisprudencia del TJUE que en todo caso deben cumplir los criterios de adjudicación de un contrato público:

- a) Deben estar vinculados al objeto del contrato.
- b) Deben ser específicos y cuantificables objetivamente.
- c) Deben respetar el Derecho europeo, especialmente el principio de no discriminación y como correlato, la libre prestación de servicios y de establecimiento.
- d) Deben publicarse previamente.

Respecto del primer requisito, tras un examen de los considerandos de la Directiva citada, que con arreglo a la misma, *“solo son admisibles los criterios de adjudicación, incluidos los basados en consideraciones sociales y medioambientales, que sean objetivos (por recaer sobre el objeto a valorar y depender de factores comprobables apreciables), y que permitan evaluar el rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato, las obras, los suministros y los servicios, tal y como estén definidos en el PPT, y obtener los que mejor respondan a sus necesidades. Además, algunas consideraciones están limitadas en su aplicación, como los requisitos que afecten a las condiciones básicas de trabajo reguladas por la Directiva 96/71/CE, como las cuantías de salario mínimo, y otras solo pueden operar como condiciones especiales de ejecución.”*

Respecto del segundo requisito o condiciones que debe cumplir el criterio, se detiene el Tribunal en la vinculación al objeto del contrato y en el respeto al Derecho europeo, señalando que *“De los textos expuestos (considerando 98 y artículo 67.3 de la citada Directiva) resulta claramente que un criterio de adjudicación cumple el requisito indicado si se refiere, bien directamente a las prestaciones en sí mismas objeto del contrato (la obra, el suministro o el servicio), bien a través de los factores que intervienen en alguno de los procesos indicados de sus ciclos de vida, los del objeto del contrato en sentido estricto.*

Ahora bien, solo será admisible como tal criterio de adjudicación si además cumple el requisito propio sustancial de cualquier criterio, que es el más arriba reseñado de que afecte al rendimiento del contrato, a su objeto, es decir, afecte de manera significativa a la ejecución del contrato, de la prestación que constituye su objeto, tal y como es definido en las especificaciones técnicas.

Sobre el segundo requisito del criterio (debe respetar el Derecho europeo, especialmente el principio de no discriminación, y como correlato, la libre prestación de servicios y de establecimiento) debe indicarse que un criterio de adjudicación no es admisible si es contrario a la igualdad entre operadores o es discriminatorio, lo cual ocurre o puede ocurrir si evalúa unas mejoras sobre las condiciones salariales establecidas en un convenio de ámbito territorial determinado respecto de las establecidas en el convenio de otro ámbito territorial distinto dentro del territorio nacional, o respecto de empresas de otros países miembros, bien sean mejores, bien sean peores, pues si una licitadora ya acude con unas condiciones salariales según su convenio territorial, inferiores a las del convenio territorial del poder adjudicador, se verá discriminada respecto de las empresas de ese territorio, o si ya tiene condiciones salariales mejores se verá favorecida, lo que determinaría desigualdad y discriminación.”

Aplicando los razonamientos al caso concreto, en cuanto al criterio relativo a la mejora de las condiciones salariales, el Tribunal realiza las siguientes apreciaciones:

“Pues bien, este Tribunal no aprecia cómo esas mejoras de las condiciones salariales pueden mejorar el nivel de rendimiento del contrato o de su ejecución, ni cómo por ello pueden afectar de manera significativa a la mejor ejecución del contrato y, en definitiva, al valor económico de la oferta, como se requiere en la Directiva 2014/24, para que un criterio de adjudicación opere como tal y sea admisible. Es más, se plantea cómo ese criterio, tal y como se configura, incide en la prestación objeto del contrato o se refiere a ella para medir o evaluar la mejora del nivel de su rendimiento y, por ello, cómo puede permitir evaluar comparativamente la mejora del nivel de rendimiento de la oferta sobre el contrato, y ello sin discriminación o desigualdades. Así, apreciamos que si una empresa parte desde un principio con unas condiciones salariales mejores que las del convenio respecto de otra empresa, el esfuerzo para mejorar las condiciones salariales según el criterio impugnado será mayor en la oferta de esta última empresa, ya que a aquélla le podría bastar con las condiciones que ya aplica como empresa a su personal. Así, si esta última empresa oferta las propias condiciones salariales que ya aplica en su empresa, no efectúa mejora alguna, aunque las condiciones salariales que ya aplica a su personal ya sí son mejores, pero la otra empresa, si parte de unas condiciones salariales peores a las que aplica aquella otra, sí puede esforzarse en mejorar sus condiciones salariales para el contrato licitado; sin embargo, si no supera las condiciones que ya aplica la otra empresa, obtendría menos

puntos a pesar de haber mejorado las condiciones salariales que aplicaba sobre convenio. En definitiva, el criterio sería discriminatorio, pues valoraría condiciones de la empresa que ya aplica a todos sus trabajadores en un caso, mientras que en el otro valoraría solo condiciones salariales mejoradas para el personal que vaya a adscribirse a la ejecución del contrato.”

