



MINISTERIO
DE HACIENDA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE
RECURSOS CONTRACTUALES
MEMORIA DE ACTIVIDADES
AÑO 2020**



Abril 2021

Índice

Presentación	3
Tribunales y convenios con CC.AA.	5
Funciones y objetivos	8
Organización y medios	12
Actividad del Tribunal en 2020	15
Número de recursos y resoluciones dictadas	15
Tipo de acto impugnado	16
Tipo de contrato impugnado	16
Procedencia de los recursos	19
Sentido de la resolución	22
Plazo de resolución	24
Recursos contencioso-administrativos	24
Criterios más significativos aplicados en el TACRC	26

Presentación

Como en anteriores ejercicios, esta memoria trata de reflejar resumidamente la actividad del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, TACRC) a lo largo del último año.

En el año 2019 se produjo un aumento inédito en el número de asuntos tramitados, debido principalmente a la disminución de los umbrales de acceso al recurso especial en materia de contratación y a la ampliación de los actos recurribles que la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), que entró en vigor el año anterior, dispuso en su artículo 44. A ello hubo que añadir las dificultades en la interpretación de la Ley 31/2007, de sectores excluidos a los preceptos de la nueva Directiva 2014/25/UE de Sectores Especiales, de eficacia directa, dada la ausencia de transposición en plazo de ésta, y en relación con la LCSP. Esta situación vino a ser clarificada con la entrada en vigor del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales.

La línea ascendente en el número de recursos interpuestos, continuó en los primeros meses del año 2020, en consonancia con las previsiones que se habían pronosticado para el ejercicio.

El segundo trimestre del año viene marcado por la situación provocada por la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la enfermedad COVID-19. Como consecuencia de esta situación se produjo una caída en el número de recursos interpuestos, motivada por la suspensión de los plazos administrativos, lo que no impidió que el Tribunal mantuviera su actividad durante dicho período, con la toma de medidas necesaria para procurar la consecución de los objetivos previstos.

En total se interpusieron en el año 2020 un total de **1.521 recursos**, lo que supone un descenso del **10%** respecto del año anterior, debido a las excepcionales circunstancias que hubo que afrontar durante el ejercicio. Sin embargo, durante el último trimestre del año, una vez retomada la actividad de la administración pública en materia contractual, han tenido entrada más de quinientos recursos, lo que confirma las previsiones al alza realizadas a finales del año 2019 para el ejercicio futuro.

Se prevé la continuación de esta senda ascendente de manera exponencial, dada la entrada en vigor, el 1 de enero de 2021, del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que materializa el paquete de medidas de gran alcance que acordó el Consejo Europeo el 21 de julio de 2020, destinadas a amortiguar el impacto de la crisis sin precedentes provocada por la propagación del virus de la enfermedad COVID-19.

Algunas de estas medidas están referidas a la contratación administrativa. Entre ellas se dispone que a todos los contratos financiados con los Fondos percibidos por España en el marco del Plan de Recuperación les sea de aplicación el régimen excepcional de tramitación urgente, con la consiguiente reducción de plazos y agilización del procedimiento, para lo que se revisan los plazos de interposición y pronunciamiento en el recurso especial en materia de contratación para agilizar su resolución. Se modifica para ello la estructura del Tribunal, que refuerza su composición al determinar que estará compuesto por el Presidente y un mínimo de cinco vocales. Asimismo, estará dividido en un mínimo de dos Secciones, que estarán presididas por el propio Presidente del Tribunal, quien podrá delegar el ejercicio de la función en uno de los vocales que integren la Sección, y formadas por uno o más vocales y el Secretario General. El Presidente fijará mediante acuerdo el reparto de atribuciones entre las Secciones y el Pleno, así como la distribución de asuntos entre las Secciones.

Esta circunstancia implicará que la consecución de los objetivos establecidos para el Tribunal sea especialmente compleja en este ejercicio. El refuerzo y mejora de las condiciones del reducido personal que presta servicios en la Secretaría del Tribunal, es indispensable para afrontar con garantías de éxito las exigencias procedimentales que conllevarán los citados cambios. Todo ello en aras de perseguir el reto de la mejora en el cumplimiento de los objetivos asignados al TACRC, pieza clave en el control de la contratación pública, tanto estatal como autonómica.

Tribunales y convenios con CC.AA

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

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

allí previsto, lo que ha supuesto que en el año 2020 se hayan extinguido todos convenios salvo los suscritos por Comunidad Valenciana y Principado de Asturias, cuya vigencia continuará hasta abril y octubre de 2021, respectivamente. Se han firmado nuevos convenios en sustitución de los anteriores, con una vigencia de cuatro años.

La suscripción de convenios con las comunidades autónomas ha procurado hasta el momento la principal fuente de recursos y reclamaciones, superando estos en número a los interpuestos frente a actos del sector público estatal y, por tanto, significando un componente muy importante de la actividad del Tribunal. **En el ejercicio 2020**, de los recursos y reclamaciones presentados ante el TACRC, **el 58,7% tiene origen autonómico.**

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

La **aportación total correspondiente a las CC.AA. en 2020**, tomando como referencia los recursos resueltos en esa anualidad y la cuota fija correspondiente a ese mismo período, se cifra en **332.668,3 euros**, según se detalla en el cuadro siguiente. Hay que tener en cuenta que el cálculo se ha realizado de manera proporcional de acuerdo con las condiciones económicas establecidas en los convenios extinguidos en el ejercicio y los nuevos que se han suscrito, salvo los correspondientes a la Comunidad Valenciana y Principado de Asturias, que finalizan su vigencia en 2021.

Recursos resueltos y aportaciones de las CC.AA., en 2020

COMUNIDAD AUTÓNOMA	RECURSOS RESUELTOS	CUOTA FIJA (€)	VARIABLE (€)	APORTACIÓN TOTAL (€)
Principado de Asturias	72	10.000	18.200	28.200
Illes Balears	112	15.533	28.600	44.133
Cantabria	47	11.844	8.075	19.919
Castilla-La Mancha	109	24.303	22.500	46.803
Ciudad autónoma Ceuta	10	1.513,15	2.450	3.963,15
Ciudad autónoma Melilla	20	1.589,15	7.100	8.689,15
Región de Murcia	95	13.361	23.800	37.161
La Rioja	35	10.000	5.300	15.300
Comunidad Valenciana	350	20.000	108.500	128.500
TOTAL	850	108.143,3	224.525 €	332.668,3 €

Por recurso resuelto entendemos todos los recursos y reclamaciones en tramitación en 2020, sobre los cuales se haya dictado una resolución, sea de inadmisión a trámite, sea sobre el fondo del asunto, con independencia de que su presentación se haya producido en el mismo 2020 o a finales del año precedente.

Como se puede apreciar de los datos anteriores, para la Comunidad Valenciana se ha resuelto el mayor número, un total de 350 y, por tanto, su aportación económica es la más elevada, seguida de Castilla-La Mancha e Illes Balears.

Si comparamos las cifras con las de 2019, se observa que se ha producido un descenso total de aproximadamente un **9,5 %** menos de recursos resueltos, descenso general salvo en el caso de la Ciudad Autónoma de Ceuta, que mantiene la misma cifra, y la Comunidad Valenciana, con un leve incremento de un **6,7 %** de recursos resueltos.

En términos absolutos, el Tribunal ha resuelto en 2020 un total de 850 recursos vía convenios, 90 recursos menos de los resueltos en 2019, con una aportación total de las Comunidades Autónomas de 332.668,3 € en 2020 frente a los 356.900€ de 2019, descenso motivado por la excepcional situación de emergencia sanitaria acaecida en el año 2020, que ha tenido repercusión en todos los ámbitos de la administración pública.

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

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

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

Funciones y Objetivos

Competencias legalmente atribuidas

De acuerdo con lo establecido en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, tanto en el ámbito del sector público estatal como del autonómico y local de las

CC.AA. convenidas, el TACRC **es competente** para conocer y resolver:

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

Contratos recurribles

- ✓ Contratos de obras, concesiones de obras o de servicios con valor estimado superior a 3.000.000 €
- ✓ Contratos de suministro y servicios, que tengan un valor estimado superior a 100.000 €
- ✓ Acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición que tengan por objeto contratos de obras, suministro o servicios.
- ✓ Contratos administrativos especiales cuando no sea posible fijar su importe o su valor estimado sea superior a lo establecido para los contratos de servicios.
- ✓ Contratos subvencionados, bajo determinadas condiciones.

Actos recurribles

- ✓ Los anuncios de licitación, los pliegos y documentos contractuales que deban regir la contratación.
- ✓ Los actos de trámite decisivos para la adjudicación, o que determinen la exclusión o

produzcan indefensión o perjuicio irreparable.

- ✓ Los acuerdos de adjudicación.
 - ✓ Las modificaciones previstas y no previstas en el pliego por entender que la modificación debió ser objeto de una nueva licitación.
 - ✓ La formalización de encargos a medios propios cuando no cumplan los requisitos legales.
 - ✓ Los acuerdos de rescate de concesiones.
- b) Las reclamaciones por infracción de las normas contenidas en el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores (artículo 119 y siguientes de esta nueva norma).
- c) Los recursos especiales en materia de contratación que se susciten contra los actos de los órganos competentes del Consejo

General del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional y del Tribunal de Cuentas.

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

Objetivos

El objetivo principal y la condición de creación del tribunal es que el plazo para dictar sus resoluciones haga posible dar satisfacción a las pretensiones de los recurrentes cuando proceda estimar sus recursos. Al mismo tiempo, y dadas las características del procedimiento, especialmente en lo que hace referencia a la suspensión de los actos de adjudicación, el Tribunal debe resolver de manera que la contratación no quede paralizada más allá de lo estrictamente necesario.

El Reglamento del TACRC aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre impulsó la utilización de medios electrónicos en los procedimientos de revisión en materia contractual, exigiendo que todos los

recursos se presenten directamente en el Tribunal por vía electrónica, lo que permite reducir costes y agilizar la tramitación. De acuerdo con lo previsto en el Reglamento, la tramitación electrónica de las notificaciones a interesados se realiza mediante la adhesión al sistema de dirección electrónica habilitada.

Las líneas estratégicas que presiden el Plan de Objetivos del TACRC en 2020 se **resumen en la mejora de los plazos de resolución de los recursos y en el aumento de la calidad de las resoluciones**. En el momento de formular el plan para 2020, se previó un posible aumento del número de recursos tramitados por el Tribunal de un 15% como consecuencia de los efectos de la consolidación de la LCSP en el ámbito competencial del TACRC, así como de un mayor dinamismo en la actividad contractual del sector público.

Sin embargo, a lo largo de 2020, se ha hecho frente a circunstancias excepcionales inéditas en la administración pública, motivadas por la crisis sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19, que han visto alteradas todas las **previsiones, por**

lo que el funcionamiento del Tribunal ha debido adaptarse a esta extraordinaria situación, siempre con el respeto a la premisa de dictar resolución en los plazos más breves posibles y garantizar así el eficaz funcionamiento para el que ha sido configurado.