Por tanto, el presente criterio no es admisible conforme a la Directiva. La misma suerte corre el segundo criterio de valoración impugnado, sobre las medidas concretas de conciliación. *“Este criterio de adjudicación incurre en las mismas deficiencias que las señaladas más arriba respecto del criterio «Mejoras salariales». Así, en primer lugar, este Tribunal no aprecia cómo esas medidas concretas de conciliación, aunque se refieran al factor humano que interviene en la ejecución del objeto del contrato, pueden mejorar el nivel de rendimiento del contrato o de su ejecución, ni cómo por ello pueden afectar de manera significativa a la mejor ejecución del contrato y, en definitiva, al valor económico de la oferta, como se requiere en la Directiva 2014/24, para que un criterio de adjudicación opere como tal y sea admisible. Por ello, consideramos que no puede operar como criterio de adjudicación en cuanto que no permite evaluar comparativamente la mejora de niveles de rendimiento de los servicios objeto del contrato durante su ejecución en virtud de dicho criterio.*

En segundo lugar, no se aprecia ni se justifica en qué incide o se refiere ese criterio a los servicios objeto del contrato, ni cómo o en qué mejora la calidad de la ejecución de la prestación contractual. Es decir, no se aprecia la necesaria vinculación del criterio de adjudicación con el objeto del contrato, que tampoco se justifica”.

Recursos contra exclusión

Acumulación solvencia UTES y certificados

En la resolución nº 627/2018, de 29 de junio, el Tribunal **estima** el recurso y anula el acuerdo de exclusión de la licitación de dos empresas que concurrían bajo compromiso de UTE (la primera con participación del 80% y la segunda con participación del 20%) a un contrato de servicios de mantenimiento de sedes judiciales, regido por el TRLCSP. La proposición de estas empresas había sido excluida por no cumplir los requisitos de solvencia, en concreto, la mesa que acuerda la exclusión por entender que una de las empresas carece del certificado OHSAS 18001, exigida como condición de solvencia, la

cual participaría en la UTE en un 80%, aduciendo la doctrina anterior del Tribunal sobre la no procedencia de acumulación en las UTEs de las certificaciones de calidad exigidas salvo que se acredite que la entidad carente de tales certificaciones de calidad no intervendría en las actuaciones a que se refieren tales certificados, realizando otras actividades complementarias. Para la mesa, no era posible que la empresa carente del certificado no interviniera en las actuaciones a que se referían tales certificados, dado su porcentaje de participación y objeto del contrato.

El Tribunal recuerda su doctrina recogida en la resolución nº 538/2018, de 1 de junio, aunque en este caso los recurrentes no impugnaron la exigencia de los certificados en los términos en que se exigían en los pliegos. No cabe exigir certificado OHSAS 18001 para acreditar un medio de solvencia técnica que no se ha exigido previamente como tal. Ahora bien, aunque su exigencia se hubiera establecido correctamente no sería admisible, al no estar incluido entre los medios de solvencia exigibles legalmente y su acreditación, que están contemplados en los artículos 78 y 79 bis del TRLCSP. Se trata de un certificado de seguridad y salud en el trabajo, no un certificado acreditativo de normas de garantía de la calidad ni de gestión medioambiental. Sí pudiera exigirse este certificado para acreditar que se aplicarían métodos de seguridad y salud en la ejecución de la prestación del contrato, como condición o requisito de ejecución.

Con independencia de lo anterior, el Tribunal interpreta como preceptiva la acumulación de la solvencia de las empresas integrantes de la UTE licitadora por expresa determinación legal, sin excepción alguna. Señala que el artículo 24 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas es una variante de la integración de solvencia con medios ajenos que autorizan las Directivas y el TRLCSP, con la particularidad de que en la UTE se produce una colaboración entre las empresas que las lleva a participar en el procedimiento a través de una figura colaborativa, mientras que en la integración de la solvencia con medios ajenos quien presta los medios no colabora directamente en la prestación contractual con el ente adjudicador, siendo ambos mecanismos legales de completar los medios necesarios para que las empresas puedan participar en una licitación y obtener la adjudicación, incrementando la concurrencia y la competencia.