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

- **Las dificultades de carácter técnico para interpretar y aplicar los preceptos de la nueva LCSP**, que obliga a numerosas modificaciones sobre los textos o borradores de resoluciones que estudia el Tribunal y que provocan retrasos en su aprobación.
- **El importante incremento del número de recursos a estudiar a finales del año 2020**, lo que refleja la vuelta a las cifras ascendentes pronosticadas para el ejercicio.

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

Durante 2020 se ha contado con un número de funcionarios que ha oscilado entre 9 y 12 efectivos en la Secretaría, de 24 puestos que componen la relación de puestos de trabajo del Tribunal.

Organización y medios

El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales ha estado integrado en el año 2020 por un Presidente y dos Vocales, todos ellos nombrados por el Consejo de Ministros a propuesta conjunta de los Ministros de Justicia y de Hacienda, de acuerdo con lo previsto en la LCSP.

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

En el año 2020 el Tribunal lo conformaron el Presidente, D. Fernando Hidalgo Abia, nombrado en mayo de 2017, al igual que el Vocal D. Eugenio Albero Cifuentes y D. Manuel Renedo Omaechevarría, nombrado en 2014, y que cesó por finalización del plazo de nombramiento el mes de julio de 2020. Ese mismo mes fue

nombrada D.^a María José Rodríguez Matas como nueva vocal.

El Tribunal cuenta con una Secretaria General, a quien corresponde la asistencia al Tribunal como órgano colegiado, la dirección y coordinación de la oficina del Tribunal y el impulso de oficio de los procedimientos, puesto que estuvo vacante desde julio hasta noviembre de 2020.

A lo largo de 2020 se han producido varias vacantes en el Tribunal, dos de ellas por cambio de destino y otras tres por jubilación. A finales del ejercicio prestaban servicio de manera efectiva en la Secretaría del Tribunal tres jefes de servicio y tres funcionarios de apoyo administrativo.

Así pues, a 31 de diciembre de 2020, la plantilla del TACRC está compuesta por tan solo 9 funcionarios:

- Los tres miembros del Tribunal.
- La Secretaria General.
- Tres jefes de servicio.
- Dos administrativos de apoyo.

Colaboración de la Abogacía del Estado

Mediante el acuerdo de la Subsecretaría de Hacienda y la Abogacía General del Estado, los abogados integrados en el Servicio Jurídico del Estado colaboran con el TACRC para estudiar, preparar y elaborar las ponencias de las resoluciones que se dictan. La colaboración con la Abogacía General del Estado ha permitido hacer frente al continuo incremento de actividad del Tribunal sin aumentar los miembros del mismo y sin un aumento significativo de los plazos de resolución. La práctica totalidad de las resoluciones aprobadas en 2020 se han preparado previamente a través de ponencias por los Abogados del Estado. Merece resaltarse el meritorio esfuerzo por parte de los ponentes del TACRC quienes estudian y preparan con rigor las ponencias fuera de su jornada profesional, dentro unos estrechos márgenes temporales.

El total de retribuciones por las **ponencias elaboradas en 2020 es de 247.463,7 euros**. El aumento respecto de las gratificaciones

abonadas en 2019 es de tan solo un 3,5%, incremento mucho menor del producido en años anteriores con motivo de la situación excepcional vivida en el año 2020. Sin embargo, el dato sigue dando una idea de la importantísima actividad que están desarrollando los ponentes del TACRC. Con su **imprescindible colaboración** se ha logrado encauzar al principiar el año 2020 la resolución del notable excedente de recursos pendientes a finales del año 2019, **cuyo último trimestre fue intensísimo en tramitación, y afrontar la resolución de los procedimientos en el inédito escenario al que nos ha conducido el año 2020**.

Actualmente, en el momento de redacción de estas líneas, prestan su colaboración al Tribunal 81 ponentes, todos ellos pertenecientes al Cuerpo de Abogados del Estado.

Medios materiales

El Tribunal, adscrito al Ministerio de Hacienda a través de la Subsecretaría, no tiene presupuesto propio; los medios materiales (locales

y mobiliario, recursos informáticos y de comunicaciones, material de oficina, etc.) corren a cargo del presupuesto del Ministerio.

El servicio prestado por el TACRC es gratuito tanto para los recurrentes como para los órganos de contratación.

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

La cantidad financiada mediante los Convenios con las comunidades autónomas (332.668,3€) apenas supone aproximadamente el 35% del coste salarial del Tribunal, si bien los recursos presentados en 2019 procedentes del ámbito de esas CC.AA. son el 58,7% del total.

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

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

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

Si el recurso se presenta directamente en el TACRC, se exige la utilización exclusivamente de medios electrónicos, por disponerlo así el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del TACRC (RD 814/2015).

En la subsede electrónica se puede acceder a las **resoluciones del**

Tribunal. El acceso a éstas se puede efectuar también a partir de la página institucional del Ministerio de Hacienda en Internet:

www.hacienda.gob.es,

concretamente, en la siguiente URL:

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

Datos de actividad del Tribunal en 2020

Nº de recursos y resoluciones dictadas

En el año 2020 se presentaron un total de **1.521 recursos**. La evolución de muestra que, salvo los meses en los que se suspendieron los plazos administrativos con motivo de la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma, se han recibido un número muy elevado de recursos a través de las distintas vías de registro, siendo la media mensual durante el año de **128 recursos** y resultando especialmente intensa la presentación en los meses de julio (156), noviembre (181) y diciembre (196). A diferencia de lo ocurrido en el

año 2019, con una distribución algo más homogénea a lo largo del ejercicio, en el año 2020 el incremento en el nº de recursos presentados se produjo principalmente en el último trimestre del año.