En fin, razona el Tribunal, *“si los artículos 80 y 81 del TRLCSP admiten que los empresarios puedan acreditar que cumplen determinadas normas de garantía de la calidad sin poseer los certificados exigidos mediante pruebas de medidas equivalentes, hemos de entender que una prueba de medidas equivalentes puede ser la acumulación de solvencias*

ordenada reglamentariamente para el caso de las UTEs, de forma que la acreditación del cumplimiento de las normas determinadas puede hacerse aplicando los métodos de control de la integrante de la UTE que posee el certificado a la realización de toda la prestación, lo que equivale a medida equivalente o prueba de medida equivalente; es decir, nada impide que, en nuestro caso, el control de seguridad y salud en la realización de los trabajos, se asuma por la empresa miembro de la UTE que sí posee el certificado, y aplique sus sistemas, normas y métodos certificados al total de la prestación, aunque ella no la realice materialmente por sí o solo la realice en parte”.

Clasificación y certificados

En la resolución nº 906/2018, de 5 de octubre, se **estima** el recurso contra **exclusión** en un contrato de servicio de vigilancia, regido por la LCSP, por incumplir la licitadora los requisitos exigidos en materia de solvencia técnica por el PCAP, en concreto, por no aportar certificado vigente que acreditara la existencia en la empresa de un sistema de gestión de riesgos laborales expedido por organismos independientes (OHSAS18001 o equivalente); El Tribunal reproduce los criterios ya expuestos en las resoluciones nº 538/2018 y 627/2018 sobre la distinción entre requisitos o medios mínimos de la solvencia exigida y los medios de acreditación de las condiciones mínimas de la concreta solvencia requerida, reiterando que los sistemas de gestión de seguridad y salud en el trabajo no se refieren a sistemas de gestión de la calidad o de gestión medioambiental aunque tampoco en este caso se había impugnado su exigencia en los pliegos como condición de solvencia.

Se afirma en esta resolución que *“Los certificados acreditativos del cumplimiento de determinadas normas de garantía de la calidad o de gestión medioambiental **no determinan una calidad de la empresa de carácter personalísima que impida su acumulación** con las características de otra empresa, bien en caso de UTE’s, bien en caso de integración de la solvencia de un licitador con los medios de un tercero”* y que *“La solvencia, en todo caso, puede acreditarse, cuando proceda por ser exigible o admisible, **mediante la clasificación correspondiente**, en particular en los contratos de servicios”.*

Concluye la resolución, manifestando que, a la vista de la regulación de la LCSP, artículos 77.1 b) y 92 y de la contenida en el propio pliego rector del procedimiento, la solvencia económica y financiera como la técnica o profesional, se acreditaban por los medios específicos determinados en el PCAP y por la clasificación determinada en él. *“Por tanto, sin duda alguna, tanto la relación de servicios efectuados como la existencia de un sistema*

de gestión de riesgos laborales y de calidad integran la solvencia técnica exigida, y en consecuencia, con arreglo a la LCSP y al PCAP, se puede acreditar mediante la aportación de los certificados y declaraciones requeridos, como mediante la acreditación de la clasificación prevista en el pliego, es decir, mediante la aportación de copia del certificado expedido por la JCCAЕ acreditativa de poseer dicha clasificación estatal acompañada de la declaración responsable de su vigencia sin alteración de los datos.”

En parecidos términos se pronuncia la resolución del recurso 1019/2018, de 12 de noviembre.

Ofertas incursas en presunción de anormalidad

En la resolución nº 10/2019, de 11 de enero, por la que se resuelve el recurso presentado el año anterior (nº 1248/2018), se desestima el recurso contra exclusión de la oferta presentada por una licitadora en un contrato de servicios de mantenimiento de zonas de juego. Se recoge en esta resolución la reiterada doctrina de este Tribunal sobre esta materia, contenida entre otras, en las resoluciones nº 803/2018 y 877/2017. Señala el Tribunal, que en los casos en que se inicie un procedimiento contradictorio dando audiencia al licitador cuya oferta esté incurso en presunción de anormalidad, para que pueda justificar el bajo nivel de precios ofertados o de costes propuestos, el rechazo de la oferta exige de una resolución **debidamente motivada** que razone por qué las justificaciones del licitador no explican satisfactoriamente el bajo nivel de precios ofertados. Por el contrario, cuando de lo que se trata es de admitir la justificación presentada por el licitador, no es necesario que se contenga una motivación exhaustiva.