Finalizado el ejercicio 2020, se han dictado **1.414 resoluciones correspondientes** a un total de **1.464 recursos resueltos**, frente a **1.526 resoluciones** para un total de **1.580 recursos resueltos en 2019** lo que supone un **7,3 %** menos de resoluciones dictadas y recursos resueltos que en 2019.

Tipo de acto impugnado

El tipo de acto impugnado sigue presentando pautas similares a las de ejercicios anteriores. El **acto más recurrido** es el de **adjudicación**, un **43,79%** (666 recursos), seguido de los **pliegos**, un **25,58%** (389 recursos). Un **20,71%** de los recursos se presenta contra acuerdos de **exclusión** previos a la adjudicación (315).

El resto de los recursos se presentaron contra actos de trámite

Tipo de contrato impugnado

La distribución de los recursos según el **tipo de contrato** en líneas generales ha sido también similar a la de ejercicios anteriores. Un **70,09%** de los recursos presentados en 2020 se refiere a **contratos de servicios**, **1.066 recursos**. Cifras que aumentan si se tiene en cuenta que se han presentado **44 recursos** correspondientes a acuerdos marco y a contratos basados de servicios.

A los **contratos de suministro** les corresponde un **18,54%** de los

como propuestas de adjudicación, propuestas de exclusión o informes de valoración y otros que, en su mayor parte, no reunían la condición de actos cualificados, por lo que los recursos fueron inadmitidos.

De los nuevos actos contemplados en la LCSP, solamente se han presentado tres recursos contra formalización de encargos a medios propios y cuatro recursos contra modificaciones.

recursos presentados (282). A estas cifras se sumarían **44 recursos** contra acuerdos marco y contratos basados de suministro.

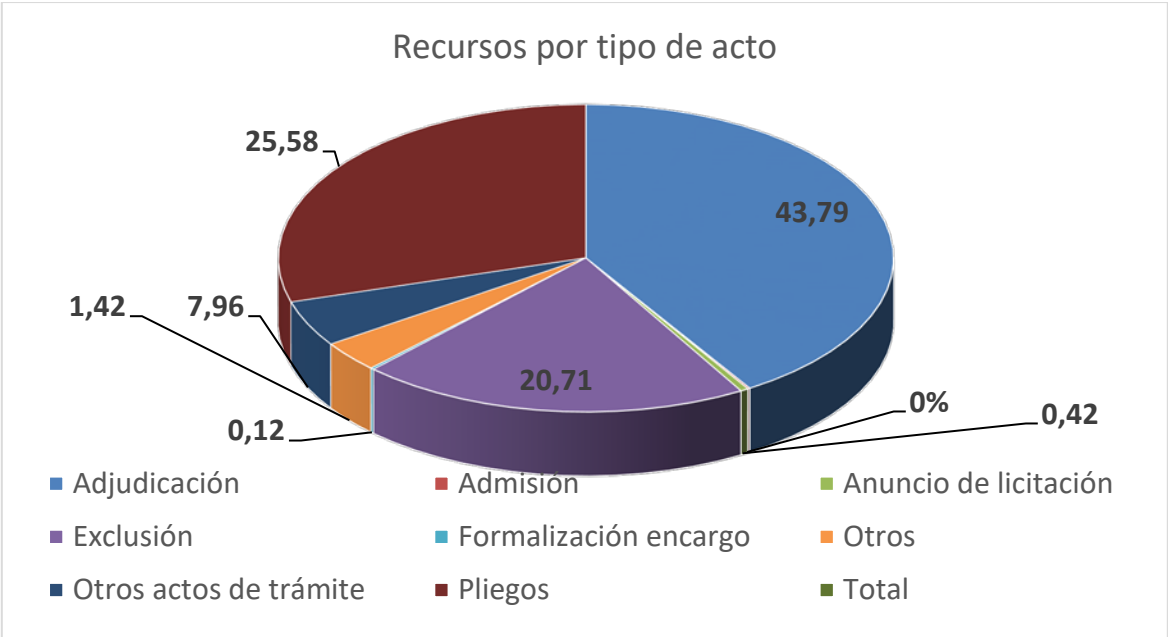
Los recursos contra actos en procedimientos de contratos de obras alcanzan tan solo un **3,16%** del total, 48 recursos. El resto se distribuye entre concesiones de servicios, 26 recursos y 8 recursos no incardinables en ninguna de las anteriores tipologías, lo que implica que incurrieron en causa de inadmisión.