Por lo que se refiere al **contenido del requerimiento para justificar la oferta** incurso en presunción de anormalidad, el recurrente estimaba que el mismo resultaba insuficiente, al no precisar los concretos aspectos de su oferta que debían ser objeto de justificación. A este respecto, el Tribunal razona lo siguiente:

“No se comparte por ello la alegación del recurrente relativa a la necesidad de que hubiese sido el órgano de contratación quien precisase los concretos particulares sobre los que se requería aclaración. Adviértase, en este sentido, que el art. 149.4 LCSP que invoca el recurrente no contiene una exigencia de tal naturaleza, puesto que se limita a establecer que el requerimiento “deberá formularse con claridad”, de manera que el concreto licitador esté en condiciones “de justificar plena y oportunamente la viabilidad de la oferta”. Esta exigencia de claridad supone la necesidad de que el licitador tenga conocimiento suficiente de lo requerido a fin de poder realizar la pertinente justificación, pero no supone de por sí

que el requerimiento haya de indicar qué aspectos concretos de la oferta han de ser justificados, como se evidencia con la lectura del siguiente párrafo del precepto, cuando señala que la mesa de contratación o en su defecto el órgano de contratación “podrá pedir” justificación sobre aquellas condiciones de la oferta que sean susceptibles de determinar el bajo nivel del precio o costes de la misma y, en particular, en lo que se refiere a los valores que se detallan.

Habrá que estar por lo tanto a cuáles sean en cada caso **los parámetros definitorios de la presunción de anormalidad de las ofertas, así como, en relación con ello, a la circunstancia de que el órgano de contratación o la mesa pudieran estimar pertinente que la justificación del licitador hubiese de alcanzar necesariamente a algún concreto aspecto de su oferta, supuesto en el cual el requerimiento deberá expresar este punto para permitir al licitador actuar en consecuencia.** En otro caso, esto es, de estimarse preciso simplemente una justificación globalmente referida a las condiciones de la oferta, en los términos que detalla la norma, la claridad requerida alcanzará meramente al hecho de que se expongan al licitador las razones de considerar anormal su oferta así como la necesidad de que justifique su viabilidad en los términos del propio artículo 149.4 LCSP.”

“...No cabe estimar por tanto la alegación del recurrente en este punto acerca de una pretendida necesidad de que hubiese sido el propio órgano de contratación el que apuntase a qué elementos relativos a la conformación del importe de su oferta habían de ser objeto de justificación. Tal información en realidad depende de las singulares condiciones de cada oferta, y no es sino el correspondiente licitador quien está en condiciones de precisar en qué concretos aspectos debe centrarse para la justificación exigida por el art. 149.4 LCSP. Cuestión **distinta será que el propio órgano de contratación, en razón de las circunstancias del caso, estime preciso que se justifique determinado aspecto de la oferta, en cuyo caso deberá concretarlo en el requerimiento, siendo ello requisito necesario para poder fundar en su caso un rechazo a la viabilidad de la oferta por falta de justificación de ese concreto aspecto, circunstancia que aquí no concurre. ...**”

Recursos contra adjudicación

Requerimiento contemplado en el artículo 151.2 TRLCSP y 150.2 LCSP

La resolución del recurso 604/2018, de 31 de julio, desestima el recurso contra el acto de adjudicación dictado en un contrato de obras, regido por el TRCSP. En este recurso se plantea la posibilidad de que el plazo otorgado para presentar la documentación establecida

en la Ley por quien ha sido propuesto como adjudicatario sea susceptible de subsanación y si se debe tener por retirada la oferta de quien ha cumplido defectuosamente el requerimiento contemplado en el artículo 151.2 del TRLCSP.

El Tribunal realiza una interpretación del artículo 151.2 del TRLCSP, poniéndolo en relación con el precepto correlativo de la Ley 9/2017, el artículo 150.2., señalando que la finalidad de estos preceptos no es otra que resolver situaciones de claro incumplimiento por parte del mejor clasificado con trascendencia respecto de la garantía provisional (TRLCSP) o imponer una penalización del 3% e incluso, incurrir en causa de prohibición de contratar, artículo 62 a) del TRLCSP. Tras un extenso razonamiento, el Tribunal considera que la no cumplimentación del requerimiento en el plazo concedido sólo se equipara a la retirada de la oferta en caso de falta de cumplimentación del requerimiento o de no constituir en modo alguno la garantía definitiva en el plazo concedido. Admite seguidamente la posibilidad de subsanar las omisiones o defectos cometidos en la cumplimentación del requerimiento realizada en el plazo concedido, pero de forma defectuosa. A estos efectos entiende aplicable la Disposición Final tercera del TRLCSP, que somete con carácter supletorio los procedimientos regulados en dicha Ley a lo previsto en la Ley 39/2015, resultando aplicable el artículo 73 de la misma. Este artículo establece un trámite general de subsanación, que sería aplicable en el caso de cumplimentación defectuosa o con omisiones del requerimiento hecho al interesado, la especialidad de que el número de días para subsanar los defectos en el ámbito de la contratación pública, por el principio de celeridad en la tramitación y por analogía, será el de 3 días hábiles del artículo 81 del RGLCSP.

Marzo 2019