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

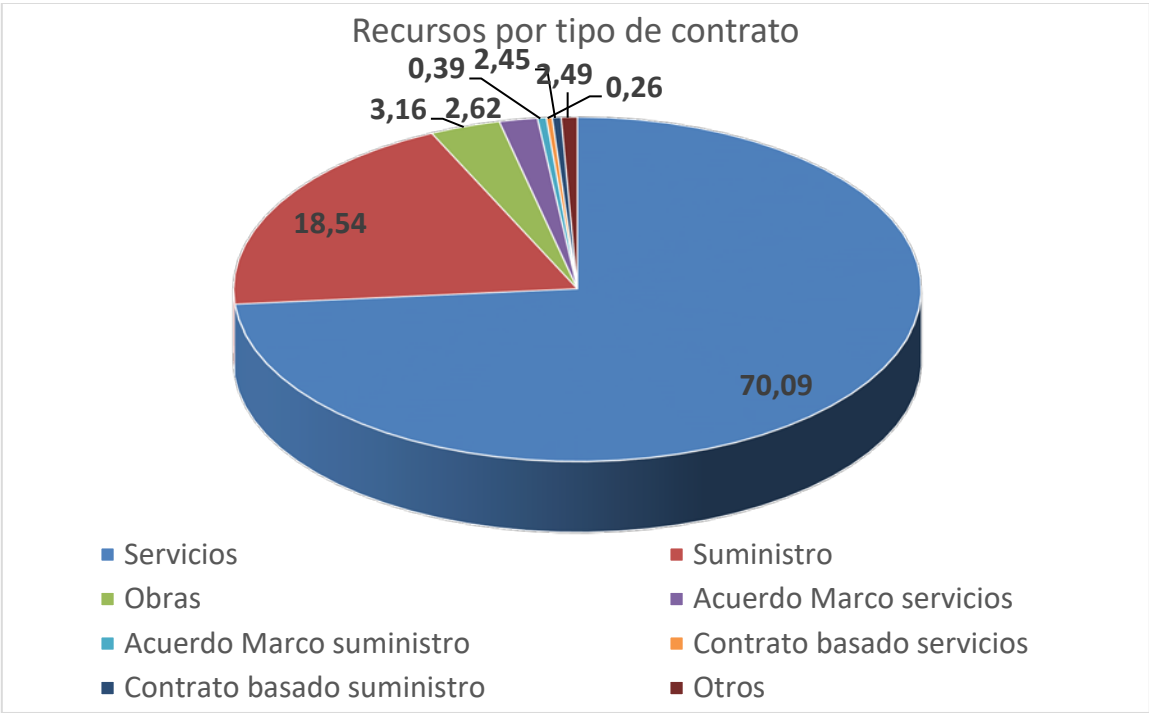
La gran mayoría de los recursos se refieren al recurso especial en materia de contratación regulado en la LCSP. Las reclamaciones en los sectores

especiales cuyos procedimientos de contratación se regulaban en la LCSE y a partir de febrero de 2020 en el Real Decreto-Ley 3/2020, supusieron apenas un 5% del total (76 reclamaciones).

Tipo de acto recurrido



Tipos de contratos recurridos



Procedencia de los recursos.

En el marco de la Administración General del Estado, se presentaron en 2020, un total de 629 recursos, que se correspondieron con actos procedentes de los siguientes entes, entidades y organismos:

Distribución de recursos por organismo/entidad contratante

ORGANISMO/ENTIDAD	Nº RECURSOS
Mº DE FOMENTO	72
MUTUAS DE LA S.S.	100
Mº DE DEFENSA	68
Mº DE INTERIOR	35
Mº DE ASUNTOS EXTERIORES	2
Mº DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN	14
AUTORIDADES PORTUARIAS	41
Mº DE HACIENDA	21
Mº DE SANIDAD	11
Mº DE TRANSICIÓN ECOLÓGICA	15
Mº CULTURA Y DEPORTE	9
Mº DE JUSTICIA	11
Mº DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL	4
MINISTERIO DE TRABAJO MIGRACIONES Y SS. SOCIALES	13
Mº DE INDUSTRIA	7
Mº DE CIENCIA E INNOVACIÓN	3
ECONOMÍA Y AGENDA DIGITAL	3
Mº PRESIDENCIA	2
CONFEDERACIONES HIDROGRÁFICAS-AGUAS	10
TESORERÍA GRAL DE LA SS	12
CONSEJO SUP. DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS	22
TRAGSA	13
CORREOS Y TELEGRAFOS	16
Mº DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL	10
POLÍTICA TERRITORIAL	2

IDAE	1
FIIAPP	5
TEATRO REAL	2
RTVE	12
RENFE	3
BOE	1
METROLOGÍA	1
T. CONSTITUCIONAL	2
CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL	1
TRIBUNAL DE CUENTAS	2
BANCO DE ESPAÑA	12
ZONA FRANCA	2
AGENCIA EFE	1
AUTORIDAD INDEPENDIENTE	1
INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES	1
HULLERAS DEL NORTE	1
INSTITUTO DE LA JUVENTUD	1
RED.ES	2
INVESTIGACIÓN CARDIOVASCULARES CARLOS III	5
MUSEOS	1
INSTITUTO OCEANOGRÁFICO	1
INAP	1
EQUIPOS NUCLEARES	1
SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL	1
ESCUELA ORG. INDUSTRIAL	2
SEIASA	5
CNMV	2
FÁBRICA NACIONAL DE MONEDA Y TIMBRE	1
PATRIMONIO NACIONAL	2
DELEGACIONES Y SUBDELEGACIONES DE GOBIERNO	9
CIA ESPAÑOLA DE REAFINAMIENTO	1
AEMET	2
INECO	1
SUBDIRE. GRAL DE ADMON FINANCIERA	1
VIOLENCIA DE GÉNERO	1
INSTITUTO DE LA MUJER	1
INCIBE	3
BIBLIOTECA NACIONAL	1
CNIO	2

ENDESA	1
ENRESA	5
ISDEFE	1
CONSORCIO CIUDAD SANTIGO COMPOSTELA	1
CDTI	1
SEPES	4
APARCAMIENTOS SUBTERRÁNEOS DE VIGO	1
LOTERÍAS	1
DIVALTERRA	1
GALASA	1
CENTRO NAL INFORM. GEOGRÁFICA	1
TOTAL	629

Distribución de recursos por comunidades autónomas

RECUSOS POR CONVENIO (Y EELL)	Nº RECURSOS
COMUNIDAD VALENCIA	364
CASTILLA-LA MANCHA	114
REGIÓN DE MURCIA	110
ISLAS BALEARES	111
ASTURIAS	79
CANTABRIA	49
LA RIOJA	36
MELILLA	20
CEUTA	9
TOTAL	892

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

dependientes. Por ejemplo, en el caso de Fomento, proceden de AENA 25 recursos y 21 de ADIF. Sin embargo, los recursos de las Autoridades

Portuarias se han contabilizado y desglosado aparte.

El número de recursos en el ámbito de las CC.AA. (892 recursos) es un 7,5% inferior al de 2019, con 964 recursos. Casi la mitad (el 45,3%) corresponden

Sentido de la resolución

En el año 2020 se han dictado **1.414 resoluciones** correspondientes a **1.464 recursos** (las resoluciones pueden acumular dos o más recursos).

Del total de los 1.464 recursos resueltos en 2020, se han admitido a trámite y dictado una resolución sobre el fondo del asunto en un **73%** de los casos, de forma que el **37%** de los recursos han finalizado su tramitación sin pronunciamiento sobre el fondo del asunto, bien porque han sido inadmitidos bien porque el recurrente ha desistido de sus pretensiones.

Las causas de inadmisión son principalmente la presentación extemporánea, la impugnación de actos de trámite no recurribles, de contratos no susceptibles de recurso

a Ayuntamientos, con 404 recursos y en menor medida Diputaciones, con 15 recursos, correspondiendo el 54,7% restante a recursos dictados por las administraciones autonómicas.

especial, así como la apreciación de la falta de legitimación del recurrente.

De los recursos admitidos a trámite con pronunciamiento sobre el fondo (**1.069**), el **24%** se **estimaron** total o parcialmente, y el **76%** se **desestimaron** (778 recursos), en proporción cifras similares a las de 2019.

Se han impuesto multas económicas a los recurrentes, por temeridad o mala fe, en 21 resoluciones, por importe conjunto de **48.000 euros**, cifra muy superior a la de 2019 (12 resoluciones, por importe conjunto de **22.000 euros**) y más similar a la de 2018 (21 sanciones por importe de 39.500€).

En algo más de la mitad de los casos (12 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 10.000 €.

Gráfico sentido de las resoluciones

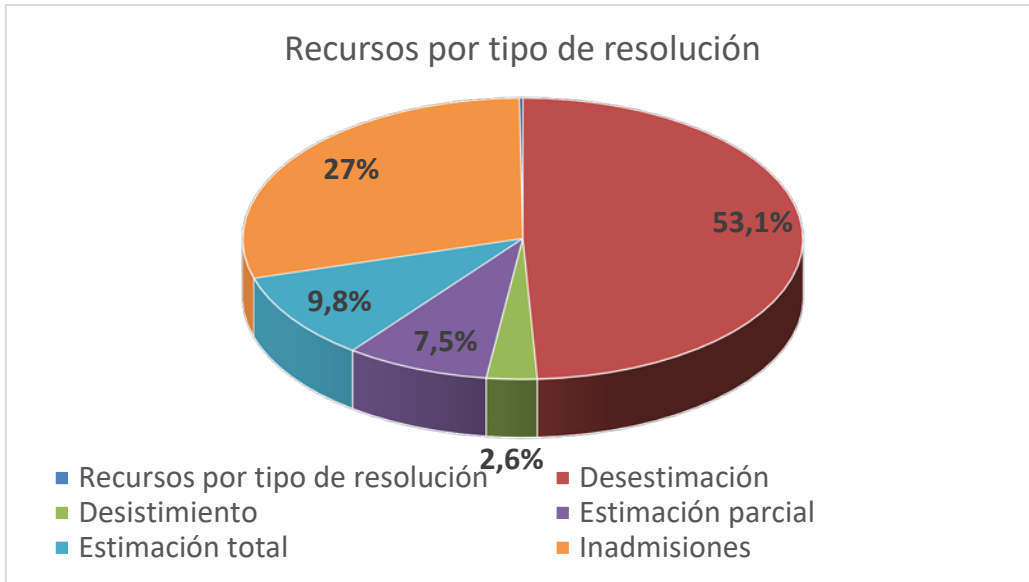
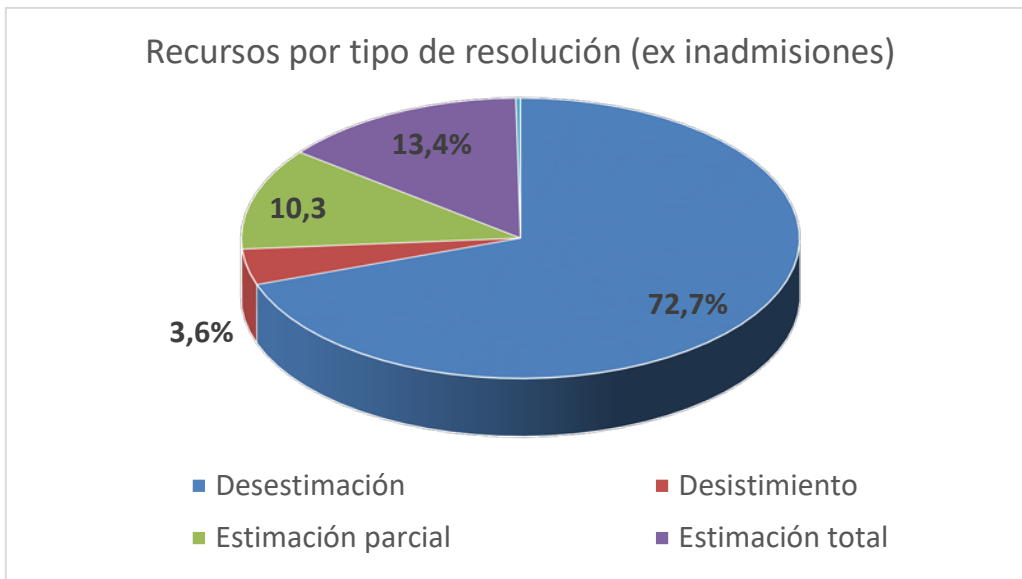


Gráfico resoluciones sobre el fondo



Plazo de resolución

En 2020, 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 66 días naturales. En 2019 ese plazo fue de 71 días.

El **plazo medio de resolución** desde que se dispone del expediente en el TACRC, requisito imprescindible para la tramitación y el dictado de resolución, fue de **47 días naturales** (55 días en 2019).

PLAZOS RESOLUCIÓN DE LOS RECURSOS (DIAS NATURALES)				
TRAMITACION	2017	2018	2019	2020
RECEPCIÓN EXPTE.	10	10	11	11
RESOLUCIÓN	39	40	55	47
NOTIFICACIÓN	7	7	5	6
PLAZO TOTAL	56	57	71	65

Recursos contencioso-administrativos

Hasta el 30 de abril de 2021, el TACRC tiene constancia de que **se han recurrido ante la jurisdicción contencioso-administrativa 107 de un total de las 1.414 resoluciones** dictadas en 2020 (en todas ellas habría finalizado el plazo de interposición), por tanto, lo que supone un 7,5%. Desde la creación del Tribunal en octubre de 2010, se han recurrido 792 resoluciones de un total de 9.980 resoluciones dictadas en 10 años, es decir, un **7,9%**, menos

del 10% del total. Es decir, prácticamente un 92% de las resoluciones han sido asumidas por las partes, sin acudir a la vía jurisdiccional. De los 452 recursos contenciosos que constan en el Tribunal finalizados hasta el momento, 172 han caducado o se ha desistido del recurso, en 197 se ha confirmado la resolución del TACRC y sólo en 80 se han estimado total o parcialmente las pretensiones del recurrente.

TABLA PROCEDIMIENTOS JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

(Datos cerrados a 30 de abril de 2021)

AÑO	RESOLUCIONES TACRC		TOTAL recursos contenciosos presentados	contenciosos pendientes de sentencia	SENTENCIAS		Recursos desistidos o caducados
	TOTAL	Recurridas			Estiman	Desestiman	
2010-11	385	48	45	-	8	24	13
2012	312	24	26	-	4	12	10
2013	650	61	67	3	16	25	23
2014	950	92	107	5	15	53	34
2015	1.181	90	100	25	21	32	22
2016	1.100	120	130	52	10	32	36
2017	1.242	81	81	60	5	7	8
2018	1220	73	75	56	0	10	7
2019	1.526	96	99	68	6	10	15
2020	1.414	107	107	92	1	1	13
TOTAL	9.980	792	837	385	80	197	172

Criterios significativos aplicados por el TACRC (2020)

Subsanación oferta

En la Resolución nº 947, de 4 de septiembre de 2020, se desestima el recurso interpuesto contra la exclusión en contrato de servicios de comunicaciones a través de voz fija y móvil y acceso a internet.

El recurrente impugna la exclusión por entender que se ha realizado por un error en su oferta que era susceptible de aclaración y rectificación. Considera que debió dársele plazo para subsanar, mientras que el órgano de contratación lo califica de error sustancial y no subsanable.

No se trata de un error tipográfico material o de hecho a la hora de redactar la oferta técnica, sino una manifestación específica y concreta de lo que oferta la recurrente como garantía del servicio de los terminales; por lo que ello constituye una parte de la oferta que supone un auténtico incumplimiento contractual, y permitir su subsanación implicaría una reformulación de su oferta técnica no permitida por la LCSP, una vez conocidas las ya presentadas por las demás licitadoras. Es decir, si se acordase el trámite de subsanación, se permitiría que uno de los licitadores de forma voluntaria pudiera, tras la presentación y conocimiento del resto de las ofertas técnicas de los demás licitadores, decidir si le resulta más adecuado a sus intereses apartarse de la licitación o alterar el contenido prestacional, y por tanto, económico de la oferta inicialmente presentada, lo que conculca los principios los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y concurrencia competitiva exigidos en los artículos 1 y 132 de la vigente LCSP.

Confidencialidad e impugnación indirecta de los pliegos

En la resolución nº 1138/2020, de 23 de octubre de 2020, se desestima el recurso presentado contra el acuerdo de exclusión en un contrato de servicios por no superar el licitador el umbral mínimo de puntuación exigido en los pliegos para los criterios que dependen de un juicio de valor.

La recurrente impugna la previsión contenida en el apartado 19.A) del Anexo I (Cuadro de Características) del PCAP, referente a los “*Criterios no valorables en cifras o porcentajes, o dependientes de un juicio de valor (hasta 46 puntos)*”, conforme a la cual “*quedarán excluidas de la licitación aquellas propuestas de los licitadores que no alcancen una puntuación mínima de 30 puntos en la aplicación de los criterios que dependan de un juicio de valor*”, por considerarla contraria a lo establecido en el artículo 146.3 de la LCSP, que dispone que “*en el caso de que el procedimiento de adjudicación se articule en varias fases, se indicará igualmente en cuales de ellas se irán aplicando los distintos criterios, estableciendo un umbral mínimo del 50 por ciento de la puntuación en el conjunto de los criterios cualitativos para continuar en el proceso selectivo*”. La empresa recurrente argumenta que siendo 46 puntos la puntuación atribuida a los criterios dependientes de juicios de valor, con arreglo al artículo 146.3 de la LCSP el umbral mínimo que debió tenerse en cuenta en el PCAP para determinar la continuación o no en el procedimiento hubiera debido ser de 23 puntos, y no de 30 puntos.

El Tribunal tiene establecida una consolidada doctrina en cuanto a la imposibilidad de admitir la impugnación indirecta de las previsiones contenidas en los Pliegos por los que se rige el procedimiento de contratación; si bien se cita la Resolución nº 185/2016, de 4 de marzo de 2016 (Recurso nº 103/2016), como ejemplo de que se ha admitido, de forma excepcional y contra la anterior regla general, la posibilidad de esa impugnación indirecta de las previsiones contenidas en los Pliegos por parte de los licitadores (aun cuando hubieran participado en el procedimiento sometiéndose a ellos sin interponer recurso directo), siempre y cuando esté fundamentada en un vicio de nulidad de pleno derecho.

Sin embargo, la admisibilidad excepcional de la impugnación indirecta de las previsiones de los Pliegos con ocasión de los recursos interpuestos contra los actos integrantes del procedimiento de contratación, incluso cuando fueran invocados vicios de nulidad de pleno derecho, ha sido matizada por el Tribunal con ocasión de la Resolución 706/2019, de 27 de junio de 2019 (Recurso nº 534/2019), en la que

se establece que en estos casos han de valorarse las exigencias de la buena fe y la prohibición de permitir actuaciones de los licitadores contrarias a sus propios actos. En consecuencia, impedirían la impugnación indirecta de los pliegos fundada en vicios de nulidad de pleno derecho cuando se plantee por una empresa que, estando suficientemente informada, comprendiendo perfectamente su contenido y alcance, y actuando de forma normalmente diligente, los hubiera aceptado participando en el procedimiento y aspirando a la adjudicación, para recurrir después al no resultar adjudicataria.

En este caso es incontrovertible que, la discrepancia entre esa cláusula del PCAP y la citada norma legal pudo y debió ser conocida y comprendida por la empresa recurrente desde el inicio del procedimiento, de haber actuado con una razonable diligencia en el examen de la documentación incorporada al expediente de contratación. Por ello, en aplicación de los criterios expuestos, las exigencias de la seguridad jurídica, de la buena fe y de la vinculación a los actos propios han de conducir a la inadmisión de la pretendida impugnación indirecta del Pliego, debiendo aplicarse la regla de que los pliegos aceptados por el licitador al presentar su proposición constituyen la ley del contrato y vinculan tanto a la Administración contratante como a los participantes en la licitación.

Presupuesto base de licitación, valor estimado, precio

En la Resolución nº 1349/2020, referida al recurso nº 1076/2020, se recurren por parte de un sindicato los pliegos de un contrato de servicio de ayuda a domicilio por, a juicio del recurrente, no haberse configurado el presupuesto base de licitación en los términos establecidos legalmente, puesto que éste no contempla ninguna partida específica para estimar los costes de suplencia de trabajadores por vacaciones o posibles bajas médicas. El Tribunal, citando su propia doctrina, desestima dicha pretensión, dado que la LCSP no exige que el presupuesto base

de licitación incluya una partida relativa a los costes por hipotéticas bajas y porque considera que no se puede exigir un desglose ad infinitum.

Las novedades introducidas por la LCSP a la hora de confeccionar el presupuesto base de licitación, valor estimado y precio del contrato están encaminadas a tutelar y proteger el cumplimiento de las normas sociales y laborales. Un mayor desglose no garantiza el cumplimiento del convenio, ni un menor desglose debe hacernos pensar en un potencial incumplimiento. Lo más importante a la hora de cuestionar la partida destinada a sufragar los costes laborales del presupuesto base de licitación es que los mismos sean suficientes para cubrir los costes establecidos por convenio. Un posible incumplimiento o insuficiencia deberá justificarse y probarse por aquel que la invoque, que es lo que realmente permitirá apreciar una infracción legal, algo que en el presente caso no se realizó por el recurrente.

Transporte y licencias VTC

En la resolución número 1387/2020, referida al recurso 1145/2020, se recurre la adjudicación de un contrato de servicios sobre la base de la no disponibilidad por la entidad adjudicataria de las autorizaciones necesarias para la ejecución de la prestación objeto del contrato, concretamente de las autorizaciones de transportes de la clase VTC.

El órgano de contratación señalaba en su informe que los PCAP de este procedimiento no exigían a los licitadores disponer de ningún tipo de autorización relacionada con el arrendamiento de vehículos con conductor (VTC), sino de unos requisitos concretos detallados en la cláusula 8.3 del mismo.

El Tribunal desestima el recurso al entender que no cabe, con ocasión de la interposición de este recurso especial pretender la revisión de otros elementos de la licitación como puede ser la exigencia de una habilitación específica para la

realización de la actividad o prestación que constituye el objeto del contrato, que pudo ser objeto de impugnación independiente mediante la interposición de un recurso especial contra los pliegos del contrato.

En relación con la impugnación extemporánea de los pliegos del contrato, el Tribunal cita su doctrina consolidada, sintetizada, por todas, en la Resolución 76/2020 «...*el pliego de condiciones constituye la Ley del Concurso...si una entidad licitante se somete al concurso tal y como ha sido convocado, sin impugnar, en ningún momento, las condiciones y bases por las que se rija, tomando parte en el mismo, con presentación de su correspondiente oferta y prestando su consentimiento tanto a las propias prescripciones de la licitación como a la participación de las restantes entidades, carecerá de legitimación para impugnarlo después, contraviniendo sus propios actos, cuando no resulte favorecida por las adjudicaciones que, obviamente, pretendía...».*

La alegación de la necesidad de disponer de una autorización relacionada con el arrendamiento de vehículos con conductor (VTC), debería haberse dado curso en un recurso especial contra los pliegos rectores de la licitación, ya que la competencia del Tribunal se circunscribe a la interpretación de la LCSP en las fases de preparación y adjudicación de los contratos.

Madrid, abril 2021